



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, catorce (14) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA (META)
DEMANDADO: CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA - CORMACARENA
EXPEDIENTE: 50 001 33 33 008 2022 00043 00

Procede el Despacho a decidir sobre la medida cautelar solicitada por la parte actora, consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021, emanado de CORMACARENA; por medio de la cual dicha entidad confirmó la Resolución número PS-GJ.1.2.6.19.1615 del 15 de agosto de 2019, mediante la cual se resolvió una investigación administrativa en contra el MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA, imponiéndole una sanción pecuniaria.

1. ANTECEDENTES

1.1 Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA presentó demanda contra la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA - CORMACARENA, a fin de obtener la nulidad de la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021; por medio de la cual dicha entidad confirmó la Resolución número PS-GJ.1.2.6.19.1615 del 15 de agosto de 2019, mediante la cual se resolvió una investigación administrativa en contra el MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA, imponiéndole una sanción pecuniaria”.

Sustentó la anterior solicitud de nulidad, en síntesis, en base a que el acto administrativo, contenido en la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021, es violatorio del nuestro ordenamiento jurídico, especialmente de las disposiciones consagradas en la Constitución Política y en las leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009; razón por la que este acto fue proferido de manera irregular, ya que no respetó la normatividad a la que el procedimiento administrativo debía ceñirse; vulnerando de esta manera el procedimiento legalmente estipulado para la formación y expedición del acto administrativo, especialmente al desconocer las etapas procesales taxativamente exigidas en el procedimiento sancionatorio ambiental.

Igualmente, el acto administrativo acusado desconoció el derecho a la defensa y al debido proceso de la entidad accionante, ya que, aparte de que se desconocieron las etapas procesales de ley, hubo prejuzgamiento por parte de los funcionarios de la autoridad ambiental accionada, el cual fue tomado como fundamento de las decisiones dentro del procedimiento con desconocimiento al derecho a la presunción de inocencia.

Y de igual manera, el acto administrativo sometido a juicio de legalidad también fue emitido con falsa motivación, ya que desconoció aspectos sustanciales referidas a la discusión sobre la responsabilidad en materia del procedimiento sancionatorio ambiental, que llevaban a concluir la falta de responsabilidad de la entidad investigada, toda vez que probatoriamente se erigió el eximente de responsabilidad de la conducta



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

investigada por fuerza mayor o caso fortuito e inexistencia del daño ambiental imputado dentro del procedimiento administrativo por la misma autoridad ambiental.

1.2 Solicitud de medida cautelar

Simultáneamente con la presentación de la demanda, la parte demandante solicita que, mientras se decide el fondo de esta controversia, se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del referido acto administrativo contenido en la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021, emanado de CORMACARENA.

Dicha solicitud fue sustentada básicamente en los mismos argumentos con que funda los cargos de nulidad ya trascritos.

1.3 Traslado de la solicitud

Mediante auto del 31 de mayo de 2021², notificado por estado el día siguiente, se dio traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (5) días, para que se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional.

Dentro de la oportunidad legal, la entidad demandada se pronunció respecto a la medida cautelar en los siguientes términos²:

- Se opuso a la solicitud de la medida cautelar de suspensión solicitada, por cuanto la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021, corresponde a la negativa de una autoridad administrativa ambiental de reponer una resolución anterior, mediante la cual se impuso una sanción administrativa ambiental, la cual goza de plena presunción de legalidad, que no puede ser desvirtuada por simples manifestaciones subjetivas de la parte accionante.
- La medida provisional solicitada no cumple con los requisitos mínimos de ley exigidos en el artículo 231 de la Ley 1434 de 2011, ya que la sanción administrativa ambiental objeto de estudio, obedeció a la posible extracción de material de construcción de un río, lo cual afecta de manera ostensible el medio ambiente.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Marco normativo

El Título IV, Capítulo XI del C.P.A.C.A., se ocupa de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229 que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por la parte interesada, a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

Como bien lo indicó el Consejo de Estado, la nueva regulación de la institución procesal que se analiza implicó una flexibilización de los requisitos que la hacen precedente, pues *"mientras el artículo 152 del C.C.A. establecía que era necesario para la prosperidad de la medida la manifiesta contradicción entre las normas alegadas como vulneradas y el acto acusado, o de éste con las pruebas; ahora con el C.P.A. y de*

¹ Cargado en el índice de entrada número 06 en la plataforma SAMAI.

² Cargado en el índice de entrada número 10 en la plataforma SAMAI.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*lo C.A., basta que de la comparación se evidencie la mera contradicción entre el acto acusado y las normas cuya violación se alega, o del acto con las pruebas*³.

No obstante, tal flexibilización en los requisitos – que también se predica, bajo el régimen de la ley 1437 de 2011, de los medios a través de los cuales se puede materializar una medida cautelar- no implicó un cambio en la naturaleza jurídica de dicha figura procesal.

Como es claro en la doctrina procesal y en el artículo 229 del C.P.A.C.A., la finalidad de una cautela es de naturaleza estrictamente procesal: amparar anticipadamente el objeto del proceso y la eficacia de la decisión de fondo que ha de tomarse, sea cual sea el sentido de ésta. De ningún modo puede sustituir la sentencia, ni pretenderse con ella que el juez adopte alguna posición frente a aspectos sustanciales del debate, pues éstos sólo pueden ser decididos mediante una providencia definitiva, con efectos de cosa juzgada.

Así lo entendió el Consejo de Estado en una providencia anterior a la citada, cuando sostuvo lo siguiente:

*“Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2° inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares- procedencia), conforme al cual: ‘La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (...), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”*⁴

Ahora bien, respecto de las medidas cautelares solicitadas, el artículo 230 la Ley 1437 de 2011 señala las diferentes medidas cautelares que se pueden decretar por el Juez o Magistrado Ponente:

“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.” Es del caso destacar que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 del C.P.A.C.A la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”*

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 18 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00049-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 13 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00042-00. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 231, consagra los requisitos a evaluar para decretar las medidas cautelares, entre los cuales establece los siguientes en lo que respecta a la suspensión provisional de actos administrativos:

“ARTICULO 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.”*

De conformidad con lo anterior, para proceder a decretar la suspensión provisional de un acto administrativo, cuya pretensión es la nulidad del mismo acto, es indispensable acreditar la violación de las normas superiores aducidas como transgredidas.

Con fundamento en este breve marco normativo, es del caso resolver la solicitud planteada.

2.2. Caso concreto

Según quedó resumido en los antecedentes de estas consideraciones, la medida cautelar que aquí se examina, consistente en la suspensión provisional los efectos del del acto administrativo contenido en la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021, emanado de CORMACARENA; por medio de la cual dicha entidad confirmó la Resolución número PS-GJ.1.2.6.19.1615 del 15 de agosto de 2019, mediante la cual se resolvió una investigación administrativa en contra el MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA, imponiéndole una sanción pecuniaria, se sustenta en los mismos argumentos en que se funda el reparo de nulidad de dicho acto, consistente en la presunta vulneración a las normas que rigen el proceso administrativo ambiental sancionatorio, por desconocimiento de las etapas de ley que comprenden dicho proceso; así como por vulneración al derecho a la defensa y al debido proceso del accionante; por prejuzgamiento y falsa motivación del acto acusado.

Pues bien, contrario a lo planteado en la solicitud que aquí se resuelve, en criterio de este Despacho la verificación de la contradicción alegada no resulta evidente con la mera comparación que se haga entre el tenor literal de los principios o normas supuestamente vulneradas y el contenido del acto acusado, pues si bien en la solicitud se alega que la autoridad ambiental demandada impuso una sanción administrativa de tipo pecuniario al accionante, en desconocimiento de los preceptos legales que rigen el debido proceso administrativo sancionatorio ambiental, dicho problema jurídico requiere un estudio de fondo, en armonía con los demás principios y preceptos



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

que rigen nuestro ordenamiento jurídico, junto con los pronunciamientos jurisprudenciales aplicables al caso.

De manera que el estudio jurídico planteado con la medida cautelar solicitada no es procedente de ser solventado mediante este mecanismo, sino que éste debe ser resuelto mediante sentencia de fondo, oportunidad procesal en que la parte demandada ya habrá tenido posibilidad de pronunciarse, tanto en la contestación de la demanda, como en los alegatos de conclusión, respecto de los argumentos planteados en la demanda. Nótese que tanto la medida cautelar incoada como las pretensiones de fondo de la demanda se sustentan en idénticos fundamentos jurídicos.

En otras palabras, adelantarse en la respuesta al problema jurídico que plantea la solicitud de medida cautelar exigiría resolver anticipadamente el fondo del asunto, sin dar a la contraparte la oportunidad de ejercer en debida forma su derecho de defensa, sin debate probatorio alguno y sin la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

Nótese que en este momento procesal no se cuenta con los elementos de juicio suficientes, de los que se advierta la vulneración de las normas superiores aducidas como trasgredidas y tampoco se acredita la urgencia de adoptar la medida cautelar solicitada.

Así las cosas, dada la complejidad del asunto que se discute, no es posible declarar la suspensión provisional del acto acusado, pues no es evidente que éste trasgreda los principios y normas señaladas en la solicitud de medida cautelar. Será en la sentencia donde se tomará la decisión que en derecho corresponda.

En este orden de ideas, dada la complejidad del asunto que se discute y al no ser evidente que ésta trasgreda los preceptos normativos invocados, no es posible declarar la suspensión provisional de los efectos del del acto administrativo contenido en la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021, emanado de CORMACARENA; por medio de la cual dicha entidad confirmó la Resolución número PS-GJ.1.2.6.19.1615 del 15 de agosto de 2019, mediante la cual se resolvió una investigación administrativa en contra el MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA, imponiéndole una sanción pecuniaria, pues no se encuentran acreditados los requisitos para su procedencia contemplados en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

Será en la sentencia, entonces, y una vez superadas las etapas del proceso y oídas las intervenciones de las partes, donde se tomará la decisión que en derecho corresponda al respecto.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio,**

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la **MEDIDA CAUTELAR** consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución número PS-GJ.1.2.6.21.1480 del 13 de octubre de 2021, emanado de CORMACARENA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: RECONOCER personería a la abogada ERIKA DEL PILAR WILCHES HERNÁNDEZ, para que actúe en calidad de apoderada de la parte demandada, en los términos y para los fines del poder conferido y allegado con los anexos de la



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

contestación de la solicitud de medida cautelar, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1564 de 2012.

TERCERO: De conformidad con la renuncia de poder allegada por correo electrónico del 13 de marzo de 2023 y en los términos del artículo 76 del Código de General del Proceso (aplicable por la remisión general del artículo 306 del C.P.A.C.A.), **SE ACEPTA LA RENUNCIA**⁵ al poder conferido a la abogada ERIKA DEL PILAR WILCHES HERNÁNDEZ, como apoderada de la entidad demandada. La renuncia que aquí se acepta pondrá fin al mandato conferido en los términos de dicha norma.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

ANGELA MARÍA TRUJILLO DIAZ-GRANADOS
Jueza del Circuito

Firmado Por:

Angela Maria Trujillo Diazgranados

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

8

Villavicencio - Meta

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

Código de verificación: **396c82e7228a6b6d99bd0374675c7bbed46a200b6e216aaa0c3a654717fbd9ef**

Documento generado en 14/08/2023 12:33:23 PM

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

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

⁵ Cargada en el índice de entrada número 16 en la plataforma SAMAI.