

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dos (2) de agosto de dos mil veintidós (2022).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN</b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001-33-34-006-2017-00244-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>COLVANES SAS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA</b>
<b>Asunto:</b>	<b>ADMISIÓN DE RECURSO</b>

Visto el informe secretarial que antecede, en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte accionada contra la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2021, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC, **dispónese:**

**1°)** Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), **admítese** el recurso de apelación presentado por la parte demandada en contra de la sentencia proferida el 29 de noviembre de 2021.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en numeral 3 del artículo 198 del CPACA.

**3°)** Como quiera que no se solicitaron pruebas en esta instancia y tampoco se observa que haya necesidad de practicarlas, en aplicación del numeral 5.° del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, una vez ejecutoriado este auto, **ingrésese** el expediente al despacho para proferir sentencia, en los términos señalados en el numeral 4.° del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

Lo anterior, en la medida de las posibilidades reales con que cuenta actualmente el despacho sustanciador y la Sala de Decisión, dadas las condiciones existentes de personal y de logística que involucran la capacidad real de respuesta.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dos (2) de agosto de dos mil veintidós (2022).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN</b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001-33-34-045-2018-00142-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>PROMOTORA CONVIVIENDA SAS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DEL HÁBITAT</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA</b>
<b>Asunto:</b>	<b>ADMISIÓN DE RECURSO</b>

Visto el informe secretarial que antecede, en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 27 de abril de 2022, por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC, **dispónese**:

**1°)** Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), **admítese** el recurso de apelación presentado por la parte accionante en contra de la sentencia proferida el 27 de abril de 2022.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en numeral 3 del artículo 198 del CPACA.

**3°)** Como quiera que no se solicitaron pruebas en esta instancia y tampoco se observa que haya necesidad de practicarlas, en aplicación del numeral 5.° del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, una vez ejecutoriado este auto, **ingrésese** el expediente al despacho para proferir sentencia, en los términos señalados en el numeral 4.° del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

Lo anterior, en la medida de las posibilidades reales con que cuenta actualmente el despacho sustanciador y la Sala de Decisión, dadas las condiciones existentes de personal y de logística que involucran la capacidad real de respuesta.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dos (2) de agosto de dos mil veintidós (2022).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN</b>
<b>Radicación:</b>	<b>11001-33-41-045-2019-00150-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO SA (AVIANCA)</b>
<b>Demandado:</b>	<b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA</b>
<b>Asunto:</b>	<b>ADMISIÓN DE RECURSO</b>

Visto el informe secretarial que antecede, en atención al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 28 de febrero de 2022, por el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC, **dispónese:**

**1°)** Por ser procedente al tenor de lo dispuesto en los artículos 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), **admítese** el recurso de apelación presentado por la parte accionada en contra de la sentencia proferida el 28 de febrero de 2022.

**2°) Notifíquese** esta providencia al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en numeral 3 del artículo 198 del CPACA.

**3°)** Como quiera que no se solicitaron pruebas en esta instancia y tampoco se observa que haya necesidad de practicarlas, en aplicación del numeral 5.° del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, una vez ejecutoriado este auto, **ingrésese** el expediente al despacho para proferir sentencia, en los términos señalados en el numeral 4.° del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

Lo anterior, en la medida de las posibilidades reales con que cuenta actualmente el despacho sustanciador y la Sala de Decisión, dadas las condiciones existentes de personal y de logística que involucran la capacidad real de respuesta.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dos (2) de agosto de dos mil veintidós (2022).

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Expediente:** 25000-23-41-000-2020-00225-00  
**Demandante:** CONDOMINIO CAMPESTRE SIKASUE  
**Demandado:** MUNICIPIO DE LA CALERA  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Decide el despacho la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución N.º 176 del 21 de mayo de 2019, proferida por la Alcaldía de la Calera.

**I. ANTECEDENTES**

1) La medida cautelar se solicitó en los siguientes términos:

**“MEDIDA CAUTELAR: SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

*De acuerdo con lo establecido en los artículos 229, 230 y 231 del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicito comedidamente al H. Magistrado que se decrete la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de los actos administrativos acusados esto es la Resolución No. 176 del 21 de mayo de 2019, pues de la simple confrontación de los mismos con las normas superiores invocadas, artículo 44 del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de las normas citadas en el acápite de normas violadas y concepto de la violación, surge la necesidad de la medida cautelar para no causar un agravio injustificado y un perjuicio irremediable a la parte actora, derivado de su ilegalidad y del hecho de que con la ejecutoria del acto LA ALCALDIA MUNICIPAL DE LA CALERA ordenó el seguimiento del cumplimiento de la ejecución de obras de conexión a la*

*infraestructura hidráulica de propiedad de SIKASUE, lo que sería totalmente injusto, inequitativo y arbitrario, pues como se probó la ALCALDIA expidió el acto atacado contrariando la Constitución Nacional y la Ley”.*

2) La petición de medida cautelar se fundamentó en que la decisión contenida en el acto acusado representa un ostensible perjuicio irremediable y afecta los derechos de la parte demandante, pues al darse cumplimiento a lo ordenado se afecta la ejecución de las obras de conexión a la infraestructura hidráulica propiedad de la sociedad Sikasue.

## II. POSICIÓN DE LA PARTE DEMANDADA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO FRENTE A LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La parte demandada y el agente del Ministerio Público guardaron silencio, pese a la comunicación remitida oportunamente.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Medidas cautelares en los procesos declarativos

1) En relación con las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dispone lo siguiente:

***“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.***

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.” (negrillas adicionales).*

2) Es claro entonces que en los procesos que conoce esta jurisdicción se encuentra la posibilidad de solicitar la práctica de medidas cautelares, las cuales respecto de su decisión no implican prejuzgamiento, al respecto el artículo 230 del CPACA contempla medidas de cautela de carácter preventivas, conservativas o anticipativas, así:

**“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

**3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**

*4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

*5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.” (negrillas adicionales).*

Igualmente, dentro de esas precisas medidas de cautela se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, figura esta de rango constitucional prevista textualmente en el artículo 238 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

**“Artículo 238. Procedimiento en caso de reproducción del acto suspendido.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”

3) En ese contexto, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 fijó los requisitos para el decreto de la suspensión provisional en relación con los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

**“Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (se resalta).

4) Conforme lo anterior, para que pueda decretarse la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, debe realizarse un análisis del acto demandado con las normas superiores invocadas como vulneradas, para así verificar si hay una violación de aquellas.

5) Lo anterior, en consonancia con la concurrencia de los elementos tradicionales que deben ser examinados para la imposición de medidas de cautela, de conformidad con lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>, estos son: i) *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, ii) *periculum in mora* o perjuicio de la mora y, iii) la ponderación de intereses.

## 2. El caso concreto

1) En el asunto *sub examine*, se tiene que la parte actora elevó la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado con base en que la decisión contenida Resolución N.º 176 del 21 de mayo de 2019, proferida por la Alcaldía de la Calera, representa un ostensible perjuicio irremediable, pues al darse cumplimiento a lo ordenado se afecta la ejecución de las obras de conexión a la infraestructura hidráulica propiedad de la sociedad Sikasue.

2) El numeral 1.º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, exige expresa y puntualmente para la adopción de este tipo de medidas que la petición esté fundada en derecho, para lo cual es necesario realizar una confrontación entre las normas superiores invocadas y el acto administrativo acusado, con la finalidad de verificar alguna contradicción que amerite la adopción de la medida cautelar.

---

<sup>1</sup> Ver, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 17 de marzo de 2015, CP Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente con radicación no. 11001-03-15-000-2014-03799-00, Consejo de Estado, Sección Tercera, CP Jaime Orlando Santofimio, auto de 13 de mayo de 2015, expediente con radicación no. 2015-00022.

3) Sobre este punto, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el auto de 21 de octubre de 2013, proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>2</sup> en el proceso N° 11001-03-24-000-2012-00317-00, CP Guillermo Vargas Ayala, el cual determinó que el requisito de la sustentación de las medidas cautelares no se puede suplir con el concepto de la violación contenido en la demanda, en los siguientes términos:

*“Conforme el criterio expuesto, si el actor solicita la suspensión provisional de los actos demandados queda exento de sustentar la solicitud de la medida cautelar, conclusión a la que arriba el actor con fundamento en el contenido del artículo 231 del CPACA, según el cual la suspensión procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado.*

*La interpretación realizada por la actora para intentar remediar la falencia de su solicitud es inaceptable a la luz de las exigencias que al respecto trae la Ley 1437 de 2011.*

***En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.***

*Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.*

***En el mismo sentido, el alcance de la expresión “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbello introductorio o en un escrito aparte (sic), y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disimiles: uno, el que se refiere a fundamentar***

---

<sup>2</sup> También véase el auto de 23 de febrero de 2021 proferido por la Sección Primera de esa misma Corporación, CP Roberto Augusto Serrato Valdés, proceso no. 11001-03-24-000-2019-00167-00.

**jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.**

*Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, **si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo**, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado “FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL”, que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.*

*En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.*

**Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.**

*A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior.” (negritas adicionales).*

Conforme la cita jurisprudencial transcrita, es claro que tampoco resulta procedente remitirse a los fundamentos de derecho expuestos en la demanda en tanto que se trata de actos procesales distintos, pues en la demanda se desarrollaron los fundamentos de derecho de las pretensiones, en virtud del requisito establecido en el numeral 4° del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, no obstante, el artículo 229 de esa misma normatividad preceptúa que la solicitud de las medidas cautelares debe estar debidamente

sustentada, de modo que no es posible acudir al concepto de la violación para complementar la sustentación de la solicitud de medida cautelar.

4) En ese orden de ideas, se observa que en el *sub judice* la parte actora no citó ni señaló normas constitucionales, legales o reglamentarias que considere infringidas con el acto acusado y mucho menos realizó la debida sustentación de ilegalidad en los términos expresamente exigidos en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 antes transcrito. Por consiguiente, no es jurídicamente viable acceder a la petición y se negará la medida cautelar solicitada.

### **RESUELVE:**

**1º) Deniégase** la medida cautelar solicitada por la parte actora, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** Ejecutoriada esta providencia, por secretaría **incorpórese** el presente cuaderno de medida cautelar al expediente principal.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
**Magistrado Ponente**  
**(firmado electrónicamente)**

*CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma electrónica SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2022-08-349 NYRD**

Bogotá D.C., Dos (02) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-2022-00030-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** DIANA CAROLINA PALACIOS CÁRDENAS  
**ACCIONADO:** COLJUEGOS -EICE-  
**TEMAS:** ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARA RESPONSABILIDAD POR OPERACIÓN ILEGAL DE JUEGOS DE AZAR.  
**ASUNTO:** INADMITE DEMANDA.  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia, remitida por competencia por el Consejo de Estado a través de providencia

**I. ANTECEDENTES**

La señora DIANA CAROLINA PALACIO CÁRDENAS de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD SIMPLE**, en contra de **COLJUEGOS**, solicitando la declaración de nulidad de la Resolución N° 20195200007154 del 17 de septiembre de 2019 por medio de la cual se declaró responsable a los señores DIANA CAROLINA PALACIO CÁRDENAS y el señor MOISÉS CAICEDO BLANDÓN por la Operación Ilegal de Juegos de Suerte y Azar en la modalidad de localizados en el establecimiento de comercio denominado CASINO PLUS ubicado en la Calle 93 # 49 - 47 de Medellín - Antioquia y como consecuencia se les impuso una multa por el valor de MIL CUATROCIENTOS DIECISEIS MILLONES CUATROCIENTOS DIECISÉIS MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE (\$1.416.416.640,00), confirmada a través de la Resolución N° 20205200016104 del 24 septiembre de 2020 y la Resolución N° 20215000002794 del 10 de febrero de 2021 que resolvieron recursos de reposición y apelación, respectivamente.

En consecuencia, solicita se acceda a las siguientes pretensiones:

1. *Declarar nulo el acto administrativo de la Resolución N° 20195200027154 del 17 de septiembre de 2019, proferido por la Gerencia de Control de Operaciones Ilegales de COLJUEGOS.”*

La accionante radicó demanda ante el CONSEJO DE ESTADO el 02 de agosto de 2021<sup>1</sup> y a través de providencia del 03 de diciembre de 2021 dicha corporación dispuso remitir por competencia al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA al estimar que en el fondo se trata del ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en tanto se están demandando actos administrativos de contenido particular y concreto que de ser declarados nulos, tendrían como consecuencia jurídica sería el restablecimiento de los derechos de la demandante, a quien se le impuso una multa pecuniaria por la comisión de conductas consideradas como de operación ilegal de juegos de suerte y azar.

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 171 de la Ley 1437 de 2011 prevé que el juez es garante del acceso efectivo a la administración de justicia, de modo que debe interpretar de manera integral la demanda, **extrayendo el verdadero sentido del documento y el alcance de la protección judicial solicitada**, en cumplimiento de este presupuesto, tal como lo refirió el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en providencia a través de la cual remitió por competencia el asunto, se está ante el material ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, efectuándose el estudio de admisión de la demanda de conformidad con los presupuesto legalmente previstos para su ejercicio, así:

### 2.1 Competencia.

El Tribunal posee competencia para conocer del *sub lite* debido a la naturaleza del medio de control, el territorio y la cuantía, previstos en el núm. 3 del art. 152 y núm. 2 del art. 156 del CPACA, toda vez que se controvierte la legalidad de los actos administrativos expedidos en la ciudad de Bogotá, por la Gerencia de Control de Operaciones Ilegales de COLJUEGOS a través de los cuales se sancionó a la accionante con una multa por el valor de MIL CUATROCIENTOS DIECISEIS MILLONES CUATROCIENTOS DIECISÉIS MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS M/CTE (\$1.416.416.640,00), suma que supera los 300 Salarios mínimos mensuales legales vigentes para la época en que se presentó la demanda (año 2021: \$272.557.800).

### 2.3 Legitimación.

Las partes están legitimadas y con interés para interponer el presente medio de control, de conformidad con lo señalado en los artículos 138 y 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la autoridad que expidió los actos administrativos demandados es la **COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR EN COLOMBIA -COLJUEGOS**; y el particular afectado es la señora **DIANA CAROLINA PALACIOS CÁRDENAS**, de modo que son estos los llamados al Proceso Contencioso Administrativo, existiendo identidad en la relación sustancial, y la relación procesal.

---

<sup>1</sup> Archivo 07 reparto expediente digital.

## 2.4 Requisito de procedibilidad.

El artículo 161 del CPACA, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, respecto de los requisitos previos para demandar, preceptúa lo siguiente:

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

*(...)*

*2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

*Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral. (Subrayado del Despacho).*

En el *sub lite* no se encuentra acreditado el agotamiento de la conciliación prejudicial ante la Procuraduría Delegada para Asuntos Administrativos, de modo que no se encuentra acreditado el presupuesto de procedibilidad de que trata el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, por lo que la parte demandante deberá acreditar el cumplimiento de este presupuesto.

## 2.5 Oportunidad para presentar la demanda.

Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, establece que:

*Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo).*

Conforme lo anterior, no se observa que la parte demandante haya aportado la respectiva constancia de notificación del acto administrativo cuya legalidad discute, por lo que deberá allegarla con el fin de realizar el análisis de caducidad.

## 2.6 Aptitud formal de la Demanda:

El Despacho encuentra que la demanda reúne algunos de los requisitos y formalidades legales exigidos para adelantar la misma (artículos 160, 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 - CPACA modificados por el artículo 35 de la Ley 2280 de 2021), esto es, contiene:

- I.) **Poder debidamente otorgado.** La demanda fue interpuesta directamente por la demandante, de modo que no obra poder otorgado a profesional del derecho, en cumplimiento de lo previsto en el artículo

160 de la Ley 1437 de 2011 para el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

- II.) La **designación de las partes y sus representantes** (fl 7 - del expediente electrónico -archivo03EscritoDemanda y fl 2 expediente electrónico -archivo10subsanacióndemanda).
- III.) Las **pretensiones, expresadas de forma clara y por separado**. La demandante formuló pretensión relativa a la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 20195200027154 del 17 de septiembre de 2019 y los actos que resolvieron recursos en el procedimiento administrativo, sin embargo, al evidenciarse que con tal disposición se estaría ante un restablecimiento automático de sus derechos, estándose materialmente ante el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, deberán ajustarse las pretensiones de la demanda.
- IV.) Los **hechos y omisiones debidamente determinadas, clasificadas y enumeradas** (Fls. 9 a 25 del expediente electrónico archivo03EscritoDemanda y Fls 3 a 5 del expediente electrónico archivo10Subsanacióndemanda).

En lo que respecta al acápite de los hechos, estos contienen argumentaciones que corresponderían al concepto de violación o cargos de nulidad, además de percepciones subjetivas. Así pues, el extremo actor al momento de la subsanación deberá separar únicamente las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se llevó a cabo la actuación administrativa de manera sucinta, de las normas presuntamente violadas y abstenerse de incluir percepciones subjetivas en aplicación de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 cuyo tenor literal prevé que se deben precisar los “hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados”.

- V.) Los **fundamentos de Derecho** en que se sustentan las pretensiones y el concepto de violación (Fls. 9 a 25 del expediente electrónico archivo03EscritoDemanda y Fls 3 a 5 del expediente electrónico archivo10Subsanacióndemanda). En efecto, la parte demandante en la descripción de los hechos efectúa un recuento de los fundamentos normativos en los cuales basa su pretensión de nulidad de la Resolución N° 20195200027154 del 17 de septiembre de 2019 y los actos que resolvieron recursos en el procedimiento administrativo, sin embargo, no resultan claros los cargos de nulidad discute, esto es, si con el acto administrativo demandado la entidad incurrió en infracción de las normas en que debería fundarse, o actuó sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, lo anterior, por cuanto en atención a lo establecido en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, deberán indicarse las normas violadas y desarrollar su concepto de violación.
- VI.) La **petición de pruebas** que pretende hacer valer en el proceso y las que tiene en su poder (Fls. 27 a 31 del expediente electrónico (archivo - 03EscritoDemanda).
- VII.) La **estimación razonada de la cuantía**, conforme a las previsiones del artículo 157 del CPACA.

Como se indicó previamente, se está ante el material ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de modo que la parte demandante deberá estimar razonadamente su cuantía.

- VIII.) **Lugar y dirección para recibir notificaciones judiciales**, incluida la electrónica (Fl. 2 del expediente electrónico (archivo10Subsanacióndemanda)).
- IX.) **Anexos obligatorios**: El demandante aporta pruebas en su poder, entre ellas, copia de los actos administrativos Resolución N° 20195200007154 del 17 de septiembre de 2019 por medio de la cual se impone una multa a los señores DIANA CAROLINA PALACIO CÁRDENAS y MOISÉS CAICEDO BLANDÓN por la Operación Ilegal de Juegos de Suerte y Azar y la Resolución N° 20215000002794 del 10 de febrero de 2021 que resolvió recurso de apelación, actos que son demandados (archivos electrónico 04, 05 y 06 de la demanda), sin embargo no obra en las diligencias copia de la Resolución N° 20205200016104 del 24 septiembre de 2020 mediante la cual se resuelve recurso de reposición. Tampoco, se allegó constancia de notificación de la Resolución N° 20215000002794 del 10 de febrero de 2021 a través de la cual se agotó el procedimiento administrativo.
- X.) **Constancia de envío de copia de la demanda y sus anexos** a las entidades demandadas (Fl. 32 del expediente electrónico- archivo 10Subsanacióndemanda).

En consecuencia, la demanda será inadmitida y se torna necesario conceder a la parte demandante el término de que trata el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que subsane los yerros advertidos, so pena de rechazo de la demanda.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda presentada, por la señora DIANA CAROLINA PALACIO CÁRDENAS contra la Gerencia de Control de Operaciones Ilegales de la **COMPAÑÍA ADMINISTRADORA DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR EN COLOMBIA -COLJUEGOS**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** a la parte demandante el término improrrogable de diez (10) días siguientes a la notificación de esta decisión para que subsane los defectos indicados, so pena de rechazo de la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2022-08-351 NYRD**

Bogotá D.C., Dos (02) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**EXP. RADICACIÓN:** 25-000-2341-000-2022-00045-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
**ACCIONANTE:** AURORA ESTRELLA MORENO SIERRA.  
**ACCIONADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS.  
**TEMAS:** ACTO ADMINISTRATIVO QUE SUSPENDE DEFINITIVAMENTE LA ENTREGA DE LOS COMPONENTES DE ATENCIÓN HUMANITARIA.  
**ASUNTO:** INADMITE DEMANDA.  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN.

Vista la constancia secretarial que antecede, procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisión de la demanda de la referencia,

**I. ANTECEDENTES**

La señora AURORA ESTRELLA MORENO SIERRA de conformidad con lo dispuesto en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, presentó demanda en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV**, solicitando la declaración de nulidad de las Resoluciones Número **06001202028** del 08 de septiembre del 2020 y **060012020850940** del 24 junio 2021 a través de los cuales según expone, el Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria de la entidad, dispuso suspender definitivamente la entrega de los componentes de atención humanitaria a la demandante.

Adicionalmente, solicita se declare la nulidad de la Resolución N° 2018-19034R del 25 julio de 2018 que dispuso no reconocerle como víctima de lesiones personales.

En consecuencia, solicita se acceda a las siguientes pretensiones:

*“Primero. Declárase nula la Resolución Número **06001202028** - de fecha 08 de septiembre del 2020 y **060012020850940** con fecha 24 junio 2021 expedida por **HECTOR GABRIEL CAMELO RAMIREZ, DIRECTOR TECNICO DE GESTION SOCIAL Y HUMANITARIAS** mediante la cual se suspende definitivamente la entrega de los componentes de atención humanitaria. Y Resolución **2018-19034R** De 25 julio 2018 artículo segundo resuelve (no reconocer lesiones personales) expedida por **GLADYS CELEIDE PARADA**.*

**Segundo.** Como consecuencia de la anterior declaración, en calidad de restablecimiento del derecho, ordénese se levante la medida de suspensión y se restablezca mi derecho a recibir todos los componentes de la atención humanitaria y sea retribuido los componentes dejados de entregar por diversos factores.

**Tercero.** Que me sea tenido en cuenta el tiempo que llevo como víctima 24 años y me sea otorgada la indemnización a mí y a mi núcleo familiar de manera PRIORIZADA ya que son muchos años de esperar una limosna por parte de esta entidad, y que si es bien la plata no repara el daño ni los sufrimientos a los que nos hemos tenido que enfrentar si liviana las cargas y mitiga el hambre que estamos viviendo.

**Cuarto.** Que sea revisado nuevamente el caso de lesiones personales y sea incluido en mi reparación ya que lamentablemente hace parte del infortunio que tuve que vivir por parte de los grupos armados y fui víctima de una guerra del país cuya guerra no tenía yo que sufrir las consecuencias.(...)”

## II. CONSIDERACIONES

Así las cosas, y llegado el momento procesal para decidir sobre la admisión de la demanda, se observa que resulta materialmente imposible estudiar los presupuestos previstos para el medio de control, como quiera que no obra en el expediente digital anexo alguno.

En es medida, no es posible establecer presupuestos de competencia como la cuantía; tampoco, se puede determinar si la demandante agotó los requisitos previos para demandar previstos en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, así:

**“Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

(...)

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral. (Subrayado del Despacho).

Los documentos que prueben el cumplimiento de dichas exigencias, así como la constancia de notificación de los actos demandados, son necesarios a fin de establecer si se agotaron los presupuestos previos a demandar y el ejercicio oportuno del medio de control en los términos del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor literal prevé lo siguiente:

**Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá

presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales” (Subrayado fuera del texto normativo).

Adicionalmente, carece la demanda de actitud formal, en tanto no reúne los requisitos y formalidades legales exigidos para adelantar la misma, esto es:

- i) No obra poder debidamente otorgado.
- ii) No se efectúa la **designación de las partes y sus representantes**.
- iii) Las pretensiones no son claras en tanto no todas resultan consecuencia lógica de la declaración de nulidad pretendida.
- iv) **Los hechos y omisiones no están debidamente determinadas, clasificadas y enumeradas**, en tanto contiene argumentaciones que corresponderían al concepto de violación o cargos de nulidad, además de percepciones subjetivas, debiendo el demandante separar únicamente las circunstancias de tiempo modo y lugar en que se llevó a cabo la actuación administrativa de manera sucinta;
- v) **Respecto a los fundamentos de derecho en que se sustentan las pretensiones y el concepto de violación**, si bien parte demandante efectúa un recuento de los fundamentos normativos en los cuales basa su pretensión de nulidad, no resultan claros los cargos de nulidad que discute, esto es, si con el acto administrativo demandado la entidad incurrió en infracción de las normas en que debería fundarse, o actuó sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, lo anterior, por cuanto en atención a lo establecido en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, deberán indicarse las normas violadas y desarrollar su concepto de violación.
- vi) En torno a la **petición de pruebas** que pretende hacer valer en el proceso y las que tiene en su poder, se vislumbra en la página 4 de la demanda que refiere a los actos administrativos cuya nulidad pretende, pero no los aporta, ni enuncia arrimar las constancias de notificación de tales decisiones.
- vii) No efectúa una **estimación razonada de la cuantía**, conforme a las previsiones del artículo 157 del CPACA.
- viii) **Lugar y dirección para recibir notificaciones judiciales**, incluida la electrónica (Fl. 4 del expediente electrónico (archivo01Demanda).
- ix) **Anexos obligatorios**: La demandante no aporta prueba alguna.
- x) **Tampoco obra en las diligencias constancia de envío de copia de la demanda y sus anexos** a las entidades demandadas.

En consecuencia, la demanda será inadmitida y se torna necesario conceder a la parte demandante el término de que trata el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, a fin de que subsane los yerros advertidos, so pena de rechazo de la demanda.

En mérito de lo expuesto,

Expediente: 25-000-2341-000-2022-00045-00  
Demandante: Aurora Estrella Moreno Sierra  
Demandado: Unidad Administrativa para la Atención y Reparación  
Integral a las Víctimas - UARIV  
Nulidad y restablecimiento del derecho  
Auto inadmisorio

**RESUELVE:**

**PRIMERO: INADMITIR** la demanda presentada, por la señora AURORA ESTRELLA MORENO SIERRA contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

**SEGUNDO: CONCEDER** a la parte demandante el término improrrogable de diez (10) días siguientes a la notificación de esta decisión para que subsane los defectos indicados, so pena de rechazo de la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., primero (1o) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: DR. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp No. 25000234100020220043700  
**Demandante:** GERMÁN CALDERÓN ESPAÑA  
**Demandado:** REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS  
E INTERESES COLECTIVOS**  
**Asunto:** Corre traslado para alegar de conclusión  
**Cuaderno principal**

En auto del 13 de junio de 2022, se dispuso lo siguiente.

**“PRIMERO.- NEGAR** la incorporación de las pruebas allegadas por el actor popular (noticias de W Radio y El Tiempo).

**SEGUNDO.- INCORPORAR** la prueba allegada en cumplimiento de la carga impuesta al señor Expresidente Andrés Pastrana Arango en la audiencia del 18 de mayo de 2022.

**TERCERO.- NO INCORPORAR** la prueba relacionada con el video citado por el testigo Sergio Alzate González en su declaración ni la reclamación del señor Jhon Jairo Berrío López.

**CUARTO.- INCORPORAR** al expediente las pruebas documentales aportadas por el señor Registrador Nacional del Estado Civil, Alexander Vega Rocha, esto es: i) CD que contiene un informe sobre los resultados del simulacro celebrado el día 14 de mayo de 2022; y ii) CD que contiene las actas del sorteo de asignación de jurados, así como un enlace de acceso público que contiene los actos administrativos de designación de jurados de votación para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República del 29 de mayo de 2022.

**QUINTO.- NO REPONER** la decisión del 24 de mayo de 2022, en lo que tiene que ver con la vinculación de la Unión Temporal DISPROEL.

**SEXTO.- ACCEDER** a la solicitud de prueba trasladada pedida por la Asesora del Grupo Élite de Investigaciones Disciplinarias del Despacho del Viceprocurador General de la Nación, mediante el envío del *link* del presente proceso, orden que se cumplirá por Secretaría de la Sección.

**SÉPTIMO.** - Ejecutoriado este auto, la Secretaría de la Sección deberá ingresar el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.”.

Las decisiones tomadas en el auto en mención, se encuentran en firme.

De otro lado, el 13 de junio de 2022, fecha en la cual se profirió el auto que se menciona, el actor popular allegó un memorial (archivo No. 138 del expediente digital), mediante el cual solicitó tener como pruebas, las siguientes.

Un *link* de la cuenta @patriciajaniot de la red social Twitter en el que, según el actor popular, se puede observar una entrevista en la que el señor Gustavo Francisco Petro Urrego, entonces candidato a la Presidencia de la República, reconoce que se encontraron 500 mesas en las que el software fue alterado en las elecciones del 13 de marzo de 2022.

Fotografías en las que se observa al actor popular junto al Presidente del Senado de la República, señor Juan Diego Gómez Jiménez, en el Congreso de los Estados Unidos de América, indicando que se interpusieron denuncias por el “*fraude electoral*” del 13 de marzo de 2022.

Para resolver, se considera lo siguiente.

1. En relación con las pruebas allegadas por el actor popular, el Despacho reitera el criterio expuesto en los autos del 24 de mayo y 13 de junio de 2022, en el sentido de negar su incorporación por extemporáneas (artículo 212, inciso 2, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Tampoco se puede conferir el tratamiento de prueba sobreviniente al *link* aportado y a las fotografías allegadas, porque una vez precluida la oportunidad de las partes para pedir pruebas, las sobrevivientes sólo pueden decretarse durante el trámite de la segunda instancia (artículo 212, inciso 4, numeral 3, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

2. De otro lado, en este momento procesal se cuenta con la totalidad de las pruebas que fueron decretadas en la oportunidad correspondiente y, por tal razón, es pertinente dar por finalizada la etapa probatoria.

Como consecuencia de lo anterior, conforme a lo previsto por el artículo 33 de la Ley 472 de 1998, se ordena correr traslado a las partes por el término común de cinco (5) días para que formulen sus alegatos de conclusión.

Dentro del mismo término, el Ministerio Público podrá emitir concepto.

En virtud de lo expuesto, se dispone.

**PRIMERO.- NEGAR** la incorporación de las pruebas allegadas por el actor popular, por las razones expuestas previamente.

**SEGUNDO.-** Correr traslado a las partes por el término común de cinco (5) días para que formulen sus alegatos de conclusión. Dentro del mismo término el Ministerio Público podrá emitir concepto.

**TERCERO.-** Vencido el término para alegar de conclusión, la Secretaría de la Sección Primera deberá subir el expediente para resolver.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. No. 250002341000202200521-00

**Demandante:** LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P., LIME S.A. E.S.P.

**Demandado:** SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
DOMICILIARIOS Y OTROS

**MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO**

**Asunto:** Concede impugnación.

Conforme al artículo 26 de la Ley 393 de 1997, **SE CONCEDE** la impugnación interpuesta por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios contra la sentencia de 11 de julio de 2022, proferida por esta Corporación, que dispuso.

Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P., Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. y Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P.

Desvincular a la sociedad TEC CUATRO S.A. SUCURSAL COLOMBIA, y en su lugar, vincular a la sociedad SERTIC S.A.S., como integrante actual del Consorcio Proyección Capital.

Declarar improcedente la acción con respecto a Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P., Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P., Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, UAESP, y el Consorcio Proyección Capital.

Acceder a las pretensiones de la demanda en relación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el sentido de ordenarle que dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria del fallo emprenda las actuaciones (artículo 79, numeral 1, Ley 142 de 1994) con respecto a la sociedad Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. con base, entre otros elementos, en los aportados al proceso por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y la interventoría del Consorcio Proyección Capital.

Finalmente, se negó la solicitud de coadyuvancia de la sociedad Procesadora de Información del Servicio de Aseo S.A.S., Proceraseo S.A.S.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 la Ley 1437 de 2011.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2022-08-350-AP**

Bogotá D.C., Tres (03) de agosto del dos mil veintidós (2022)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000-2022-00842-00  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**ACCIONANTE:** HÉCTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO  
**ACCIONADO:** MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA, SOCIEDADES C.I. PRODECO S.A. y CARBONES DE LA JAGUA S.A.  
**TEMAS:** DERECHOS COLECTIVOS A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA - DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO - GOCE DE UN AMBIENTE SANO - EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN  
**ASUNTO:** ESTUDIO DE SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Estando la presente demanda para estudio de admisibilidad del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, encuentra esta Judicatura que el accionante presentó solicitud de medida cautelar de urgencia, por lo que en atención a lo establecido en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se procederá a adoptar una decisión al respecto, sin agotar el estudio de admisibilidad correspondiente.

### **I. ANTECEDENTES**

El señor HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO incoó el medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos en contra del MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA, SOCIEDADES C.I. PRODECO S.A. Productos de Colombia y CARBONES DE LA JAGUA S.A., y solicitó medida cautelar de urgencia, visible a folio 28 de la demanda.

### **II. MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA**

## 2.1. Medida Cautelar solicitada

La demanda radicada por el señor HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO tiene por objeto la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa - defensa del patrimonio público - goce de un ambiente sano - existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible conservación, restauración o sustitución.

Lo anterior de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. El día 4 de febrero de 2021, a través del oficio radicado con el No. 20211000988932, el presidente de la sociedad CI Prodeco S.A., radicó ante la Agencia Nacional de Minería - ANM solicitud de renuncia a la ejecución del Contrato.

Mediante Resolución VSC-455 del 4 de mayo de 2021 *“Por medio de la cual se resuelve la solicitud de renuncia presentada dentro del Contrato No. 044-89”* la ANM rechazó la citada solicitud, y contra esta decisión se interpuso recurso de reposición por parte de CI Prodeco S.A., el día 19 de mayo de 2021.

2. En consecuencia, se emitió Resolución VSC 979 el 3 de septiembre de 2021, en la cual la ANM decidió el recurso de reposición interpuesto por la sociedad CI Prodeco S.A., resolviendo reponer su decisión y en su lugar *“Declarar Viable la solicitud de renuncia radicada a través del oficio No 20211000988932 de 4 de febrero de 2021, en desarrollo del Contrato No 044-89, cuyo titular es la Sociedad CI Prodeco S.A.”*
3. La declaratoria de viabilidad de la solicitud de renuncia formulada por Prodeco, fue motivada única y exclusivamente, en que el artículo 23 del Decreto 2655 de 1988 (código minero vigente a la celebración del contrato de concesión), el cual no imponía requisitos diferentes para ejercer el derecho de renuncia que el de efectuar la reversión de los bienes muebles e inmuebles, limitándose entonces para tomar la decisión en la evaluación de los inventarios sobre dichos bienes afectos a la explotación minera.
4. La Agencia Nacional de Minería - ANM, motivó su decisión únicamente en haber obtenido información suficiente sobre el inventario de los bienes, sin advertir o detenerse a analizar las obligaciones ambientales pendientes a cargo de la sociedad CI Prodeco S.A. sobre los títulos mineros 044-89 y 285-95.
5. A juicio del demandante, la Resolución VSC 979 del 3 de septiembre de

2021, proferida por la ANM, únicamente mencionó de manera superficial y ligera el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de CI Prodeco S.A., advirtiendo que las mismas se encontraban adquiridas con *“otras autoridades y terceros, que subsisten a pesar de la terminación del Contrato”*.

6. En oficio 2021033201-2-000 del 25 de febrero del 2021, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, se refirió a la renuncia realizada por CI Prodeco S.A., a los contratos mineros 044-89 y 285-95, manifestando varias obligaciones medio ambientales pendientes de cumplimiento, a las que se les ha hecho seguimiento en los expedientes ambientales Nos. LAM2622 y LAM1203.

Igualmente, la ANLA advirtió que, *“De conformidad con los regímenes aplicables para adelantar el trámite de renuncia o de terminación anticipada de los contratos, se tiene que en los de concesión minera, las obligaciones ambientales pendientes deben quedar satisfechas antes de la aceptación de la renuncia y, en los contratos de aporte, las obligaciones ambientales pendientes deben quedar satisfechas desde el inicio de la fase liquidación del contrato.”*

7. Mediante oficio No. 2021177422-3-000 del 23 de agosto de 2021, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, comunicó el origen del procedimiento sancionatorio, el que pocos días de ser admitida por la ANM la solicitud de renuncia al título minero, y pese al trámite ambiental sancionatorio promovido, la ANM opta por liberar de sus obligaciones contractuales a la sociedad CARBONES DE LA JAGUA S.A.
8. La Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la ANM, pese a las diferentes dificultades medioambientales que representa la MINA CALENTURITAS y la MINA LA JAGUA, que corresponde a los entonces títulos mineros 044-89 y 285-95,
9. Posteriormente, en Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, la ANM, resolvió delimitar y declarar como Área de Reserva Estratégica Minera para Carbón térmico, contenidas en dos (2) bloques o polígono (incluidas las zonas de los títulos mineros 044-89 y 285-95), de acuerdo con informes de caracterización del territorio No. 009 del 29 de abril de 2022 y No. 010 del 29 de abril de 2022, y los conceptos técnicos VPPF No. 010 de septiembre 10 de 2021 y No. 004 de 7 de marzo de 2022, respectivamente.
10. Las anteriores decisiones, se emitieron de manera apresurada y sin siquiera esperar a culminar con la liquidación y reversión de los contratos de concesión 044-89 y 285-95, así como la ANM efectuó convocatoria de ronda minera de carbón para suscribir nuevos títulos

mineros sobre las áreas que correspondían a los títulos citados, que fueron ejecutados por CI Prodeco S.A., y pese que a la fecha se encuentran vigentes obligaciones ambientales sobre aquellos, que fueron suficientemente documentados de forma previa a admitir la renuncia de los mismos.

11. Por medio del oficio 2021033201-2-000 del 25 de febrero del 2021, emitido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, exigía de manera previa a la terminación de los contratos de concesión minera, que las sociedades dieran cumplimiento a sus obligaciones ambientales.
12. Manifestó el actor popular que, la convocatoria realizada por la ANM para la adjudicación de las áreas de reserva estratégica minera ubicadas en los municipios de El Paso, Becerril y La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar, en las áreas donde fueron ejecutados los contratos de concesión minera 044-89 y 285-95, se realiza pese a que no fue realizado ningún estudio medio ambiental, ni económico, ni técnico, de ningún tipo, diferente a la información suministrado por la sociedad CI Prodeco S.A., que permita estructurar un adecuado proyecto de explotación minera que, siquiera, sea ejecutable, y permita mitigar el impacto ambiental de las obligaciones incumplidas por los concesionarios salientes.

En consecuencia, considera que se causaría un perjuicio irremediable si llegare a cerrar el proceso de convocatoria pública y la adjudicación de las áreas mineras objeto de la demanda, dado que no sería posible adoptar medidas de protección o mitigación sobre las obligaciones ambientales pendientes por la sociedad CI Prodeco S.A., por lo cual solicita la adopción de medidas cautelares de urgencia en el siguiente sentido:

*(...) Para que los efectos de la sentencia que se dicte en esta acción constitucional no sean irrisorios, y se consolide un perjuicio medioambiental irreparable, solicito se dicte la **SUSPENSION INMEDIATA de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la ANM, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, en tanto que dichas áreas recaen sobre los municipios de EL PASO, BECERRIL y LA JAGUA DE IBIRICO, en el departamento del CESAR; mismas áreas que correspondían a los títulos mineros 044-89 y 285-95, los cuales presentan obligaciones pendientes ambientales, lo que supone un perjuicio irremediable en el medio ambiente, hasta tanto no se realicen los estudios de impacto ambiental respectivo y se presente un estudio técnico debidamente documentado en el cual se garantice que las nuevas actividades mineras no afectarán los ecosistemas y las fuentes hídricas o que las afectaciones que se presenten serían mínimas y mitigables a corto tiempo.***

*(...) Todo esto, atendiendo que, de acuerdo con el cronograma fijado en el aviso de convocatoria del 19 de mayo de 2022, la adjudicación “EXPRESS” que pretende realizar la ANM culmina el día 3 de agosto de 2022, con el respectivo acto de adjudicación, minuciosamente calculado para ser proferido a tan solo unos días para concluir periodo de gobierno.”*

## **2.2. Examen de los requisitos para el decreto o denegación de la medida**

De conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos podrán solicitarse o decretarse de oficio medidas cautelares, previo cumplimiento de las reglas de procedencia y los requisitos para su adopción, establecidos en el mismo Estatuto normativo.

En ese sentido se torna pertinente traer a colación apartes de la Sentencia C-284 de 2014, a través de la cual, la Honorable Corte Constitucional declaró exequible el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 (en lo que tiene que ver con las acciones populares):

*“Resultaba entonces necesario ampliar el catálogo de medidas cautelares, con el fin de asegurar instrumentos efectivos de protección provisional que pudieran usarse en las controversias contenciosas no originadas en un acto administrativo, sino por ejemplo en una omisión o un hecho de la administración. También era imperativo morigerar la radical limitación de la suspensión provisional, con el fin de asegurar una protección previa a la sentencia frente a actos administrativos, que garantizara el derecho a una justicia pronta y efectiva.*

*(...) Tras examinar el contenido de la regulación prevista en los artículos 229 a 241 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Corte concluye que el legislador no violó los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 de la Constitución al ordenar la aplicación del mismo a los procesos iniciados con la finalidad de proteger derechos e intereses colectivos. En síntesis, las razones que desarrollará la Sala a continuación son las siguientes: primero, la norma acusada no infringe ninguno de los atributos constitucionales que los artículos 88, 89, 228 y 229 Superiores les confieren a las acciones para la defensa de derechos colectivos; segundo, la Corte Constitucional juzga razonable, según la actual distribución de competencias judiciales en esta materia, prever un régimen de medidas cautelares especial para las acciones fundadas en derechos e intereses colectivos cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, y que no se extienda a las acciones del mismo orden cuando las conozca un juez vinculado a una jurisdicción distinta. A continuación se expondrán estas razones con mayor detalle.*

*(...)En definitiva, a juicio de la Sala, el párrafo del artículo 229, Ley 1437 de 2011, no viola los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al extender la regulación de medidas cautelares previsto en capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, por las siguientes razones:*

i. no reduce las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; ii. el juez puede, en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; iii. sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; iv. si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad de medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; v. la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; v. estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente”<sup>1</sup>. (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, el Máximo Tribunal Constitucional encontró no sólo exequible el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en lo que concierne a la procedencia de medidas cautelares en procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, sino que también destacó la pertinencia de ampliación del catálogo de medidas cautelares que se adoptan en la jurisdicción contencioso administrativa y la posibilidad del decreto de medidas cautelares de urgencia, en los eventos que así se requieran, dada la inminencia y urgencia que imposibilita el trámite ordinario de traslado a la entidad demandada.

### 2.2.1. Competencia:

El artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, establece que la decisión de adoptar medidas cautelares debe ser emitida por el Magistrado Ponente, así:

**“ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

*El Juez o **Magistrado Ponente** al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.*

*Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.*

*El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o **Magistrado Ponente** deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.*

---

<sup>1</sup> Corte constitucional, expediente D-9917, Sentencia C-284 del 15 de mayo de 2014, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

*Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia (...)".*

Con mayor razón en las medidas cautelares de urgencia, dispone el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del magistrado ponente, así:

**ARTÍCULO 234. Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta.

En suma, es el suscrito **Magistrado Ponente** el competente para proveer sobre la medida cautelar solicitada por el señor Héctor Alfonso Carvajal Londoño, consistente en la suspensión inmediata de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la ANM, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022.

### **2.2.2 Requisitos de procedibilidad**

De conformidad con lo previsto en el artículo 230 y el parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos que tengan por finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos y que sean de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, podrán ser decretadas de oficio o a solicitud de parte, medidas cautelares de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión, siempre y cuando: i) tales medidas tengan relación directa con las pretensiones de la demanda y sean necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; ii) se cumpla con los requisitos de que trata el artículo 231 *Ibidem* para su adopción; y iii) se observe el procedimiento descrito en el artículo 233 de la misma normatividad, salvo cuando se evidencia que por su urgencia no es posible agotar tal trámite (artículo 234 de la Ley 1437 de 2011).

Ahora bien, como quiera que la naturaleza del medio de control que aquí se analiza no se contrae a la declaratoria de nulidad de unos actos administrativos ni al restablecimiento del derecho del demandante, de conformidad con lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, deberá analizarse la

conurrencia de los siguientes requisitos, a fin de determinar si la medida cautelar de urgencia que se solicita debe ser decretada o denegada:

*“En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:*

- 1) Que la demanda esté razonablemente fundada;*
- 2) Que el demandante haya demostrado “así fuere sumariamente”, la titularidad de los derechos invocados;*
- 3) Que el demandante haya presentado “los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones” que permitan concluir mediante un juicio de ponderación de intereses que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida que concederla;*
- 4) Que adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.*

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que el Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado respecto de las medidas cautelares en acciones populares y ha precisado:

*“Es importante señalar que acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.*

*(...) En el caso concreto, el actor solicita que como medida previa “se disponga que el impuesto de alumbrado público se cobre con las tarifas estipuladas en el Acuerdo 022 de 2.004”, ello con miras a evitar un daño contingente.*

*Al respecto, considera esta Sala de decisión que para establecer si es viable decretar la medida previa solicitada por el actor, es necesario indagar si el daño contingente señalado por la parte actora se evidencia de forma manifiesta, si los fundamentos fácticos tienen un principio de prueba sobre su ocurrencia y, si la medida solicitada tiene el efecto útil de “prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”, como lo exige el artículo 25 de la ley 472 de 1998. Lo anterior por cuanto la procedencia de la medida cautelar pende de la demostración o de la inminencia a un daño, para prevenirlo, o de la causación actual de un daño, para hacerlo cesar.*

*Al respecto, considera la Sala que en este momento, en el cual aún no se ha trabado la relación jurídico procesal, con la notificación de la demanda a los demandados, no es posible concluir con base en los hechos planteados en la demanda y con fundamento en las pruebas aportadas con ésta, las cuales en su mayoría no se encuentran en estado de valoración, que exista un daño contingente*

*que se pueda conjurar con que la medida previa pedida en la demanda.”<sup>2</sup> (Negrita y subrayado fuera de texto)*

Considerado lo anterior, el Despacho procederá a analizar cada uno de esos presupuestos con el fin de verificar si hay lugar o no al decreto de la medida cautelar de urgencia solicitada.

En primer lugar, se formuló y sustentó la solicitud de medida cautelar de urgencia con la demanda y en concordancia con los derechos colectivos invocados en la misma, esto es, principalmente a la moralidad administrativa - defensa del patrimonio público - goce de un ambiente sano - existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible conservación, restauración o sustitución.

Como bien se infiere de la problemática puesta de presente en la solicitud de medida cautelar y las peticiones del *libelo demandatorio*, es claro que la medida invocada guarda relación directa con tales pretensiones, como quiera que busca la suspensión de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la ANM, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, designadas como áreas de reserva estratégica minera ubicadas en los municipios de El Paso, Becerril y La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar, donde fueron ejecutados los contratos de concesión minera Nos. 044-89 y 285-95 (conforme expone el accionante).

En el caso objeto de estudio, el actor popular pretende la protección de los derechos colectivos goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la moralidad administrativa; y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; establecidos en los literales a), y c), del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En consecuencia, se evaluará la procedencia de la medida cautelar solicitada consistente en la suspensión de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la ANM, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, designadas como áreas de reserva estratégica minera ubicadas en los municipios de El Paso, Becerril y La Jagua de Ibirico, en el departamento

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercer. C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Expediente: 08001-23-31-000-2005-03595-01. Providencia del 18 de julio de 2007.

del Cesar, donde fueron ejecutados los contratos de concesión minera Nos. 044-89 y 285-95, teniendo en cuenta los siguientes fundamentos fácticos y jurídicos:

### ***Hechos relevantes***

El 21 de febrero de 1989, la Autoridad Minera hoy Agencia Nacional de Minería - ANM y la sociedad C.I. PRODECO S.A. -PRODUCTOS DE COLOMBIA S.A., suscribieron el Contrato de Exploración y Explotación Minera Carbonífera No. **044-89** (FJUA-01), en un área de 6.688 hectáreas y 9000 m<sup>2</sup>, localizado en jurisdicción de los municipios de EL Paso, Becerril y La Jagua DE Ibirico, en el departamento del Cesar, por el término de treinta (30) años contados a partir de su inscripción en el Registro Minero Nacional, que tuvo lugar el 3 de julio de 1990. Dicho proyecto fue clasificado como uno de Gran Minería.

De otro lado, el 28 de diciembre de 1995, la Empresa Colombiana de Carbón Ltda. ECOCARBON y CARBONES DEL CARIBE S.A., suscribieron el **contrato No. 285-95**, para la realización de un proyecto carbonífero de gran minería de exploración y explotación de un depósito de Carbón en jurisdicción del municipio de La Jagua de Ibirico, en el Departamento del Cesar, por el término de 30 años, contados a partir del 24 de abril de 1997, fecha en la cual fue inscrito en el Registro Minero Nacional.

Las actuaciones surtidas por CARBONES DE LA JAGUA S.A. ante la ANM, es realizada bajo la denominación “Prodeco” dado el grupo empresarial al que pertenecen.

El día 4 de febrero de 2021, a través del oficio radicado con el No. 20211000988932, el presidente de la sociedad CI Prodeco S.A., radicó solicitud de renuncia a la ejecución de los Contratos en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 2655 de 1988 (fl. 97 Anexo Demanda - Expediente Electrónico), en el siguiente sentido:

*“En mi condición de Presidente de la sociedad CI Prodeco S.A. (Prodeco), titular del contrato 044-89, y en desarrollo de lo discutido en nuestra reunión virtual del día 3 de febrero de 2021, por medio de la presente comunicación me permito confirmar lo informado a ustedes en relación con la decisión que ha tomado Prodeco de renunciar al Contrato 044-89.”*

*(...) En este sentido, estando al día en el cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales y legales, a través de la presente comunicación y de la manera más respetuosa me permito presentar formalmente la renuncia de Prodeco al Contrato Minero y así permitir al Estado colombiano retomar dicho depósito.”*

Mediante Resolución VSC 979 del 3 de septiembre de 2021, la ANM resolvió “Declarar Viable la solicitud de renuncia radicada a través del oficio No

20211000988932 de 4 de febrero de 2021, en desarrollo del Contrato No 044-89, cuyo titular es la Sociedad CI Prodeco S.A.”

En el mismo sentido, mediante Resolución VSC 981 del 3 de septiembre de 2021, la ANM resolvió “Declarar Viable la solicitud de renuncia radicada a través del oficio No 20211001019012 de 4 de febrero de 2021, en desarrollo del Contrato No 285-95, cuyo titular es la Sociedad Carbones de la Jagua S.A.

Lo anterior con fundamento en el artículo 23 el Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas vigente para la época de la concesión minera), el cual establece lo siguiente:

*“ARTICULO 23. RENUNCIA. En cualquier tiempo el interesado podrá renunciar al título minero y retirar las maquinarias, equipos y elementos destinados a sus trabajos, dejando en normal estado de conservación las edificaciones y las instalaciones adheridas permanentemente al suelo y que no puedan retirarse sin detrimento. Estas revertirán gratuitamente al Estado, cuando se trate de proyectos de gran minería (...)”*

Bajo el anterior contexto, con la presentación de la renuncia se debe aportar toda la información necesaria para determinar en la etapa de liquidación si se ha cumplido con el requisito previsto en el artículo 23 del Decreto 2655.

Esto garantiza que efectivamente se reviertan todos los bienes en buen estado de conservación a los que hay lugar y que se disponga de la información pertinente durante la etapa de liquidación del contrato, evitando vulneraciones del patrimonio público y en cumplimiento de principios de la función administrativa.

### ***Permisos mineros y Permisos Ambientales***

Es importante aclarar que, los contratos mineros sobre los cuales recae el debate de protección son: i) Título minero No. 044-89 adjudicado a C.I. Prodeco S.A., cuyo proyecto fue denominado como “EXPLORACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE DE CARBONÍFERA A CIELO ABIERTO DENOMINADO PROYECTO CARBONÍFERO CALENTURITAS, EN EL DEPARTAMENTO DEL CESAR” en adelante simplemente “MINA CALENTURITAS” y ii) Título minero 285-95, adjudicado a Carbones de la Jagua S.A., cuyo proyecto fue denominado como EXPLORACIÓN INTEGRAL DE CARBÓN DEL FLANCO OCCIDENTAL DEL SINCLINAL DE LA JAGUA DE IBIRICO” en adelante simplemente “MINA LA JAGUA”.

Se tiene que el Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas vigente para la época de la concesión minera), definió las diferentes escalas mineras, clasificación que se realizaría de acuerdo al volumen de explotación realizada dentro de los proyectos, y contempló cuatro clases de títulos mineros como fueron, las Licencias de Exploración, Licencias de Explotación, Contratos de Concesión,

Aportes Mineros y Reconocimiento de Propiedad Privada. Así mismo, especificó las modalidades de contratos para la exploración y explotación de diferentes minerales, sus condiciones operativas, obligaciones de los titulares, así como las reglas que debían regir para adelantar labores mineras en territorios con asentamientos indígenas.<sup>3</sup>

En la actualidad, el contrato de concesión constituye el único medio por el cual el Estado, puede otorgar la titularidad minera a los particulares y así mismo constituye un acto jurídico destinado a producir efectos jurídicos, previa la solicitud de un tercero al Estado como propuesta de contrato de concesión de un área de interés, con el fin de adelantar un proyecto minero.

Al respecto la jurisprudencia de la Corte constitucional ha planteado<sup>4</sup>:

*“El contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, (i) el derecho de explotación que nace con la inscripción del acto que otorga el título minero en el registro minero correspondiente, de conformidad con el código de minas, y (ii) la actividad propiamente dicha de exploración o explotación del bien público.*

*La Corte ha insistido en que este tipo de contrato (i) comprende un conjunto amplio de deberes y derechos del concesionario; (ii) comprende igualmente un conjunto de facultades y obligaciones de la autoridad pública, (iii) tales derechos, facultades y obligaciones deben estar expresamente reguladas por la ley, (iv) la concesión no transfiere el dominio sobre los recursos al concesionario, y (v) las autoridades deben ejercer una permanente vigilancia sobre el concesionario con el fin de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, dentro del marco constitucional y legal fijado para la explotación de los recursos naturales no renovables y con respeto de las normas ambientales.”*

De lo anteriormente planteado, es importante aclarar que, las obligaciones y derechos adquiridos por medio de un contrato de concesión minera en el cual generalmente se señalan una serie de obligaciones a cargo de la concesionaria, relacionadas con aspectos de orden técnico de la explotación, el pago de las regalías a las respectivas entidades, así como los impuestos y las participaciones, adicionalmente se establece que para su ejecución se requiere de unos permisos o licencia de las autoridades ambientales.

De otro lado, las **obligaciones ambientales** para la ejecución de un proyecto obra o actividad se encuentran relacionadas en los permisos o licencias otorgados por autoridades ambientales competentes, que para el caso concreto es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

El acto administrativo por el cual se otorga una autorización o licencia ambiental se encuentra condicionado al establecer el cumplimiento de unas obligaciones al titular de la misma, como formas de prevención, mitigación,

---

<sup>3</sup> BECERRA, Luis Álvaro Pardo. *Propuestas para recuperar la gobernanza del sector minero colombiano. Minería en Colombia, 2013, P. 181*

<sup>4</sup> Sentencia C-983/10, Referencia.: expediente D-8171. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

corrección, compensación y manejo de los efectos e impactos ambientales del proyecto. Igualmente, es un acto discrecional que para emitirse debe atender a la valoración de los fundamentos planteados por el solicitante y a la verificación de los mismos por parte de la autoridad ambiental, que puede negarla en el sentido de encontrar posibles afectaciones graves al medio ambiente.

Mediante la Ley 99 de 1993 se creó el Sistema Nacional Ambiental -SINA-, que reestructuró las instituciones del sector público en torno a la gestión de conservación del ambiente y dio origen al mecanismo de licencia ambiental, definida 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.”*

La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir. De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o reversar, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.

En efecto, para los contratos mineros objeto de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022 realizada por la ANM, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, designadas como áreas de reserva estratégica minera ubicadas en los municipios de El Paso, Becerril y La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar, se encuentran, entre otras, las siguientes autorizaciones ambientales:

**Contrato minero 044-89:** Mediante Resolución 425 del 14 de noviembre de 1995, se aprobó el Plan de Manejo Ambiental (PMA) presentado por la Sociedad C.I. PRODECO S.A., para adelantar las actividades de explotación de carbón del programa de mediana minería en los sectores A y C para el proyecto “Exploración, construcción y montaje de carbonífera a cielo abierto denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas que se realiza en un área de 6.677 ha, en el departamento del Cesar”

**Contrato minero 285-95:** Mediante Resolución 2375 del 18 de diciembre del 2008 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

estableció a las Sociedades CARBONES DE LA JAGUA S.A. -CDJ, CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. -CMU y CARBONES EL TESORO - S.A. CET, el Plan de Manejo Ambiental Unificado para el desarrollo de la actividad de la Operación Integrada de los contratos mineros 285/95 (CDJ), 132/92 (CET), 109/90 (CMU) y DPK-141 (CDJ) y sus actividades conexas.

### ***Pruebas sustento de la urgencia de la medida cautelar***

- ✓ En cumplimiento de lo señalado en el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, se han realizado actividades de control y seguimiento ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, a los proyectos objeto de los contratos mineros 044-89 y 285-95, como se evidencia en el ACTA REUNIÓN DE CONTROL Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL NO. 170 DE 2022, en la cual se generaron múltiples requerimientos algunos de ellos reiterados frente a las obligaciones ambientales de la sociedad CI PRODECO S.A., y sustentado en el Concepto Técnico No. 01895 del 12 de abril de 2022, que dan muestra de las obligaciones ambientales insatisfechas (fls. 172 a 203 Anexos Demanda - Expediente Electrónico).
- ✓ Obra en el expediente el Oficio 2021033201-2-000 del 25 de febrero del 2021, expedido por el Director General de la ANLA, en donde el funcionario se refirió a la renuncia realizada por Prodeco a los contratos mineros 044-89 y 285-95, y la necesidad de satisfacer previamente las obligaciones ambientales pendientes desde ANTES DE LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. Es de resaltar que en este oficio se identifica un cumulo importante de obligaciones ambientales insatisfechas, que no pueden pasar por inadvertidas en la nueva convocatoria que realiza la ANM. (fls. 166 a 170 Anexos Demanda - Expediente Electrónico).
- ✓ A su vez, la Resolución 01640 del 16 de septiembre de 2021; Resolución 01896 del 27 de octubre de 2021, Resolución 01909 del 29 de octubre de 2021; Resolución 01961 del 5 de noviembre de 2021; Resolución 02215 del 7 de diciembre de 2021; Auto 11507 del 31 de diciembre de 2021 y Resolución 00664 del 29 de marzo de 2022, entre otras, que imponen obligaciones en materia ambiental, y dan muestra de la necesidad de adoptar estudios ambientales en forma previa a la adjudicación desbocada que pretende realizar la ANM sobre el área donde se ejecutaba el proyecto 044-89. (fls. 778 a 896 *ibidem*).
- ✓ Acta No. 177 del 20 de mayo de 2021, que contiene también una de las tantas observaciones realizadas en el proyecto 285-95, por causa de visita realizada por el Equipo Técnico de Seguimiento de la ANLA los días 23 al 27 de marzo de 2021, sustentado en el Concepto Técnico No. 02703 del 19 de mayo de 2021, que conduce a realizar cerca de 40 requerimientos en materia ambiental. (fls. 962 a 1003 *ibid.*)

- ✓ Resolución 01910 del 29 de octubre de 2021 y el Auto 10906 del 17 de diciembre de 2021, “Por el cual se ordena el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental” en contra de operación conjunta de las sociedades Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A., dentro del proyecto 285-95. (fls. 1947 a 1987 Anexos Demanda - Expediente Electrónico)
- ✓ Documento que contiene el análisis regional realizado por la ANLA de la zona minera del Cesar con corte a diciembre de 2021, donde se evidencia el impacto ambiental en la región con ocasión de las áreas correspondientes a los proyectos 44-89 y 285-95, que se pretende adjudicar. (fls. 1988 a 2100 *ibidem*)

De los anteriores documentos anexos y los planteamientos de la misma autoridad ambiental ANLA respecto del cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de la sociedad CI Prodeco S.A., se advierten varios requerimientos reiterados relacionados, entre otros asuntos, con:

#### ***SENSIBILIDAD DEL COMPONENTE HIDRICO SUBTERRANEO:***

*En Proyectos mineros de explotación a cielo abierto y áreas fuentes declaradas hay una “sensibilidad muy alta”, basado en la ponderación de los sistemas acuíferos cartografiados a nivel nacional, según criterios de acumulación de proyectos y el grado de afectación potencial generado por los mismos sobre las aguas subterráneas, específicamente en los sectores donde se encuentra el sistema acuífero Cesar.*

#### ***MODELACIÓN HIDROLÓGICA Y CALIDAD DEL AGUA<sup>37</sup>***

*El objetivo de la modelación hidrológica del río Calenturitas consistió en la identificación del impacto en el régimen de caudales por cambio de las coberturas de la tierra dentro de la cuenca, teniendo en cuenta el cierre a futuro de algunos proyectos mineros, los cuales se presentan en la figura, que abarcan un área aproximada del 8% del área total de la cuenca. Se eligió la cuenca del río Calenturitas para la modelación hidrológica, debido a la disponibilidad de información de caudales diarios, así como el porcentaje de área que cubren los proyectos que posiblemente cierren a futuro.*

*(...) Sin embargo, al evaluar aumento en los vertimientos mineros se observó una reducción del 27% en la concentración del oxígeno disuelto (bajó a 5.3 mg/L promedio) lo cual si bien cumple todavía con el objetivo de calidad (> 5.0 mg/L) podría llegar por debajo de este valor si se considera un aumento en las descargas de aguas residuales domésticas o residuales agrícolas con contenido de material orgánico producto del aumento poblacional y de la falta de infraestructura para el tratamiento de las mismas en la zona.*

#### ***VALORACIÓN ECONÓMICA - ALTERACIÓN A LA CALIDAD DE AIRE<sup>38</sup>***

*Uno de los impactos negativos más frecuentemente reportado en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) por los proyectos, obras o actividades en el área de estudio corresponde a la alteración a la calidad del aire, causada por emisiones de material particulado.*

*Para estos proyectos objeto de licenciamiento ambiental, el Decreto 2041 del 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (compilado en el Decreto 1076 de 2015), exige la presentación de la Evaluación económica de los impactos negativos; que cuando pueden ser controlados en su totalidad por las medidas contempladas en el Plan de Manejo Ambiental (PMA), son considerados internalizables de acuerdo con la Resolución 1669 de 2017. Las medidas de prevención y corrección permiten mantener las condiciones ambientales sin cambios, garantizando que no existirán afectaciones sobre el bienestar de la población y el costo de su implementación representa el valor económico de los impactos internalizables, reflejando el costo de oportunidad de evitar el deterioro de la calidad ambiental.*

Adicionalmente, mediante oficio 2021177422-3-000 del 23 de agosto de 2021, que da origen al inicio del procedimiento sancionatorio, con fundamento en los hechos relacionados con:

- Por no presentar dentro del quinto informe de cumplimiento ambiental, el Modelo Matemático de calidad de Agua a que alude el numeral 2.4.10.4. del artículo noveno de la Resolución No. 2375 del 18 de diciembre de 2008.
- No haber presentado la justificación de los usos para el recurso hídrico que refiere el numeral 2.4.10.10 del artículo noveno de la Resolución No. 2375 del 18 de diciembre de 2008.

En consecuencia, estima el Despacho que los argumentos, la información y las justificaciones presentadas por el accionante, en el *libelo demandatorio* son lo suficientemente concluyentes en esta etapa preliminar, para constituir un principio de prueba respecto del incumplimiento por parte de la sociedad CI Prodeco S.A., de las obligaciones que generan los instrumentos de Manejo Ambiental que fundamentan de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, mismas áreas que correspondían a los títulos mineros 044-89 y 285-95.

Para concretar el propósito último de la medida de suspensión de manera proporcional y legítima, respecto de ciertas y determinadas actividades, se debe acudir a la interpretación armónica conforme al artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 2011) las medidas preventivas a decretar deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa como se pasa a estudiar:

Necesidad de la Medida Preventiva: Evaluados los presupuestos de hecho y derecho se establece que, en ejercicio de los deberes constitucionales de

protección de recursos naturales es viable adoptar medidas que garanticen y eviten el deterioro de bienes que se encuentran en riesgo o sufriendo una afectación a falta de cumplimiento de las obligaciones ambientales dentro de la ejecución de los títulos mineros 044-89 y 285-95.

Se han configurado las medidas preventivas como instrumentos para anticipar, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación atentatoria contra el ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

En el presente caso, de acuerdo con la valoración de las pruebas aportadas y el análisis que precede, se reúnen los presupuestos legales que respaldan la aplicación de una medida cautelar de protección ante la posible vulneración por insuficiencia de las medidas ambientales adoptadas para el cumplimiento por las autoridades administrativas respecto de la sociedad CI Prodeco S.A., previo a la liquidación de los títulos mineros de los cuales tenía su titularidad.

En consecuencia, se advierte la necesidad imperiosa de suspender la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, para la adjudicación de las áreas de reserva estratégica minera ubicadas en los municipios de El Paso, Becerril Y La Jagua De Ibirico, en el departamento del Cesar, donde fueron ejecutados los contratos de concesión minera 044-89 y 285-95, como quiera que es pertinente la evaluación de las obligaciones ambientales pendientes previa adjudicación de las áreas mineras objeto del debate.

Adicionalmente no es claro, como plantea el demandante, que la Agencia Nacional de Minería, haya realizado la liquidación de los referidos contratos de concesión minera 044-89 y 285-95 que definan el estado final de las obligaciones de los concesionarios salientes para autorizar o adjudicar una nueva disposición sobre los recursos mineros sin las garantías ambientales y habiéndose presentado pruebas del grave incumplimiento en esa materia sobre una misma área de influencia; al igual que tampoco se ha realizado la posterior reversión de los bienes muebles e inmuebles afectos a la concesión, que permita adjudicar de nuevo las áreas de concesión minera objeto de una nueva explotación, imponiendo que, en caso de ser adjudicadas las nuevas concesiones, coexistirán las obligaciones insatisfechas a cargo de la sociedad CI PRODECO S.A., y al tiempo las obligaciones devenidas de los nuevos contratos.

Lo anterior imposibilita el cumplimiento de los fines del instrumento de manejo y control ambiental para la planificación, administración y manejo de los bienes ambientales y como mecanismo de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la prevención y gestión de los riesgos ambientales.

- Proporcionalidad de la Medida Preventiva: Sobre el particular, la Corte Constitucional preceptuó, en tratándose de criterios para resolver tensiones

en torno a la imposición de una medida preventiva y las restricciones que ello implica para el particular, lo siguiente:

*“La Corte ya ha puesto de presente que una teórica discusión jurídica en materia ambiental sobre cuáles derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución al reconocer la primacía del interés general, al limitar varios derechos en función de la protección debida al medio ambiente, los recursos naturales o la ecología, y al asignarles al Estado funciones de prevención y control del deterioro ambiental y a los particulares el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.*

En ese sentido, se precisa que tal como lo expuso la Corte Constitucional, la proporcionalidad en sentido estricto se refiere a que el principio satisfecho por el logro del fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes, por lo tanto, en el caso sub examine, esta Sala de decisión establecerá que los derechos económicos limitados con la decisión a adoptar dentro de la evaluación de la protección de los derechos colectivos deben ceder ante el medio ambiente y el equilibrio ecológico, en tanto lo que se busca en el caso particular es la protección de los recursos, siendo lo anterior de vital importancia para la conservación humana y el ambiente.

Así las cosas, atendiendo al hecho de que presuntamente la sociedad CI Prodeco S.A., se encuentra incumpliendo varias obligaciones ambientales y tal como advierte la ANLA en oficio 2021033201-2-000 del 25 de febrero del 2021 (fls. 166 a 170 Anexos Demanda - Expediente Electrónico).

*“Sin embargo, de conformidad con los regímenes aplicables para adelantar el trámite de renuncia o de terminación anticipada de los contratos, se tiene que en los de concesión minera, las obligaciones ambientales pendientes deben quedar satisfechas antes de la aceptación de la renuncia y, en los contratos de aporte, las obligaciones ambientales pendientes deben quedar satisfechas desde el inicio de la fase liquidación del contrato.*

*Finalmente, es importante precisar que la relación de obligaciones ambientales pendientes por cumplir se presenta para que sean tenidas en cuenta en las actuaciones administrativas relacionadas con la renuncia presentada y la fase de liquidación, según el caso. Lo anterior, sin perjuicio de la necesidad de definir en el marco de coordinación interinstitucional los mecanismos necesarios para que, una vez definido el futuro de las áreas por parte de la Agencia, se garantice el cumplimiento de las obligaciones ambientales que surjan como consecuencia de la terminación anticipada de los títulos mineros, tales como las acciones de recuperación ambiental y desmantelamiento de infraestructura, para evitar la generación de pasivos ambientales como consecuencia de la explotación minera o, inclusive, de la cesación de las actividades mineras.”* (Negrillas fuera del texto original)

Bajo lo anterior, es la misma autoridad ambiental la que reconoce la necesidad de que sean satisfechas todas las obligaciones pendientes dentro de los contratos de los títulos mineros 044-89 y 285-95 previamente a la liquidación de los mismos, se hace necesario la adopción parcial de la medida cautelar solicitada por el actor popular en el sentido de impedirla o al menos restringirla, ante la incertidumbre del daño ambiental y la posibilidad de revertir sus consecuencias, de asumir los pasivos ambientales.

En consecuencia, la decisión a tomar debe cumplir con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad respecto a la restricción de un derecho para salvaguardar o proteger otro. Del mismo modo, la aplicación de la medida escogida debe ser eficaz para el fin indicado, de forma que no restrinja de forma desproporcionada los otros derechos en conflicto.

La legitimidad de la medida preventiva que consiste en prevenir e impedir que se continúe con la ejecución de la actividad de intervención sobre un cuerpo de agua no categorizada que requiere protección; con base en lo anterior, la finalidad de adoptar medida preventiva de suspensión de actividades en este caso se fundamenta en prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de los hechos que atentan contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la comunidad que se encuentran localizados a la zona.

En efecto, como lo indicó la jurisprudencia, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se enmarca en (i) el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, (ii) el equilibrio de los ecosistemas, (iii) la protección de la diversidad biológica y cultural, (iv) la calidad de vida del ser humano como parte del medio y (v) el desarrollo sostenible. Sobre este último, cabe indicar que más allá de hacer concurrente el crecimiento económico con el equilibrio de la naturaleza, la relación entre el derecho al ambiente sano y el denominado desarrollo económico conlleva el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en consideración a la primacía del interés general y el bienestar comunitario, estableciendo una función social y ecológica al desarrollo.

El derecho a la renuncia de títulos mineros no es un derecho absoluto, como bien reconoce la misma sociedad CI Prodeco S.A., y se pueden presentar situaciones en las que primen otros derechos o principios, como por ejemplo, el interés general, según dispone el artículo 1° de la Constitución Política.

La renuncia a títulos mineros no podría entonces llevar a un irrestricto desconocimiento del interés público. Esto conduciría a una vulneración de la naturaleza misma de la actividad minera, que es definida como de interés social por los artículos 7° del Decreto 2655 y 13 de la Ley 685 de 2001.

En ese sentido, vale la pena recordar que:

*“...la medida cautelar puede decretarse en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, siempre que se pruebe: a) la vulneración actual o inminente de un derecho colectivo y b) que en esa vulneración esté comprometida, por acción u omisión, la entidad demandada. Como el legislador estableció precisas causales con fundamento en las cuales el interesado puede oponerse a las medidas previas, que se refieren a los efectos que ha de producir la misma respecto de los derechos colectivos que se pretenden proteger, del interés público y de la situación del demandado, resulta importante tener en cuenta estas circunstancias con el objeto de que se profiera una medida que, además de ser necesaria para la garantía del derecho colectivo vulnerado o puesto en peligro, no resulte lesiva al propio derecho, al interés público o al demandado. Una vez cumplidos los supuestos que hacen procedente la medida cautelar, el juez puede adoptar la que resulte necesaria para contrarrestar la vulneración o amenaza del derecho colectivo, que debe ser la adecuada a las necesidades de cada circunstancia particular.”<sup>5</sup> (Negrilla fuera de texto).*

Así las cosas, al estar demostrado el elemento de inminencia en el riesgo de afectación de la colectividad en general que en virtud del principio de goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la moralidad administrativa; y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; establecidos en los literales a), y c), del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Bajo los planteamientos previos, y con el propósito de evitar la consumación de un perjuicio irremediable, pero también con el propósito de garantizar que los efectos de la sentencia que eventualmente se emita en el *sub lite* no sean nugatorios, dada la presunta afectación de los derechos colectivos en torno a los cuales se pregona protección, el Despacho se ve conminado a **ordenar la suspensión inmediata y transitoria de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la ANM, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, en tanto que dichas áreas recaen sobre los municipios de EL PASO, BECERRIL y LA JAGUA DE IBIRICO, en el departamento del CESAR; mismas áreas que correspondían a los títulos mineros 044-89 y 285-95, los cuales presentan obligaciones pendientes ambientales, lo que supone un perjuicio irremediable en el medio ambiente, como medida cautelar de urgencia tendiente a la protección de los derechos e intereses colectivos. Así mismo se dispondrá la publicación inmediata de esta providencia en la página web de las autoridades públicas convocadas a la presente acción.**

---

<sup>5</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercer. C.P. Camilo Arciniegas Andrade Expediente: 13001-23-31-000-2005-01023-01

Al respecto ha de destacarse que **el carácter temporal de la medida deprecada** tiene asidero en la importancia de los derechos colectivos en pugna pero también en la necesidad de recaudar información tendiente al esclarecimiento de los hechos invocados en la formulación de la misma, por lo que esta Magistratura se reserva la potestad de proveer con carácter definitivo sobre el petitorio cautelar, una vez se obtenga respuesta a los requerimientos a que hará referencia a continuación y efectúe el análisis de tales documentales.

En consecuencia el Tribunal, haciendo uso de la facultad oficiosa de trata el artículo 213 de la Ley 1437 de 2011<sup>6</sup>, considera necesario ordenar a las entidades MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, y AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA que en el término de cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación que por secretaría de esta Sección se libre para el efecto, informen:

i) Sobre las actuaciones desplegadas para el acatamiento de la medida cautelar temporal y urgente aquí adoptada.

ii) Sobre el estado del trámite y las decisiones adoptadas dentro de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la ANM, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022. De ser así se le solicita remitir copia de la misma.

iii) Sobre el estado y cumplimiento de las obligaciones ambientales pendientes que recaen sobre áreas que corresponden a los títulos mineros 044-89 y 285-95, ejecutados en jurisdicción de los municipios de El Paso, Becerril Y La Jagua De Ibirico, en el departamento del Cesar.

iv) Sobre la asunción de pasivos ambientales tanto de quienes efectuaron la explotación de esos títulos mineros, como de los eventuales nuevos adjudicatarios en esa convocatoria.

Por último, adviértase que esta decisión no constituye prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE

**PRIMERO.- AVOCAR** conocimiento de la medida cautelar de urgencia presentada por el accionante.

---

<sup>6</sup>“En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad”.

**SEGUNDO.- ACCEDER** transitoriamente a la medida cautelar de urgencia solicitada por el accionantes, hasta tanto esta Magistratura obtenga la información necesaria y suficiente para esclarecer los hechos de la solicitud, y profiera providencia definitiva sobre la medida cautelar deprecada.

**TERCERO.-** En consecuencia, **ORDENAR** la suspensión inmediata y transitoria de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM**, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, en tanto que dichas áreas recaen sobre los municipios de **EL PASO, BECERRIL y LA JAGUA DE IBIRICO**, en el departamento del **CESAR**; mismas áreas que correspondían a los títulos mineros **044-89 y 285-95**, como medida cautelar de urgencia tendiente a la protección de los derechos e intereses colectivos,. Así mismo **DISPONER** la publicación inmediata de esta providencia en la página web del **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, y **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA**.

**CUARTO.- ADOPTAR** las siguientes medidas, tendientes al esclarecimiento de los hechos expuestos por el accionante en la medida cautelar deprecada: **ORDENAR** a las entidades: **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, y **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA** que en el término de cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación que por secretaría de esta Sección se libre para el efecto, informen:

i) Sobre las actuaciones desplegadas para el acatamiento de la medida cautelar temporal y urgente aquí adoptada.

ii) Sobre el estado del trámite y las decisiones adoptadas dentro de la Convocatoria del 19 de mayo de 2022, realizada por la ANM, para la adjudicación de contratos especiales de explotación, en las áreas determinadas en las Resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022. De ser así se le solicita remitir copia de la misma.

iii) Sobre el estado y cumplimiento de las obligaciones ambientales pendientes que recaen sobre áreas que corresponden a los títulos mineros 044-89 y 285-95, ejecutados en jurisdicción de los municipios de El Paso, Becerril Y La Jagua De Ibirico, en el departamento del Cesar.

iv) Sobre la asunción de pasivos ambientales tanto de quienes efectuaron la explotación de esos títulos mineros, como de los eventuales nuevos adjudicatarios en esa convocatoria.

**QUINTO:** Ejecutoriada esta decisión y recaudado el acervo probatorio aquí ordenado, vuelva inmediatamente el expediente a Despacho para proveer de

manera definitiva sobre la medida cautelar solicitada y para efectuar estudio de admisibilidad del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos.

**SEXTO: NOTÍFIQUESE** por el medio más expedito este proveído al demandante y demandado.

**CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

**Magistrado**

**Firmado electrónicamente**

**Nota:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., primero (1o.) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000202200851-00  
**Demandante:** CARLOS MARIO SALGADO MORALES  
**Demandado:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO**  
**Asunto:** Inadmite demanda y niega medida cautelar.

Del estudio de la demanda para su admisión, el Despacho advierte que la misma presenta el siguiente defecto.

No se acreditó, conforme al numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021, el envío simultáneo al presentar la demanda, por medio electrónico, de copia de la demanda y de sus anexos a los demandados.

En consecuencia, conforme al artículo 12, *ibídem*, se concede al actor el término de dos (2) días, contado a partir de la notificación de esta providencia, para que corrija el defecto del que adolece la demanda, so pena de rechazo.

Finalmente, en cuanto al escrito de solicitud de medida cautelar, el Despacho considera que dicha solicitud es improcedente porque la Ley 393 de 1997 “*Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*”, no establece la posibilidad de interponer medidas cautelares en la acción de cumplimiento.

Sobre el particular, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, en los siguientes términos<sup>1</sup>.

“Ahora bien, no es de recibo el argumento planteado en la apelación por el actor según el cual a la acción de cumplimiento le es aplicable el régimen de medidas cautelares consagrado en el C.P.A.C.A., con fundamento en lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 393 de 1997 que dispone: “*en los aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código Contencioso*”

---

<sup>1</sup> Sentencia de 21 de agosto de 2014, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Expediente No. 25000-23-41-000-2014-00637-01(ACU), Consejero Ponente, Dr. Alberto Yepes Barreiro.

*Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento”.*

Sobre el punto la Sala recuerda, **primero**, que la remisión efectuada por el artículo en mención opera únicamente “*en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento” y además*, porque no se satisfacen los requisitos que exige el C.P.A.C.A. en su artículo 229 para la procedencia de las medidas cautelares puesto que en dicha norma con meridiana claridad se indica que dicho régimen tiene aplicación en los procesos de tipo declarativo. En efecto establece el artículo en mención:

(...)

Del artículo en cita se concluye, entonces, que el régimen de medidas cautelares del C.P.A.C.A. es aplicable en los procesos declarativos. No obstante, la acción de cumplimiento carece de dicho carácter, pues su objetivo es el exclusivamente el descrito en el artículo 87 de la Constitución Nacional, esto es “*hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo*”.

Los apartes transcritos, permiten concluir que la medida cautelar, solicitada por la parte actora es improcedente, pues el régimen de medidas cautelares del CPACA es aplicable a los procesos declarativos, condición de la que carece el presente medio de control, pues su objetivo es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo.

## **NOTIFÍQUESE**

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

E.Y.B.C.

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.