



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCION C

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Bogotá D.C., primero (1º) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicado No. : 25000 2341 000 2022 00149 00
Demandante : Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado : Nación-Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
Medio de Control : Acción popular
Providencia : Auto que resuelve medida cautelar

1. El Despacho pasa a resolver la medida cautelar propuesta por la parte demandante, una vez surtido el trámite de traslado a la parte demandada.

ANTECEDENTES

La medida solicitada consiste en:

"1. Que en desarrollo de la función preventiva de la acción popular ordene la inmediata suspensión provisional de la Resolución 110 de 2022 y, en su lugar, ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aplicar, de manera integral las disposiciones relativas a la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social fijadas en la Resolución 1526 de 2012.

2. Que ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible abstenerse de reproducir mediante otro acto administrativo el contenido, en todo o en parte, de la Resolución 110 de 2020.

3. Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que impida a cualquier interesado adelantar labores de exploración minera que no requieran sustracción de áreas pertenecientes a las zonas de reserva forestal, bajo los términos de la reglamentación demandada".

Durante el término de traslado, se pronunciaron el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Ambas entidades coincidieron en que la medida debe ser denegada toda vez que el accionante no demostró el perjuicio irremediable que se causaría en caso de no decretarla ni la urgencia que supone su aplicación y que no dé espera a la decisión de fondo.

Adujo el Ministerio de Ambiente que el accionante limitó sus argumentos a señalar su desacuerdo con un acto administrativo de carácter general que nada tiene que ver con sustracción ni autorización de extracción en áreas de reserva.

CONSIDERACIONES

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998 establece lo atinente a las medidas cautelares en los procesos de acción popular así:

(...) podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;*
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*

La naturaleza de las medidas cautelares o provisionales al interior de un proceso es evitar que la supuesta amenaza alegada por quien la solicita se consume o que la violación del derecho ya materializada produzca un daño más gravoso que haga que el fallo en el que se decida el fondo del asunto resulte inane en caso que el derecho sea amparado.

La Corte Constitucional ha resaltado que es decisión discrecional del Juez adoptar la medida provisional que considere pertinente para proteger el derecho, cuando expresamente lo considere necesario y urgente¹, sin embargo, la discrecionalidad que entraña ese tipo de medidas no implica un poder arbitrario u omnímodo. Por ello, la expedición de esa protección cautelar debe ser razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada².

En el caso concreto y con los fundamentos expuestos por la parte accionante, el Despacho no encuentra razones sustanciales que ameriten la intervención temprana de una orden judicial tendiente a hacer cesar un posible peligro, como tampoco se evidencia una vulneración o daño inminente que exija un pronunciamiento en este momento procesal.

Tal como lo señala el artículo 231 del CPACA, es indispensable que se demuestre, por lo menos sumariamente, el acaecimiento de un perjuicio irremediable y que se acredite que el único remedio para ello es la adopción de la medida cautelar solicitada, sin embargo, ello no se evidencia ni de la demanda ni de las pruebas aportadas ni de la argumentación empleada por el accionante en la formulación de la medida.

Hay que recordar que los actos administrativos están investidos de una presunción de legalidad, por tanto, si se pretende suspender sus efectos antes

¹ Auto 207 del 18 de septiembre de 2012.

² Sentencia T-103 del 23 de marzo de 2018.

de surtirse todas las etapas procesales que determinen con los suficientes medios de convicción, la inconveniencia o el daño derivado de su aplicación, ello debe encontrarse justificado rigurosa y suficientemente, lo que no ocurre en el presente asunto. En un examen preliminar, no se vislumbran las consecuencias señaladas por el accionante, ya que hasta ahora se tiene una Resolución que establece las actividades, los requisitos y el procedimiento para la sustracción de área de las reservas forestales nacionales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones, sin ninguna situación jurídica particular y concreta que amenace con causar por sí sola y de manera notable, evidente o flagrante una afectación grave o injustificada de derechos colectivos que requiera la intervención inmediata invocada; es decir, la mera vigencia del acto administrativo no es causa de amenaza de perjuicios, toda vez que su aplicación requiere de trámites específicos, particulares e individualizados y en ese sentido no se avizora-por ahora-la posible ocurrencia de un daño.

En consecuencia, este elemento determinante para la procedencia de la medida cautelar que se pide no surge del expediente ni emerge del fundamento del accionante para acoger la solicitud en esta etapa procesal.

Es necesario recalcar que, si bien en acciones de esta naturaleza es imperativo preservar derechos fundamentales que puedan encontrarse en tensión, amenaza o posible vulneración, incluso de manera anticipada cuando a ello haya lugar, no es menos importante velar por el debido proceso de todos quienes actúan en calidad de demandados, con el debido recaudo probatorio y ejercicio del derecho de defensa agotadas las etapas procesales necesarias.

Así las cosas, si bien se destacan las razones y preocupaciones alegadas por la parte demandante en relación con el posible impacto ambiental, la importancia de conservar zonas protegidas y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, se reitera que en este momento procesal no se cuenta con los elementos fácticos y jurídicos necesarios que impongan la necesidad de acceder de manera anticipada a la suspensión de la Resolución 110 de 2022, ni avizora una situación de grave, inminencia o extrema urgencia que amerite la adopción pronta de la medida, sin perjuicio que más adelante cuando se disponga en el proceso de mayores elementos de convicción se analice de nuevo su procedencia y viabilidad.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada.

SEGUNDO: REQUERIR a los sujetos procesales para que los documentos que se alleguen al presente proceso se remitan debidamente escaneados, legibles, a color cuando se requiera, al correo electrónico que para el efecto indique la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación Judicial.



TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **REMITIR** el expediente por secretaría de nuevo al Despacho para continuar con el trámite procesal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

LUIS NORBERTO CERMEÑO

Magistrado

Constancia. 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 2 de la Ley 2213 de 2022.



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

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicado No. : 11001 3335 026 2023 00210 01
Demandante : Heyder Fabian Gómez Pinto
Demandado : Nación-Ministerio de Educación y otras entidades
Medio de Control : Acción de cumplimiento
Providencia : Auto que decreta nulidad

El presente asunto fue asignado por reparto a este Despacho para conocer del recurso de apelación interpuesto por las entidades demandadas contra la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo de Oralidad de Bogotá el 7 de julio de 2023.

No obstante, se observa una circunstancia susceptible de nulidad insaneable que será declarada de oficio, tal como se pasa a explicar.

ANTECEDENTES

El 6 de junio de 2023, el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo de Oralidad de Bogotá admitió la acción de cumplimiento interpuesta por Heyder Fabián Gómez Pinto contra el Ministerio de Educación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE y el Departamento Administrativo Nacional de Planeación-DNP por el supuesto incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley 379 de 1997, comoquiera que no se ha procedido con la creación del Consejo Profesional de Estadística.

La demanda fue contestada oportunamente por las tres entidades demandadas. Particularmente, el DANE argumentó como fundamentos de su defensa en el numeral 2.1. del escrito de contestación que el Juez de conocimiento carecía de competencia funcional para conocer el presente asunto en atención al numeral 14 del artículo 152 del CPACA.

El 7 de julio de 2023, el Juzgado Veintiséis (26) de Oralidad de Bogotá profirió decisión de primera instancia en la que accedió a las pretensiones de la demanda. En la parte considerativa de la decisión se refirió a la falta de competencia alegada por el DANE desestimando lo dicho por la entidad con base en el artículo 87 de la Ley 393 de 1997.

La sentencia fue apelada por las tres entidades demandadas. El DANE en el recurso de alzada reiteró que el presente asunto se encuentra viciado por falta de competencia del Juzgado Veintiséis de Bogotá correspondiéndole el conocimiento en primera instancia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

CONSIDERACIONES

ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA EN ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

Es importante precisar que existen dos disposiciones que regulan la competencia de este tipo de acciones en lo que atañe a la jurisdicción contenciosa administrativa. Por un lado, el artículo 3º de la Ley 393 de 1997 a cuyo tenor señala:

*"De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, **conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante.** En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo" (Negrilla fuera de texto original).*

Posteriormente, la Ley 1395 de 2010, mediante la cual se adoptaron medidas para la descongestión judicial, adicionó a la competencia de los tribunales administrativos:

El artículo 132 del Código Contencioso Administrativo tendrá un numeral 14, cuyo texto será el siguiente:

14. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, modificatoria del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo-CCA, a su vez modificada por la Ley 2080 de 2021, vigente actualmente, indicó con relación a las acciones de cumplimiento lo siguiente:

Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

Como se observa, la competencia de la norma especial—393 de 1997—está dada por el factor territorial, mientras que las dos posteriores, 1395 de 2011 y CPACA, disponen de la distribución de competencias por el factor funcional para indicar el juez al cual le corresponde su conocimiento, en atención a la autoridad a la que se le solicita la observancia de la ley o acto administrativo.

De conformidad con lo anterior y siguiendo el criterio general de aplicación de las leyes consignado desde la Ley 153 de 1887—artículo 2, la ley posterior prima sobre la anterior y en caso que la posterior sea contraria a la anterior se aplicará igualmente la posterior.

De manera que a los jueces administrativos les corresponde en primera instancia conocer de los asuntos dirigidos contra autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local; y a los tribunales les compete el

conocimiento en primer grado cuando la acción se dirige contra autoridades del orden nacional. Respecto de la regla de competencia territorial no se presentaron modificaciones, por lo que se conservó lo previsto en el artículo 3º de la Ley 393 de 1997 que indica que se debe presentar en el domicilio del accionante.

En suma, la autoridad judicial competente para conocer en primera instancia de la presente acción era el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en consideración a que las tres demandadas (Ministerio de Educación, DANE y DNP) son entidades del orden nacional, todas con domicilio en la ciudad de Bogotá. Por tanto, se declara la falta de competencia del Juzgado Veintiséis (26) de Oralidad de Bogotá para tramitar la primera instancia del presente asunto.

NULIDAD PROCESAL POR FALTA DE COMPETENCIA

De lo hasta aquí expuesto, se evidencia la configuración de un vicio sustancial y procedimental en el trámite de primera instancia relativo a la falta de competencia del Juez Veintiséis (26) de Bogotá para tramitar la presente acción de cumplimiento, toda vez que las entidades demandadas son del orden nacional correspondiendo así el conocimiento del asunto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Es de advertir que la falta de competencia fue puesta de presente por la apoderada del DANE desde la contestación de la demanda en primera instancia, sin embargo, esta no fue alegada como nulidad por aquella ni por ninguno de los demás sujetos procesales, por lo que le corresponde a este Despacho declararla de manera oficiosa tal como impone el CGP.

Ahora bien, una vez se configura la falta de competencia como en el presente asunto, se impone aplicar el artículo 138 del CGP, el cual dispone:

Efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada.

Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse.

En el caso concreto, por la naturaleza de la acción, se surtieron las siguientes actuaciones en primera instancia: I) la admisión de la demanda que se extendió hasta el vencimiento del término de contestación por la parte demandada, II) la sentencia y III) la concesión del recurso de apelación.

De aquellas solo conservará su validez la admisión de la demanda, comoquiera que –en efecto– la acción cumple con los requisitos para su presentación por lo que resulta redundante e innecesario un nuevo auto que decida en el mismo sentido. De igual forma, se tendrá por contestada la demanda en los términos ya expuestos por las tres entidades demandadas en el término de traslado,

comoquiera que no hay hechos nuevos que ameriten pronunciamiento o que justifiquen la reproducción de lo que ya reposa en el expediente.

Lo anterior encuentra asidero en el principio general del derecho de economía procesal desarrollado en el CGP y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia que rigen toda actuación judicial.

Ahora bien, respecto a la sentencia esta sí deberá ser declarada nula al haber sido proferida por un operador judicial sin competencia para ello y como consecuencia lógica también la concesión del recurso de apelación contra la misma.

Así las cosas, este Tribunal asumirá la competencia del asunto y decidirá en primera instancia sobre el supuesto incumplimiento de los artículos 14 y 15 de la Ley 379 de 1997 por parte del Ministerio de Educación, el DNP y el DANE.

Por último, se indica una vez más que en aras del principio de economía procesal y del principio de celeridad imperante en el presente asunto por tratarse de una acción constitucional, este Despacho avocará el conocimiento del proceso para proferir decisión de fondo en primera instancia sin someterlo a reparto al interior de la Corporación, comoquiera que ya se encuentra adjudicada la competencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la sentencia del 7 de julio de 2023 y por consiguiente la concesión del recurso de apelación ante este Tribunal, proferidas por el Juzgado Veintiséis (26) de Oralidad de Bogotá, por encontrarse configurada la falta de competencia funcional, tal como se expuso en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: AVOCAR el conocimiento del asunto por las razones expuestas en precedencia.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, se ordena a la Secretaría **REMITIR** de inmediato el expediente a este Despacho para proferir sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

LUIS NORBERTO CERMEÑO

Magistrado

Constancia. 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 2 de la Ley 2213 de 2022.