

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, 24 de febrero de dos mil veintidós (2022)

|                    |                                                         |
|--------------------|---------------------------------------------------------|
| RADICACIÓN NÚMERO: | 73001-33-33-008-2014-00626-01                           |
| INTERNO:           | 00021/2020                                              |
| ACCIÓN:            | Nulidad y Restablecimiento del Derecho                  |
| DEMANDANTE:        | Álvaro Cobo Barrios                                     |
| APODERADO:         | Santiago Gallego Aristizábal                            |
| DEMANDADO:         | Corporación Autónoma Regional del Tolima<br>"Cortolima" |
| APODERADO:         | Sandra Patricia Cossio Pecchenino                       |
| REFERENCIA:        | Apelación sentencia.                                    |

Decide la Sala<sup>1</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la **Sentencia de fecha 13 de noviembre de 2019, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, dentro del proceso promovido por **Álvaro Cobo Barrios** en contra la **Corporación Autónoma Regional del Tolima "Cortolima"**, que denegó las súplicas de la demanda.

### ANTECEDENTES.

la demanda (fls. 67 a 90 del cuaderno principal Tomo I).

El señor **Álvaro Cobo Barrios** mediante representante judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 138 del C de P. A y de lo C.A., pretende se declare la nulidad del Acto Administrativo contenido en el auto 100 del 10 de febrero de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima - "Cortolima", por medio del cual se le ordenó abstenerse de adelantar acciones que conlleven a la destrucción del humedal, concientizarse en preservar y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo, realizar medidas de conservación, y ordenando el cuidado de dicha área geográfica, localizada en los predios Albania y San José de Torrijos.

---

<sup>1</sup> Atendiendo las pautas establecidas desde el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del "**Estado de Emergencia económico, social y ecológico**" decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente "**coronavirus**"; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida, aprobada y firmada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

**A título de restablecimiento del derecho.**

- Se condene a la entidad demandada a pagar como perjuicios, comprando las cuatro hectáreas declaradas como humedal por valor de \$ 160.000.000.
- Se condene a CORTOLIMA a pagar la suma de \$ 231.427.920, por concepto de la producción de arroz dejada de percibir por el actor, y demás perjuicios que se lleguen a demostrar dentro del proceso.
- Se condene al pago de la condena indexada y costas del proceso.

**Fundamentos fácticos (fls. 67 a 71 del cuaderno principal Tomo I).**

A través de apoderado judicial, el señor **Álvaro Cobo Barrios**, narró que el 26 de septiembre de 2013 el señor Ricardo Barrios presentó queja ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, solicitando a la entidad una visita ocular en el predio de San José de Torrijos, vereda Bledonia de la jurisdicción del municipio de Lérída, por personal idóneo en el tema de inundación, ya que por parte de la hacienda Albania estaban represando agua y estaba ocasionando inundaciones a su predio.

A consecuencia de lo anterior, el director territorial norte de la Corporación Autónoma Regional del Tolima emitió auto 1049 rad 1256, donde avocó conocimiento, y ordenó la práctica de una visita técnica para el día 22 de noviembre de 2013, con el apoyo de un ingeniero civil y un biólogo para dar el concepto sobre una laguna que se encuentra dentro de los predios Albania y San José de Torrijos.

El 22 de noviembre de 2013, se realizó la visita por parte de los profesionales Juan Fernando Gutiérrez y Diana Carolina Castaño, destacándose dentro del informe de la visita que el predio la Albania tiene una concesión de aguas sobrantes de los predios la Miranda y San José de Torrijos, y que existe un Jarillón o barrera en tierra, que atraviesa los predios Albania y San José de Torrijos, usado como vía de acceso y se encuentra paralelo a un área inundada, que contiene algunas zonas de almacenamiento o empozamiento, a esta visita no se le notificó al señor Cobo Barrios.

Como consecuencia de la anterior visita, la entidad demandada emitió Auto número 100 del 10 de febrero de 2014, dentro del expediente DTN 2710-10, para lo cual el actor indicó que no le fue notificado debidamente, y así mismo en el numeral quinto del referido acto administrativo, se le exteriorizó que no procedía ningún tipo de recurso.

Con el acto administrativo demandado, auto número 100 del 10 de febrero de 2014, el actor alega que se le está generando una limitación a derecho de dominio, similar a una expropiación administrativa, que va en contravía con la Constitución Política de Colombia, toda vez que afecta el usufructo del inmueble causándole graves perjuicios.

Por lo anterior, el actor solicitó el concepto técnico de un ingeniero ambiental Jorge William Peña Guevara, en el que indica que, a pesar de la existencia anterior de una laguna, el área adicional determinado por CORTOLIMA como humedal no reviste

las características necesarias para ser considerada como tal, puesto que se generó como consecuencia de unas obras realizadas en el predio Albania, tal como se indica:

*“Al comparar las imágenes de Google Eart del 2014, con las imágenes de los años 2013 y 2007 y las aerofotografías de los años 2003 y 1992, podemos observar que antes del 2014, existía un área lagunar bien definida que comprendía entre los 0.3 y 1.2 hectáreas, correspondiendo aproximadamente a un máximo de 0.8 hectáreas del predio Albania y un máximo de 0.34 hectáreas para el predio San José, de esta área lagunar.*

*Al construirse en mayo de 2013 las obras de contención de flujo de agua (compuerta), y al cerrar estas, el agua empezó a represarse, subiendo su nivel e inundando áreas que estaban completamente secas, cubriendo un área actual de 7.6 hectáreas, de las cuales 4.2, que corresponde al predio San José (Según medición topográfica), por lo tanto el área lagunar inicial del predio San José paso de 0.4 hectáreas paso a tener 4.2 hectáreas de área inundada, por efectos del represamiento creado por los propietarios del Predio Albania afectando 3.8 hectáreas del predio San José que antes estaban secas y que si permitiera el libre flujo del agua (sin represamiento), volverían a quedar secas...”*

De lo anterior, el actor aclara que aun cuando el ingeniero ambiental manifiesta que la afectación es del 3.8 hectáreas de zona inundada, en la realidad el área no se puede utilizar por concepto de inundación, por cuanto sigue el represamiento de aproximadamente de 4.5 hectáreas.

Del mismo modo, el demandante precisó que no existe un humedal en toda el área, afirmación que es ratificada con las acciones del señor Marco Tulio Fonseca, propietario de la Hacienda Albania, cuando en mayo de 2013, realizó el desagüe originando el secado y posterior quema sobre la supuesta zona de humedal. También resaltó que, para esta época las personas podían caminar por la supuesta área de humedal sin que se observara fauna, los trabajadores de la finca San José colocaron los cercos que separan los dos inmuebles que, de no haber estado seca, hubiere sido inviable dicha instalación.

Concluyó que, la corporación demandada sin dar cumplimiento a un debido proceso, sin estudiar, ni analizar las condiciones del empozamiento, determinó la existencia de un humedal que le afecta su derecho de propiedad.

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

En el escrito introductorio se señalaron como disposiciones violadas los artículos 6, 58 y 209 de la Constitución Política, dado que al expedir el acto administrativo demandado ordenando de abstenerse de adelantar acciones que conlleven a la destrucción del humedal, se violó arbitrariamente por parte de la entidad demandada, los derechos de propiedad privada y debido proceso. En especial el último artículo citado, por cuanto existe el deber de pagar una indemnización justa en procesos expropiatorios como el caso que se ocupa, dado que estas limitaciones de carácter ambiental el ciudadano no está en la obligación de soportar, máxime cuando estas medidas constituyen una expropiación indirecta.

Del mismo modo, el actor arguye que si bien es cierto las normas de protección ambiental desarrollan el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular y la preservación de los derechos colectivos, y como consecuencia de la

función social y ecológica de la propiedad, este derecho es relativo, ya que en determinados casos cuando existen motivos de utilidad pública e interés social que así lo determinen, procede la expropiación a favor del Estado o una limitación de la propiedad por motivos ecológicos, sin embargo, la misma norma constitucional establece que en caso de que se presente esta circunstancia, indica que la administración debe pagar a favor del afectado una indemnización por los daños causados, a fin de restablecer el equilibrio de las cargas públicas, dado que este solo debe soportar la pérdida de su derecho de propiedad en pos del interés colectivo.

Para sustentar lo anterior, trajo a colación el concepto del Consejo del Consejo de Estado 642 de 1992, y jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, aunado a ello, indicó que la indemnización no se limita al valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación.

Expresó que la entidad demandada incumplió con los principios de la actuación administrativa, no solo porque la misma resultó carente del principio de eficacia, pues siendo el fin último de las normas de protección ambiental una protección al interés general sin menoscabar los derechos del individuo, lo cierto fue que además de tener que soportar un gravamen fáctico a su propiedad, no se le ha reconocido indemnización por este concepto.

Seguidamente puso de presente que, la administración en lugar de resolver lo que se estaba solicitando, extrañamente manifestó que el quejoso solicita concepto para secar una laguna que se encuentra dentro de los predios Albania y San José de Torrijos, manifestación que no es cierta, puesto lo que se solicitaba era la intervención de CORTOLIMA, por cuanto fue dicha entidad quien otorgó la Concesión de Aguas Sobrantes al predio Albania, y lo que ocasionó el perjuicio que ahora se manifiesta, concluyendo que no es viable secar la laguna cuando jamás se realizó dicha petición, por lo que al cambiarse sustancialmente la queja, se evidencia un direccionamiento, en aras de proteger la Hacienda Albania.

Finalmente, destacó que se vulneraron los artículos 3, 68, 71, 72 de la ley 1437 de 2011, dado que la demandada violentó los principios consagrados en la Constitución Política, respecto de que sus actuaciones administrativas debían respetar el debido proceso, se debió haber hecho una debida notificación, en aras de que se le garantizara la protección de su propiedad, y finalmente se expide un acto administrativa con falsa motivación, sin que pudiera presentar los recursos de ley, para controvertir la decisión.

#### **Contestación de la demanda (fls. 107 a 123 del cuaderno principal Tomo I).**

Corrido el traslado de la demanda la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima, de conformidad con lo ordenado por auto de fecha 22 de octubre de 2014 (fls. 100 y vto Tomo I Cuaderno Principal), el 28 de mayo de 2015 allegó escrito de contestación, oponiéndose a la totalidad de las pretensiones, argumentando que, por regla general, existe el dominio público sobre todas las aguas continentales, y no está en discusión el de las aguas superficiales en nuestro ordenamiento jurídico. Del

---

<sup>2</sup> Sentencia C 1074 de 2002 y C 153 de 1994.

mismo modo, indicó que el patrimonio público está conformado por el territorio, los bienes de uso público, los bienes fiscales, trayendo a colación el artículo 677 del Código Civil, artículo 42 de la Ley 2811 de 1978, Decreto 1541 de 1978, artículo 102 de la Constitución Política de Colombia, los cuales refieren que los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales con bienes de la nación.

A su turno, expresó que cuando se trata de aguas continentales superficiales lenticas, en nuestro ordenamiento jurídico solo tipifica dos casos de dominio privado de estas aguas: i) Cuando estas se han adquirido por vía de la adjudicación antes de la adopción del Código Civil en 1887, y estas no se han dejado de usar por un término de tres (3) años consecutivos<sup>3</sup>, puede declararse que estas aguas son de dominio privado.

Por otra parte, propuso como excepciones: i) la *falta de legitimación en la causa* por pasiva, ii) *Culpa de un tercero*, en atención a que el demandante alega el daño que le causó la inundación de sus tierras, este hecho no se le puede imputar puesto que la autoridad ambiental no provocó la inundación, como tampoco hizo lo jarillones, ni obra civil en estos predios, no existiendo nexo de causalidad; iii) *Culpa de la víctima*, puesto que el demandante y sus antecesores en el ejercicio de la propiedad sobre el predio modificaron la topografía para correr las aguas y expandirla frontera agrícola, tergiversando el curso o almacenamiento del agua, sin atender que el líquido seguirá obedeciendo a ley de la gravedad y las leyes de la naturaleza.

Finalmente, tachó de error grave el informe técnico presentado por el demandante, por carecer de un estudio hidrológico del terreno, un análisis de la función del Jarillón, el comportamiento de la fuente de agua que alimenta el humedal, un análisis de la biótica acuática y semiacuática, carece de una acotación que respete los treinta metros reglamentarios de protección a partir de las hipotéticas márgenes de máxima inundación, simplemente se reduce a un material fotográfico y satelital, que poco dicen sobre la verdadera historia y naturaleza del humedal, su integridad como ecosistema estratégico, sus características bióticas la intervención antropológica que ha sufrido.

### LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, mediante Sentencia de fecha 13 de noviembre de 2019 (fls. 1033 a 1047 del cuaderno principal-Tomo V), **denegó las súplicas de la demanda.**

Como fundamento de su decisión expresó que el acto administrativo censurado consistió en requerir al demandante para que se abstuviera de adelantar acciones que conllevaran a la destrucción de la zona de humedal localizado en parte de su predio, concientizarse y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo, por lo que no se corresponde con sanción alguna,

---

<sup>3</sup> “Artículo 677 del Código Civil, artículo 81 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al medio ambiente, y el artículo 6 del decreto Reglamentario 1541 de 1978, prevén que son aguas de propiedad privada las que brotan o nacen, y muere o desaparecen por infiltración o evaporación dentro de un mismo fundo, predio o heredad, y que no se dejan usar por 3 años consecutivos”.

Así mismo precisó que, el auto número 100 del 10 de 2014 notificado por conducta concluyente el 11 de marzo de 2014, exhibe el cumplimiento de una función administrativa, esto es la obligación de la autoridad ambiental de prevención, vigilancia y control de los recursos naturales renovables y deber ciudadano de velar por la conservación de un ambiente sano, y que atendiendo al parágrafo del artículo 3 de la Ley 489 de 1998, tuvo por finalidad garantizar que el interés colectivo primara sobre el particular.

Por último, refirió que la autoridad ambiental contó con motivos determinantes, tanto jurídicos como técnicos que le permitieran requerir al demandante para que se abstuviera de adelantar acciones que conllevaran a la destrucción de la zona de humedal, concientizarse y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo, en consecuencia, no prospera el cargo de falsa motivación solicitado.

**La apelación (fls. 1055 a 1061 del cuaderno principal).**

Inconforme con la decisión, el apoderado judicial del accionante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en la que señaló su descontento al manifestar que el *a quo* se dejó confundir por la demandada respecto al quid del asunto que dio origen al acto administrativo demandado, teniendo en cuenta que este nació a raíz de una denuncia que se hiciera en la Corporación Autónoma Regional, donde el vecino del predio de propiedad Álvaro Cobo, realizó acciones tendientes a controlar el nivel del agua para cultivos de arroz que le permite controlar a su antojo los niveles de agua, y ello ocasiona que el inmueble del demandante se inunde a voluntad del vecino.

Es de lo anterior, que Cortolima definió la inundación provocada por el vecino, sin estudios previos, sin análisis técnicos, que esa inundación era una laguna y por ende un humedal, sin tener en cuenta que, por el Jarillón del vecino, el cual fue una congestión de aguas sobrantes, no existiría la inundación que es la supuesta laguna que alega Cortolima, y que afirma además que es un humedal. De igual forma refirió que, si el acto administrativo demandado se hubiere hecho bajo el principio de la legalidad, lo hubiera fundamentado en obligar al señor Marco Tulio Fonseca de cesar los actos catalogados como perturbaciones severas a los ecosistemas, por estar manipulando cuerpos de agua y estar causando inundaciones con una obra civil, conforme a la política de humedales interiores de Colombia, basada en la convención de RAMSAR. Así mismo, el acto administrativo está revestido por falsa motivación, dado que la entidad demandada no caracteriza o describe un humedal, ni se realiza un análisis de sus sistemas constitutivos en la que se indique la oferta ambiental, las cuestiones críticas, el grado de conservación/degradación de esos ecosistemas, los patrones de desarrollo.

Seguidamente expresó, que la manifestación hecha por la Juez de primera instancia respecto que el único cargo que existía en la demanda era de falsa motivación no es cierta, dado que en el cuerpo de la demanda se fundamentó violación al debido proceso y derecho de defensa, dado que el acto administrativo demandado fue precedido de un procedimiento administrativo en el cual no se le permitió participar al demandante, ni en su expedición y practica de pruebas, tanto así que, en la visita realizada el 22 de noviembre de 2013, fue realizada sin la participación del

demandante, y además el informe que se levantó de esta visita, en ningún momento fue notificado, sirvió de base para la expedición del auto 100 del 10 de febrero de 2014.

Por otra parte, resaltó que la entidad demandada trató de sustentar su acto administrativo mucho tiempo después de haberlo proferido, con el testimonio recepcionado en el proceso del biólogo especializado Juan Fernando Gutiérrez, por lo que se demuestra que el auto 100 del 10 de febrero de 2014 carece de cualquier apoyo legal, técnico y científico que permita inferir que parte del terreno del demandante es un humedal, y que se tome la decisión que se reprocha en el *sub judice*.

Concluyó indicando que, con la expedición del auto 100 del 2 de febrero de 2014, acto administrativo demandado, se reconoció como humedal una parte del inmueble del demandante, limitando su derecho de propiedad, uso, goce y disposición de este, por lo tanto, este auto es violatorio de derechos como es el de la defensa y debido proceso, propiedad privada, carente de soportes técnicos y falsa motivación.

#### TRAMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de fecha 10 de marzo del 2020 (fl. 1068 Cdo Ppal. Tomo I), se admitió el recurso de apelación impetrado por la parte demandante; mediante auto de fecha 20 de octubre del mismo año, obrante a folios 1076-1078 del precitado cuaderno, se ordena correr traslado para que el Ministerio Público emita su concepto y las partes presenten sus alegatos de conclusión.

#### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**De la parte demandante** (fls. 1088 a 1090 del cuaderno principal Tomo I).

El apoderado de la parte actora, manifiesta que se ratifica en los argumentos expuestos tanto en la demanda como en la sustentación del recurso de apelación presentado, por lo que solicita revocar la sentencia de primera instancia, y en su defecto se acceda a las pretensiones de la demanda al demostrarse que el acto administrativo demandado es ilegal y desconocen las normas que sirvieron de fundamento para la expedición.

**De la parte demandada** (fls. 1092 a 1095 del cuaderno principal Tomo I).

La apoderada de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, en sus alegatos de conclusión hace una relación de la legislación colombiana<sup>4</sup>, para destacar la obligación que tiene el Estado en la conservación y protección de los humedales, por lo tanto, el acto administrativo emanado por la entidad se profirió en uso de sus facultades y en su cumplimiento de su deber misional, con amplio sustento jurídico y técnico, siendo altamente respetuosa de la normatividad vigente, gozando el auto No. 100 del 10 de febrero de 2014 de principio de legalidad.

---

<sup>4</sup> Artículos 58, 78, 80, 95 y 313 de la Constitución Política; Ley 99 de 1993, Ley 357 de 1997

Frente a la falsa motivación que alega la parte actora, la entidad demandada indica que dentro de las funciones contenidas en la ley 99 de 1993, está la policiva en caso de presentarse violación de las normas de protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, por lo que al emitirse el auto número 100 del 10 de febrero de 2014, la administración actuó dentro del ámbito de sus competencias, y con amplia motivación basado en sustentos jurídicos como técnicos, como son:

- Visita de Inspección Ocular para el día 25 de noviembre de 2011(Folios 351-352), en donde se extrajo entre otras conclusiones “ ...El día de la visita se verificó que la fuente de abastecimiento proviene del río lagunilla, es derivada y conducida por el canal San José Bledonia que administra ASOBLADONIA. En el recorrido se visitó la bocatoma que existe en el canal del Asobledonia para el predio la Albania. (...) VI. Recomendaciones:

*No existiendo impedimentos, cumpliendo con los requerimientos técnicos, ambientales y acorde al concepto técnico emitido por la Oficina de planeación de Cortolima mediante mensaje interno No. 780 del 26 de septiembre, se recomienda otorgar el traspaso de la concesión de aguas en cantidad de 51,5 L/sg de aguas directas del río lagunilla y que discurren por el canal Asobledonia y 10,1 L/sg y el 100% de las aguas sobrantes que discurren en toda época del predio la mirada y el 100% de los sobrantes que discurren en toda época del predio San José Torrijos, provenientes del río lagunilla, para el beneficio del predio Albani ubicado en la vereda Clodonia del Municipio de Lérida...*

*El solicitante debe cumplir con todo lo estipulado en el acuerdo 032 de 1985” Estatuto de Aguas” modificado por el Acuerdo 009 del 13 de julio de 1999 y con la Ley 373 del 06 de junio de 1997 “Uso eficiente y ahorro de agua” y con lo establecido en el Decreto 1449 de 1977, por lo que se debe requerir a los señores Ernestina y Henry Leonardo Cedeño...”.*

- Informe de la visita realizada por personal de CORTOLIMA el 22 de julio de 2013, donde se indicó: “ IV. Conclusiones: En el momento de la visita se evidenció una rocería de un rastrojo de porte alto y los residuos fueron quemados en un área aproximadamente 500 m2.

*De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que la de rocería de un rastrojo de porte alto y quema de residuos del mismo se un área de 500 m2 presenta afectación contra lo recursos naturales, obedece de manera directa a la actividad ordenada por el señor Luis Eduardo Guarín, quien reside en la vivienda del predio Albania del Municipio de Lérida, Departamento del Tolima y demás personas que se encuentran implicadas por la presunta responsabilidad de la afectación de los recursos naturales, sin embargo la intervención de la zona de la quebrada la Albania de un área de 500 m2, si puede incidir de manera indirecta en el incremento del proceso ha generado impacto negativo a los recursos naturales, agua, suelo, flora y fauna, por intervención dentro de un humedad la rocería y quema de material de residuo del mismo sitio puntual.*

*De igual manera se evidenció una construcción de un puente sobre el Jarillón que se encuentra cruzando una zona de humedad como vía alterna dentro del predio la Albania, en el momento no se evidencia afectación al humedal en la parte superior por la construcción, por ser que no se está reteniendo agua para que se cauce represamiento de agua dentro de la laguna y por tal afecto inunde otros predios colindantes con el mismo.*

**Recomendaciones:** *Se verificó afectación ambiental a los recursos naturales por la rocería a de un rastrojo de porte alto y quema de los residuos del mismo de un área de*

500 M2. En el momento de la visita no tenía el permiso de la autoridad ambiental para dicha actividad, predio Albania, Municipio de Lérida-Torna.

Como medida compensatoria se recomienda que el señor Luís Eduardo Guarín, deberá el establecimiento de 50 árboles, de las especies como Guadual, Ocobo entre otras especies que se adapten a la zona dentro de la zona verde del casco urbano del municipio de Lérida, hasta que alcance una altura de 1.50 metros, las plántulas deben estar en excelentes condiciones fitosanitarias ya sea comparadas en el vivero o manejo de regeneración natural. El tiempo para la reposición será de un mes a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

No es viable la limpieza de la laguna por ser un humedal y reservorio de agua natural y estar con especies naturales como juncos entre otras especies propias de los humedales”

- Visita realizada el 22 de noviembre de 2013: “V. **Conclusiones:** Durante el recorrido a los predios la Albania y San José de Torrijos, se evidenció la presencia de características bióticas, que al ser contrastadas con las existentes en la zona de humedad, se pudo ver que el predio en cuestión cuenta con un área que puede definirse como humedal desde el punto de vista biótico; ya que es una zona inundable que presenta avifauna, que es propia de este tipo de ecosistemas y que se encuentran allí cumpliendo una función vital en el ciclo biológico de éste y además de la vegetación asociada al cual también es propia de zona de humedal.

V. **Recomendaciones:** De otro lado, existe mensaje interno No.466 de la Dirección Territorial Norte, donde se solicita a la subdirección de calidad ambiental, concepto técnico acerca de la viabilidad de secar la presunta laguna ubicada tanto en el predio Albania como en el predio San José de Torrijos, de la vera Clodonia, del Municipio de Lérida, según solicitud del quejoso, de acuerdo a lo cual fue necesario decir que NO se considera viable secar dicha área, dado que generaría un daño en el ecosistema presente, resultante de un desequilibrio ecológico, porque muy seguramente las especies de fauna silvestre que se encuentran habitando esta zona, al no encontrar el hábitat adecuado deberán migrar, impidiendo que cumplan con sus funciones para mantener el equilibrio del ecosistema allí presente”. (Folio 7-9)

Finalmente, solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, puesto el acto administrativo demandado fue expedido dentro del marco de sus competencias, como lo es la prevención, vigilancia y control de los recursos naturales renovables, así como el deber de conservar un ambiente sano, atendiendo los marcos normativos, y sustentados con informes técnicos.

#### **Agente del Ministerio Público.**

No emitió concepto de fondo.

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **La competencia.**

Este tribunal es competente para conocer de la presente apelación de conformidad con los artículos 104 -Inc. 1º-, 153 y 243 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; pues se cuestiona una sentencia proferida por un Juez del Circuito Administrativo de Ibagué en la que es parte una entidad pública, por causa de una actuación sujeta al derecho administrativo.

Es importante esclarecer que, el límite competencial del *ad quem* en la resolución del conflicto **lo marca el libelo impugnatorio**, como tantas veces se reconoce en la jurisprudencia<sup>5</sup> y lo tiene definido el Legislador -artículos 320 y 328 del Código General del Proceso y artículo 306 de la Ley 1437 de 2011-; lo anterior, sin perjuicio de los deberes que se imponen al Juez Especializado de lo Contencioso para aplicar las disposiciones que rigen nuestra jurisdicción.

Considera la Sala que el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho instaurado (artículo 138, C. de P.A. y de lo C.A.) es el procedente, toda vez que por esta vía se pretende la declaratoria de nulidad de un acto administrativo emanado por una autoridad ambiental, que requiere al actor para que se abstenga de adelantar acciones que conlleven a la destrucción del humedal, y se concientice a preservar y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo.

### **Problema jurídico.**

En virtud de lo expuesto, la Sala entrará a analizar si confirma o revoca la sentencia del *a quo*, para lo cual, deberá determinar si existe una indebida valoración probatoria en el *sub judice*, así como, la existencia de una indebida motivación del acto administrativo que, limitando al demandante y recurrente, su derecho de propiedad, uso, goce y disposición de su predio, violación al debido proceso y defensa.

Se trata entonces de establecer en el fondo del asunto y de conformidad con la apelación interpuesta contra la sentencia de instancia, sobre la legalidad del acto administrativo contenido en el oficio número 100 del 10 de febrero de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima- Sede Norte, mediante el cual se requiere al actor de adelantar acciones que conlleven a la destrucción del humedal, y se concientice a preservar y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo.

En consecuencia, la controversia planteada radica en determinar: **i)** si yerra el *a quo* en determinar que no existe Falsa Motivación en el auto No. 100 del 10 de febrero de 2014, **ii)** si existe vulneración del debido proceso y defensa al expedirse el acto administrativo demandado, y **iii)** si con el acervo probatorio que obra en el expediente se demuestra lo anterior, y por ende se limita al demandante su derecho de propiedad, uso, goce y disposición se pueda acceder a las pretensiones incoadas, o si por el contrario, hay plena certeza de la existencia de un humedal que es objeto de protección, y prevalece el interés general sobre el particular, se confirmará la decisión adoptada por la Juez de Primera Instancia.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ; Sentencia del 9 de febrero de 2012, Radicación número: 50001-23-31-000-1997-06093-01 (21060), Actor: Reinaldo Idárraga Valencia y Otros, Demandado: Nación - Ministerio de Defensa – Ejército.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Sentencia del 22 de noviembre de 2018, Radicación número: 08001-23-33-000-2014-01649-01 (2275-16), Actor: Jennifer Sarmiento Sossa, Demandado: Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Dirección de Sanidad de la Policía y Clínica de la Policía Nacional.

## Marco jurídico

### 1.1 Humedales

Como concepto técnico, se tiene que los humedales son hábitats en los que conviven varias especies de animales y de plantas, muchas de ellas endémicas, adaptadas para vivir en ese medio húmedo de reservas de agua dulce. Ahora bien, la desaparición es consecuencia de las actividades humanas tales como la desecación, relleno para la construcción de urbanizaciones, construcción de represas e hidroeléctricas, al avance de la frontera agrícola, la sedimentación y la contaminación, sin que se tener en cuenta el perjuicio irreparable que se le causa al medio ambiente, dado que, estos hábitats se encargan de impedir el desbordamiento de los ríos y de las quebradas afluentes, purifican el agua debido a sus filtros naturales y sirven para recargar los depósitos acuíferos subterráneos<sup>6</sup>.

A nivel internacional, se llevó a cabo el Convenio de Ramsar, en virtud a la importancia que tiene los humedales en el mundo (especialmente como hábitat de aves acuáticas), en la ciudad de Irán, el 2 de febrero de 1971, y modificado por el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982 y por las enmiendas de Regina del 28 de mayo de 1987, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. En este acuerdo los países firmantes reconocen que *“los humedales constituyen un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable”*, y se comprometen a *“impedir ahora y en el futuro las progresivas intrusiones y pérdida de humedales”* y de las aves migratorias que en ellos viven, para protegerlos en una acción internacional coordinada.

---

<sup>6</sup> Artículo, “Territorio y hábitat ambiental ¿Prevalece la conservación de los humedales?” Eduardo Fernández Alonso, Docente e investigador Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 7 de junio de 2011.

En virtud de lo anterior, el Congreso de la República a fin de materializar los postulados contenidos en los artículos 87, 79<sup>8</sup>, 80<sup>9</sup>, 81<sup>10</sup>, 82<sup>11</sup> y 229<sup>12</sup> de la Constitución Política, aprobó la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas* (Convención de Ramsar), mediante la Ley 357 del 21 de enero de 1997<sup>13</sup>, de modo que se adoptaran los mecanismos que permitieran garantizar el efectivo amparo de la diversidad e integridad del ambiente el desarrollo sostenible de los recursos y riquezas naturales y la conservación de las áreas de especial protección ecológica<sup>14</sup>.

El artículo 1º *ibídem*, define los humedales como “*las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*”.

---

<sup>7</sup> “**Artículo 8.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

<sup>8</sup> “**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.  
Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”

<sup>9</sup> “**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.  
Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

<sup>10</sup> “**Artículo 81.** Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.  
El Estado regulará el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional”.

<sup>11</sup> “**Artículo 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.  
Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

<sup>12</sup> “**Artículo 229.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

<sup>13</sup> Diario Oficial No. 42.967 de 1997 (27 de enero).

<sup>14</sup> A modo de antecedente, el documento titulado “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia”, de junio de 2002, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente expuso lo siguiente: “Desde finales de la década de los 80 y principios de los 90 se empezaron a gestar en Colombia los primeros pasos para la conservación de los humedales del país. En este sentido, en 1991, durante la Segunda Reunión de los Miembros Sudamericanos de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN), realizada en la ciudad de Santa Marta, Colombia, el Programa Mundial de Humedales de la UICN convocó un taller en donde se recomendó la realización de otros talleres de Humedales en cuatro países de la región para la elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación de Humedales (Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en Perú, 1996). Posteriormente, en 1992 se llevó a cabo en Bogotá D.C., el Primer Taller Nacional de Humedales, en el cual se constituyó de manera informal un Comité ad hoc con el fin de canalizar acciones tendientes a la conservación de estos ecosistemas (Naranjo et al., 1996).” (Documento tomado del siguiente enlace <http://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos/normativa/politicas#listado-de-pol%C3%ADticas-relacionadas-con-el-tema>).

En aplicación a la séptima reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención de Ramsar sobre humedales<sup>15</sup>, donde se aprobaron los lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió, en junio de 2002, la “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia”, cuyos objetivos específicos fueron los siguientes:

- *“Integrar los humedales del país en los procesos de planificación de uso del espacio físico, la tierra, los recursos naturales y el ordenamiento del territorio, reconociéndolos como parte integral y estratégica del territorio, en atención a sus características propias, y promover la asignación de un valor real a estos ecosistemas y sus recursos asociados, en los procesos de planificación del desarrollo económico.*
- *Fomentar la conservación, uso sostenible y rehabilitación de los humedales del país de acuerdo a sus características ecológicas y socio económicas.*
- *Promover y fortalecer procesos de concienciación, y sensibilización a escala nacional, regional y local, respecto a la conservación y uso sostenible de humedales”.* Negrillas de la Sala.

## 1.2 Limitación de la Propiedad Privada

Teniendo en cuenta que en la demanda se plantea, entre otros aspectos, la restricción al derecho a la propiedad privada (Art. 58 C.P), aparentemente en contradicción con algunas potestades de la Administración tendientes a proteger fines estatales, especialmente, la protección del medio ambiente, es necesario realizar un análisis normativo y jurisprudencial frente a esta limitación.

El Decreto-Ley 2811 de 1974 “por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, norma que preceptúa:

**Artículo 80°.- Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles.**

*Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público.*

**Artículo 81°.- De acuerdo con el artículo 677 del Código Civil, se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad.**

**Artículo 82°.** El dominio privado de las aguas se extingue por ministerio de la ley por no utilizarlas durante tres años continuos a partir de la vigencia de este Código, salvo fuerza mayor (...).

**Artículo 83°.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:**

a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;

b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;

c.- Las playas marítimas, fluviales y lacustres;

d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;

f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas”. Negrillas fuera de texto.

---

<sup>15</sup> Realizada en San José (Costa Rica) del 10 al 18 de mayo de 1999.

Aunque las normas mencionadas se refieren de manera genérica a que las aguas son del dominio del Estado, precisa que también serán bienes inalienables e imprescriptibles<sup>16</sup>.

En ese orden de ideas, el hecho de que el Código de Recursos Naturales prevea que las aguas serán de dominio público **salvo derechos adquiridos**, ha permitido inferir la existencia de bienes privados afectados a un uso público, especialmente en el caso de los humedales, así lo expresó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto del 28 de octubre de 1994, donde se absolvieron algunas preguntas formuladas por el Distrito Capital de Bogotá<sup>17</sup>:

*“1. Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos.*

*2. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular.*

*3. Por tratarse de bienes de uso público, por regla general no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre los inmuebles conocidos con el nombre de humedales. Sin embargo, por excepción, es jurídicamente válida la referencia a derechos a privados adquiridos cuando la vertiente "nace y muere dentro de una misma heredad" o cuando el humedal se encuentra en terrenos de propiedad privada<sup>18</sup>. (Destaca la Sala).*

En consecuencia, los humedales cuando son reservas naturales de agua, son bienes de uso público y en consecuencia inalienables e imprescriptibles, con la salvedad de

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO; Sentencia del 29 de febrero de 2016, Rad: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505), Actor: Margarita Quenza de Parales y otros, Demandado: Municipio de Arauca.

<sup>17</sup> Las preguntas que formuló el ministro de Gobierno por petición del alcalde Mayor de Bogotá D.C, fueron: “1. Se consideran como bienes de uso público los humedales, ¿de acuerdo con las características de los mismos y sus funciones naturales?; 2. Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, si los humedales fueran reservas naturales de agua serían de dominio público, ¿inalienables e imprescriptibles? 3. Cuáles serían los eventos en que existan derechos privados adquiridos con arreglo a la ley sobre los humedales de tener ellos un carácter de bienes de uso público?; 4. En los eventos en los cuales exista un derecho privado sobre el área contentiva de un humedal, el cual haya adquirido o consolidado con arreglo a la ley, cuáles serían las negociaciones o las acciones que el Distrito Capital podría adelantar para garantizar que el humedal se destine a sus fines naturales. Mientras subsista el derecho privado sobre las áreas en donde existan humedales, si éstos son conservan su carácter de bienes de uso público, ¿de cuáles instrumentos jurídicos dispone el Distrito Capital para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales. Si se consideran los humedales como bienes de uso público y, por lo tanto, no urbanizables ni edificables ni con posibilidad de ingresar al patrimonio de los particulares, los notarios del Circulo del Distrito Capital pueden recibir, extender o autorizar las declaraciones de los particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre los terrenos o áreas en donde existan dichos humedales que impliquen la enajenación la subdivisión, el loteo, la parcelación o la segregación de estos inmuebles.”

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de octubre de 1994, C.P. Javier Henao Hidrón, exp. 642.

que cuando formen parte de predios de propiedad privada serán preservados en favor del interés público.

El Consejo de Estado<sup>19</sup> ha indicado que los humedales, por regla general, son de uso público en virtud del Código Civil, esto es, aquellos cuyos cuerpos de agua identificables como lagunas, donde se contemplan como tales no solo los cuerpos de agua, sino el lecho de sus depósitos naturales- y, de manera excepcional, se reconoce el dominio privado sobre esos bienes, porque, en los términos del artículo 677 *ibidem*, nacen y mueren en la misma heredad, o bien porque, al momento de entrar a regir el Decreto 2811 de 1974, esto es, el Código de Recursos Naturales, 18 de agosto de 1974, ya se habían constituido derechos adquiridos sobre ellos. Lo mismo ocurre respecto de las fajas paralelas de hasta treinta metros de ancho de los cauces permanentes, rondas hidráulicas, pues, en principio, son bienes de uso público en los términos del Decreto 2811 de 1974 y, únicamente se consideran del dominio privado cuando, sobre ellos, se consolidaron derechos adquiridos antes del 18 de agosto de 1974.

Entre tanto, el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia reconoce a la propiedad como un derecho subjetivo del que se deriva una función social y ecológica, que conlleva al cumplimiento de una serie de deberes de índole constitucional dentro del cual se encuentra el de la protección del medio ambiente e interés general. Este criterio fue puntualizado por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-595 de 1999, por medio de la cual agregó que el derecho de propiedad le es inherente una función ecológica y creó, con el mandato de que sean protegidas, y promovidas formas asociativas y solidarias de propiedad, de tal modo, que el derecho de propiedad tiene que armonizarse con los demás derechos que con él coexisten.

De igual manera, la Guardiana de la Constitución<sup>20</sup> ha afirmado que la función ecológica de la propiedad constituye una respuesta del constituyente a la problemática planteada debido a la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares contra la preservación de un medio ambiente sano considerado como un derecho y bien colectivo (Arts. 79 y 80. C.P.):

*“Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos,*

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 29 de abril de 2015, Radicado número 250002326000200200708-01 ( 29175), Actor: Marco Antonio Vivas Rodríguez, Demandado: Distrito Capital, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-189/06, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Igualmente, Sentencia C-126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios*"<sup>21</sup>. (Negrillas fuera de texto).

En este mismo sentido, nuestro Alto Órgano de Cierre<sup>22</sup>, respecto al tema de limitación a la propiedad privada, ha indicado que la intención del legislador no consistía en circunscribir la ocupación de la propiedad inmueble solamente a la ocupación de trabajos públicos, sino que ésta también podía configurarse en los eventos en que se prohíbe a los dueños ejercer derechos personales y reales sobre los bienes de su propiedad.

De otro lado, en la Ley 489 de 1998, por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, establece una serie de principios y finalidades de la función administrativa, entre las cuales se encuentran:

*"Artículo 3: Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.*

*Artículo 4º. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general."* (Negrillas fuera del texto)

Como consecuencia de lo anterior, la función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. De dicho postulado legal se desprende claramente una regla consistente en que **el Estado no puede renunciar a la búsqueda de la satisfacción de los intereses generales so pretexto de garantizar o proteger derechos particulares**, como lo es en este caso la propiedad privada.

---

<sup>21</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ; Sentencia del 17 de febrero de 1992, Exp. 6643, "Se analizó el caso de los perjuicios causados a un particular por la declaratoria de su propiedad como parque natural, fallo en el que se estimó que los intereses del actor se habían visto afectados dada su imposibilidad para disponer libremente de "sus tierras" o someterlas a un régimen normal de explotación económica, agrícola o industrial".

En ese orden, en los eventos en que se ha intentado conocer los límites de la potestad del legislador en cuanto a la regulación de los derechos fundamentales, y en menor escala, las atribuciones de la Administración para la restricción de libertades, la doctrina<sup>23</sup> y la jurisprudencia<sup>24</sup> han advertido que los derechos, aún los de carácter constitucional, no pueden considerarse ilimitados o absolutos, pues deben ceder ante el interés general y los fines esenciales del Estado.

Ahora bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto del 28 de octubre de 1994, en el expediente No. 642, con ponencia del Magistrado Javier Henao Hidrón, al resolver una consulta presentada por el Ministro de Gobierno a petición del Alcalde Mayor de Bogotá, sobre la calificación y tratamiento jurídico de los humedales, hizo énfasis en que el interés privado deberá ceder al interés general cuando de protección a los humedales se trate. Sobre el tema dijo expresamente lo siguiente:

*“...Naturaleza de los humedales: Aunque definidos simplemente como ‘terrenos húmedos’ por el Diccionario de la Lengua Española, es lo cierto que los humedales representan un recurso ambiental con incidencia ecológica, científica, recreacional y paisajística; como ecosistema, su riqueza animal y vegetal no es solo autóctono sino también migratorio; y al ser terrenos cubiertos de una capa de agua, forman parte del sistema hídrico, convertidos en formas destinadas a regular los niveles freáticos y prevenir o amortiguar inundaciones.*

*Al estar destinados como componentes naturales al cumplimiento de una función reguladora del medio ambiente, los humedales de propiedad de la República se consideran como bienes de uso público. Y aunque dichos humedales pueden existir también en terrenos de propiedad privada, siempre les es inherente una función social y ecológica, según el mandato contenido en el artículo 58 de la Constitución Política. Por eso, en caso de conflicto, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

(...)

**Conceptúo:**

---

<sup>23</sup> Parejo Alfonso, Luciano. “El contenido esencial de los derechos fundamentales, a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”. Revista Española de Derecho Constitucional, Vol 1. Num 3. Septiembre – Diciembre 1981.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 284 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Providencia donde se analizó el caso de un predio declarado por el Concejo Municipal de Chía como de utilidad pública y autorizó al alcalde municipal para que adelantara la negociación directa y voluntaria para la adquisición del mencionado inmueble, en los términos previstos en la Ley 9a. de 1989, “precisando además que la destinación del predio sería para la continuación del Complejo I Institucional, Educativo, Cultural y Deportivo del Municipio”. En el mencionado acuerdo, se ordenó que en el evento de que no se llegase a un arreglo, o si se vencían los términos legales para la negociación directa, el alcalde municipal podría adelantar la expropiación del inmueble. Al respecto dicha Corporación estimó: “Por otra parte, que ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos, es absoluto, pues tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad. Adicionalmente debe anotarse que el núcleo esencial de la propiedad no se altera por el mero hecho de haberse decretado la expropiación”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO; Sentencia del 29 de febrero de 2016, Rad: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505), Actor: Margarita Quenza de Parales y otros, Demandado: Municipio de Arauca.

*1.-Dada sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos.*

*2.- Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular”.*

Es reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>25</sup>, donde se indica que los humedales gozan de una protección constitucional reforzada en tanto que por ser bienes de uso público prevalece la protección de estos frente a derechos particulares.

Por lo anterior, es válido la limitación del dominio en virtud de las funciones social y ecológica de la propiedad según lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política y la Convención Ramsar sobre humedales adoptada por Colombia a través de la Ley 357 de 1997, máxime cuando dichos cuerpos de agua prestan servicios hidrológicos y ecológicos de vital interés para el desarrollo regional, son uno de los ecosistemas más productivos, tienen un gran valor estético y paisajístico, mantienen el nivel freático para el buen funcionamiento de la agricultura, la ganadería, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales<sup>26</sup>.

En el caso bajo estudio, no es procedente acudir a la figura de expropiación, dado que no es necesaria la adquisición del bien por parte de la administración, simplemente existe una limitación de derechos, que mantiene el equilibrio ante las cargas públicas. Esta postura ha sido plasmada por el Consejo de Estado<sup>27</sup>, quien ha

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ; sentencia del 19 de octubre de 2018, Rad: 11001-03-24-000-2014-00330-00, Demandante: Eduardo Gaitán Escobar y Dumar Rojas Miranda, Demandado: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (En adelante Cormacarena).  
Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente: RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO; Sentencia del 29 de febrero de 2016, Rad: 07001-23-31-000-2003-00015-01(33505), Actor: Margarita Quenza de Parales y otros, Demandado: Municipio de Arauca.

<sup>26</sup> Así lo consideró el legislador en la exposición de motivos de la Ley 357 de 1997 que adoptó la Convención Ramsar: “Por sus características únicas, los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos de vital interés para el desarrollo nacional por lo que es indispensable prevenir su deterioro ambiental a fuerza de fortalecer y consolidar la presencia internacional del país de acuerdo con las necesidades e intereses nacionales.

*Y es que los humedales son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta depende de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el buen funcionamiento de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales.*

*Estabilizan, también, las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales, de igual manera, constituyen en elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, muchas de las cuales están en peligro de extinción”.*

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ; Sentencia del 9 de mayo de 2012, exp. 21906.

indicado que la simple afectación de un bien al interés general no excedía los límites fijados por el artículo 58 de la Constitución Política, por tratarse de restricciones que obedecen a una carga que el ciudadano está en el deber de soportar en favor de la función social y ecológica de la propiedad.

En conclusión, dado que las normas ambientales son de orden público, no pueden ser objeto de transacción o renuncia por parte de los funcionarios públicos y los particulares. En tal medida la ley consagra una preeminencia o prevalencia del interés público sobre el particular, en desarrollo del artículo 1º de la Constitución Política que consagra la prevalencia del interés general sobre el particular como uno de los principios fundamentales del Estado colombiano; prescripción reiterada por el artículo 58 de la Carta. En desarrollo de dicho postulado constitucional es que la ley contempla procesos administrativos y judiciales para garantizar la protección del medio ambiente por medio de multas (ej. comparendo ambiental), sanciones, ordenes de reubicación de una construcción que afecte bienes protegidos ambientalmente, etc. Y prevé, como ya se mencionó, el carácter obligatorio de las medidas tomadas para evitar o mitigar los desastres (artículo 1.9 de la ley 99 de 1993)

### 1.3 Protección de los humedales

El medio ambiente es un bien jurídico de protección especial. La Constitución Política de 1991 le reconoció el carácter de interés superior, a través de un catálogo de disposiciones que configuran la denominada “*Constitución ecológica*” o “*Constitución verde*” y consagran principios, derechos y deberes, que al tiempo de perseguir el objetivo de protegerlo y garantizar un modelo de desarrollo sostenible, buscan que el ser humano pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida<sup>28</sup>.

Es por ello que, la Corte Constitucional en Sentencia de Unificación 842 de 2013<sup>29</sup>, ha indicado de la importancia de la protección, por parte del Estado, de los recursos naturales, entre ellos los humedales:

*“... La protección al medio ambiente obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Este mandato de conservación impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas, así como también las áreas de especial importancia ecológica, y admitir como usos compatibles con los mismos aquellos que resulten armónicos o afines con su salvaguarda y distantes de su explotación.*

*Dentro de las áreas de especial importancia ecológica se encuentran los humedales, precisamente por las funciones regenerativas, de preservación y equilibrio ambiental que cumplen, a nivel de flora, fauna y sistemas hídricos, con miras a lograr mejores condiciones*

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-632 de 2011 y C-671 de 2001

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Unificación 842 del 21 de noviembre de 2013, Accionante: Juan Manuel Benítez, Demandados: Consejo de Estado – Sección Primera. Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda – Subsección “A”. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Expediente T-3.011.980.

*naturales de vida digna. Son definidos por la Convención de Ramsar<sup>30</sup>, aprobada mediante la Ley 357 de 1997, como “Las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”.*

*Los humedales no solo están conformados por el cuerpo de agua o zona de inundación, sino por áreas de transición tales como la ronda hidráulica<sup>31</sup> y la zona de manejo y preservación ambiental<sup>32</sup>.*

*Como resultado de la Convención de Ramsar, en la séptima reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales<sup>33</sup> se aprobaron los “Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales” en los cuales se fijaron los elementos para lograr su conservación.*

*El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo fijó la “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia” en diciembre de 2001, para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales internos, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que sirven de soporte a las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se dispuso que la gestión ambiental de estos ecosistemas debe estar enmarcada en el conjunto de principios fundamentales<sup>34</sup> desarrollados por la Ley 99 de 1993, los cuales se dirigen, entre otros, a asegurar que la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas a la conservación y uso sostenible de los humedales sean temas de inaplazable consideración en los procesos de toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado.*

*También reglamentó el uso sostenible, la conservación y el manejo de los humedales<sup>35</sup>, y adoptó la guía técnica para la formulación de los planes de manejo de los humedales en Colombia<sup>36</sup>.*

*La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó que los humedales en general están constituidos jurídicamente como **bienes de uso público**, y por **tanto inalienables e imprescriptibles**, excepto aquellos que, según el Código Civil, nacen y mueren dentro de la misma heredad.” Negrillas fuera de texto.*

---

<sup>30</sup> Ciudad iraní situada a las orillas del Mar Caspio, en donde se firmó la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.

<sup>31</sup> Según el Decreto Ley 2811 de 1974 es la franja paralela a la línea media del cauce alrededor de los nacimientos o cuerpos de agua, hasta de 30 metros de ancho (a cada lado de los cauces).

<sup>32</sup> Es la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hidráulica, destinada principalmente al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos y cursos de agua y ecosistemas aledaños.

<sup>33</sup> Realizada en San José (Costa Rica) del 10 al 18 de mayo de 1999.

<sup>34</sup> Principios fundamentales de: (i) Visión y Manejo Integral. (ii) Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial. (iii) Articulación y Participación. (iv) Conservación y Uso Sostenible. (v) Responsabilidad Global Compartida. (vi) Precaución. Y, (vi) Reconocimiento a las Diferentes Formas de Conocimiento.

<sup>35</sup> Resolución 157 de 2004.

<sup>36</sup> Resolución 196 de 2006.

Ahora bien, la protección al medio ambiente obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Este mandato de conservación impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas, así como también las áreas de especial importancia ecológica, y admitir como usos compatibles con los mismos aquellos que resulten armónicos o afines con su salvaguarda y distantes de su explotación. Dentro de las áreas de especial importancia ecológica se encuentran los humedales, precisamente por las funciones regenerativas, de preservación y equilibrio ambiental que cumplen, a nivel de flora, fauna y sistemas hídricos, con miras a lograr mejores condiciones naturales de vida digna.<sup>37</sup>

De otro lado, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la Resolución 157 de 2004, por medio del cual se reglamentó el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales y desarrolló algunos aspectos en aplicación de la Convención “Ramsar”, disposición que en el artículo 3º<sup>38</sup>, ordenó a las autoridades competentes (Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo sostenible, las autoridades ambientales de los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades Ambientales Distritales a que se refiere la Ley 768 de 2002)<sup>39</sup> elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, partiendo de la delimitación, caracterización y zonificación previas con la participación de los interesados, con miras a garantizar el uso sostenible y mantenimiento de la diversidad productiva y biológica. En el artículo 7º, relativo a la zonificación, también dispuso que para optimizar la utilización y definición de los usos de los humedales era preciso partir de la información contenida en los Planes de Ordenamiento Territorial, para efectos de identificarlos y declararlos bajo la figura o categoría de manejo<sup>40</sup>.

Entre tanto, la Ley 99 de 1993, por medio de la cual, se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU842/13, Accionante: Juan Manuel Benítez, Demandados: Consejo de Estado – Sección Primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “A”, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Expediente T-3.011.980

<sup>38</sup> Artículo 3º. *Plan de Manejo Ambiental*. Las autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo con la participación de los distintos interesados. El plan de manejo ambiental deberá garantizar el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica. Las autoridades ambientales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente resolución hayan formulado o implementado planes de manejo en humedales de su jurisdicción, deberán complementarlos o actualizarlos con base en lo establecido en la presente resolución y en la guía técnica que para el efecto determine el Ministerio.

<sup>39</sup> **Artículo 13. Competencia ambiental.** Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

<sup>40</sup> Según el numeral g) del artículo 2º del Decreto 2372 de 2010, por el cual se reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se entiende por categoría de manejo: “*Unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos*”.

Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones, en su artículo 31<sup>41</sup> indica que las Corporaciones Autónomas Regionales ejercen la función de máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, donde debe ejecutar funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, así como las atribuciones de policía con la facultad de imponer las sanciones correspondientes conforme al tipo de infracción y gravedad de la misma.

Finalmente, el artículo 2 de la ley 1333 del 21 de julio de 2009, faculta entre otras autoridades, a la Corporaciones Autónomas Regionales para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, en aras de proteger los recursos naturales, los cuales son de interés público.

#### 1.4 Falsa Motivación de los Actos Administrativos

La falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos, hace alusión a un “(...) vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad”<sup>42</sup>

Para que se configure la falta de motivación de un acto administrativo, en este debe existir razones engañosas, simuladas, contrarias a la realidad. La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica, y ella debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable.

---

<sup>41</sup> “**ARTÍCULO 31. FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales** ejercerán las siguientes funciones:

(..2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;(..)

6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;(..)

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;(...)

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;(..)”.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Subsección B, Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO; Sentencia del 6 de abril de 2011, Radicado: 23001-23-31-000-1999-00291-01(19483). Esta perspectiva de análisis también ha sido adoptada por la Sección Quinta de esta Corporación, como puede apreciarse en: Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejera ponente: ROCÍO ARAUJO OÑATE; Sentencia del 30 de agosto de 2017, Radicado: 13001-23-33-000-2016-00051-01.

En reiterada y constante jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>43</sup> se ha indicado que para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, es necesario que se demuestre una de las siguientes dos circunstancias: *i)* que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o *ii)* que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión.

En conclusión, la causal de falsa motivación está relacionada con la valoración de los hechos que sirvieron de fundamento para la adopción de la decisión, esto es, en verificar su veracidad, si existió o simulación o engaño, si estos fueron analizados con ligereza o rigor, de manera sistemática o aislada, razonable o irrazonable. Dado que, la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico

### **Del caso concreto.**

En el caso sometido a consideración de la Sala, el señor Álvaro Cobo Barrios a través de apoderado demandó a la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima, pretendiendo la nulidad del auto número 100 del 10 de febrero de 2014, mediante el cual la entidad lo requirió para abstenerse de adelantar acciones que conlleven a la destrucción del humedal, concientizarse en preservar y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo, realizar medidas de conservación, y ordenando el cuidado de dicha área geográfica, localizada en los predios Albania y San José de Torrijos. Como consecuencia de lo anterior, se condene a la demandada a pagar perjuicios y a sufragar el pago de \$ 160.000.000 correspondiente al valor de las 4 hectáreas declaradas como humedal, y \$ 231.427.920 por los años que se dejó de percibir la producción de arroz por hectárea.

La juez de primera instancia en sentencia del 13 de noviembre de 2019 negó las pretensiones de la demanda, expresando que el auto número 100 del 10 de febrero de 2014, notificada por conducta concluyente el 1 de marzo de 2014, exhibe el cumplimiento de una función administrativa que comete el binomio de: la obligación de la autoridad ambiental de prevención, vigilancia y control de los

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 19 de mayo de 1998, expediente 10051, M.P. Clara Forero de Castro. // Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 25 de octubre de 2017, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Rad. 76001-23-31-000-2011-01859-01(20762).

recursos naturales renovables y deber ciudadano de velar por la conservación de un ambiente sano, y que atendiendo al parágrafo del artículo 3º de la Ley 489 de 1998, tuvo por finalidad garantizar que el interés colectivo primara sobre el particular. Asimismo, concluyó que la autoridad ambiental contó con motivos determinantes, tanto jurídicos como técnicos que le permitieran requerir al demandante para que se abstuviera de adelantar acciones que conllevaran a la destrucción de la zona de humedal, concientizarse y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo, en consecuencia, no prosperó el cargo de falsa motivación invocado.

Por su parte, el actor inconforme con la decisión, apeló la sentencia de primera instancia, indicando que la juez de primera instancia no tuvo en cuenta los hechos narrados en la demanda, y que el acto administrativo fue adaptado al principio de legalidad, lo que orientó la falsa motivación, puesto que debía fundamentar el acto en la obligación al señor Marco Tulio Fonseca de cesar los actos catalogados como perturbaciones severas a estos ecosistemas, por estar manipulando cuerpos de agua y causando inundaciones con una obra civil, además, insistiendo en la configuración de la Falsa motivación al expedir el acto aquí acusado.

Ahora bien, advierte la Sala de decisión que confirmará la sentencia de primera instancia, conforme los siguientes:

### Hechos probados.

En el expediente se encuentran el material probatorio que se relacionan a continuación, que no fueron tachados por ninguna de las partes y cuya conclusión impone su credibilidad como presupuesto de decisión.

- Queja impetrada por el señor Ricardo Barrios ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima, el día 26 de septiembre de 2013, por medio de la cual solicita una visita ocular en el predio de San José de Torrijos, propiedad del demandante, por personal idóneo en el tema de inundación, dado que por parte de la Hacienda Albania se está represando el agua, y por lo tanto estaba causando inundaciones en el predio. (Fl. 4 Tomo I del Cuaderno Principal).
- Informe de la visita realizada el día 22 de noviembre de 2013, por los profesionales Juan Fernando Gutiérrez y Diana Carolina Bonilla Castaño, a los predios Albania y San José de Torrijos, siendo atendida la visita por el señor Marco Tulio Fonseca, propietario del predio Albania, donde se concluyó (Folios 7 al 9 Tomo I Cuaderno Principal):

*“Durante el recorrido a los predios Albania y San José de Torrijos, se evidenció la presencia de características bióticas, que al ser contrastadas con las existentes en las zonas de humedal, se pudo ver que el predio en cuestión cuenta con un área que puede definirse como humedal desde el punto de vista biótico; ya que es una zona inundable que presenta avifauna, que es propia de este tipo de ecosistemas y que se encuentra allí cumpliendo una función vital en el ciclo biológico de éste, además de la vegetación asociada la cual también es propia de zonas de humedal”* (Negrillas fuera de texto).

- Resolución número 004 del 24 de enero de 2006, por medio del cual la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Dirección Territorial Norte, concede un traspaso y se autoriza la ampliación del uso de una concesión de

aguas del río Lagunilla al señor Marco Tulio Fonseca Rodríguez, para el servicio del predio de su propiedad hoy Albania, (Antes los predios Albania, La Albania, Versailles y el Billar). (Folios 10 al 16 del Tomo I del Cuaderno Principal).

- Acto administrativo demandado, auto No. 100 del 10 de febrero de 2014 *“Por medio de la cual se hace un requerimiento y se adoptan otras medidas”* con el oficio de notificación al señor Álvaro Cobo Barrios. (Folios 25 al 26 de Cuaderno Principal Tomo I)

El acto prueba que la Corporación Autónoma Regional del Tolima dispuso **i.** Requerir a los señores Álvaro Cobo Barrios y Marco Tulio Fonseca, para que se abstengan de manera rotunda de adelantar acciones que conlleven a la destrucción del humedal, se concienticen a preservar y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo; con medidas necesarias para la conservación de tan importante ecosistema, ordenándoseles de manera categórica el cuidado de dicha área geográfica, localizada en los predios denominados Albania y San José de Torrijos, ubicados en la Vereda Bledonia Jurisdicción del Municipio de Lérída -Tolima; **ii.** Advertir a los requeridos que el incumplimiento a lo ordenado en la providencia, dará lugar al inicio de un proceso sancionatorio de conformidad con la Ley 1333 de 2009, **iii.** ordenó la notificación del acto administrativo, **iv.** expresó que contra el presente acto administrativo no procede ningún recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del C. de P.A y de lo C.A.

- Constancia de notificación del precitado auto, en el que se dejó la siguiente constancia por el notificar. *“11 – marzo -2014 El señor Álvaro Cobo Barrios no se encontró en el predio ya que se encuentra en Bogotá, pero se dejó el oficio con el señor Ricardo Barrios”* en la misma reposa la firma de quien recibió el acto administrativo. (folio 27 del Tomo I Cuaderno Principal).
- Auto No. 591 del 10 de julio de 2014, con su constancia de notificación, por medio del cual dispone tener por notificado por conducta concluyente al señor Álvaro Cobo Barrios del auto No. 100 del 10 de febrero de 2013, el día 11 de marzo de 2014. (Folios 60 a 63 del Cuaderno Principal Tomo I).
- Folio de Matricula No. 352-15405, por medio del cual se acredita que el demandante es propietario del predio San José de Torrijos. (Folio 64 a 65 del Cuaderno Principal, Tomo I).
- Queja presentada por el señor Raúl Ricardo Barrios Hermida en representación del señor Álvaro Cobo Barrios el 25 de junio de 2013, en donde solicitó a la entidad demandada una visita ocular con un profesional idóneo, en el predio de San José de Torrijos, dado que los vecinos de la Hacienda Albania, manifiestan tener permiso de Cortolima para hacer rocería, quemado y lo más preocupante un muro para represar el agua causando inundaciones a su predio. (Folio 238 del Tomo II del Cuaderno Principal).

- Visita del 28 de julio de 2013, realizada por el profesional Carlos Eliecer Molina Buenaventura, estando presente el administrador del predio Hacienda la Albania, en donde se presentó las siguientes conclusiones:

*“En el momento de la visita se evidencio una rocería de un rastrojo de porte alto y los residuos fueron quemados en un área de aproximadamente 500 M2.*

*De acuerdo a lo anterior se puede concluir que la de rocería de un rastrojo de porte alto y quema de los residuos del mismo de un área de 500 M2, presenta afectación contra los recursos naturales, obedece de manera directa a la actividad ordena por el señor Luis Eduardo Guarín, quien reside en la vivienda del predio Albania, Municipio de Lérída, Departamento del Tolima y demás personas que se encuentran implicadas; por la presunta responsabilidad en la afectación de los recursos naturales, sin embargo la de intervención de la zona de la quebrada Albania de un área de 500M2, si puede incidir de manera indirecta en el incremento del proceso ha generado un impacto ambiental negativo a los recursos naturales: agua, suelo, flora y fauna, por la intervención dentro de un humedal la rocería y quema del material del residuo del mismo del sitio puntual.*

*De igual manera se evidenció una construcción de un puente sobre el Jarillón que se encuentra cruzando una zona de humedad como vía alterna dentro del predio Albania, en el momento no se evidencia afectación al humedal en la parte superior por la construcción, por ser que no se está reteniendo agua para que cauce represamiento de agua dentro de la laguna y para tal efecto inunde otros predios colindantes con el mismos.” (folios 239 al 245 del Tomo II del Cuaderno Principal).*

- Auto No. 887 del 15 de agosto de 2013, por medio del cual se requiere al Señor Luis Eduardo Guarín para que, realice como medida de mitigación la siembra de por lo menos cincuenta (50) de árboles, y así mismo, se le ordenó la suspensión de manera inmediata de la actividad de limpieza de la laguna ubicada en el predio Albania, vereda de Bledonia Jurisdicción del municipio de Lérída-Tolima por ser un humedal y reservorio de agua natural. (Folios 246 al 249 del Tomo II del Cuaderno Principal).
- Constancia Secretarial de fecha 23 de septiembre de 2013, donde se le hace entrega del expediente administrativo al señor Ricardo Barrios en representación del señor Álvaro Cobo Barrios. (Folio 253 del Tomo II del Cuaderno Principal).
- Resolución No. 005 del 24 de enero de 2005, por medio del cual se le concede el traspaso y se le autoriza la ampliación de aguas al señor marco Tulio Fonseca Rodríguez, el 100% de los sobrantes que discurran en toda época del predio san José de Torrijos beneficio del predio Albania. (Folios 263 al 269 del Tomo II del Cuaderno Principal).
- Fallo de tutela emanado por el Juzgado Promiscuo de Familia de Lérída (Tolima) del 08 de abril de 2014, donde se le niega las pretensiones al actor, señor Álvaro Cobo Barrios, por presunta vulneración al derecho fundamental del debido proceso (Folios 291 al 296 de Tomo II del Cuaderno Principal).
- Informe de la visita del 37 de julio de 2015, donde se concluyó que se dio cumplimiento con la siembra de los cincuenta árboles ordenados como medida compensatoria y el restablecimiento natural del humedal afectado con

vegetación propia de este ecosistema. (Folios 309 a 3611 del Tomo II del Cuaderno Principal).

- Resolución 169 del 21 de junio de 2012, por medio del cual se concede el traspaso de una concesión de aguas que estaban en cabeza del señor Marco Tulio Fonseca Rodríguez a los nuevos propietarios del predio la Albania, señora Ernestina Aranzalez y Henry Cedano. (Folios 369 al 376 del Tomo II del Cuaderno Principal).

En primer lugar, le corresponde a la Sala determinar si la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Sede Norte, al expedir el auto No. 100 del 10 de febrero de 2014, mediante el cual se le requiere al actor a, abstenerse de adelantar acciones que conlleven a la destrucción del humedal, concientizarse en preservar y respetar las condiciones físicas y biológicas del mismo, realizar medidas de conservación, y ordenando el cuidado de dicha área geográfica, localizada en los predios Albania y San José de Torrijos, incurrió en falsa motivación, y si vulneró los derechos al debido proceso y defensa que alega el recurrente.

Inicialmente, se indica que la falsa motivación del acto administrativo no solo está relacionado con la violación al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior, sino con el derecho de defensa que tanto alega el demandante recurrente, es por ello que, cuando en el acto no se expresan las razones que han dado sustento a la decisión, el particular se encuentra en un estado de indefinición derivado de la imposibilidad de expresar los motivos por los que disiente de la decisión tomada, vulnerando así su derecho a controvertir la actuación con la que no está de acuerdo.

En el *sub judice* se tiene que el actor, a través de un tercero solicitó ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Sede Norte, una visita ocular sobre su predio San José de Torrijos, en atención a una inundación que este presenta por causa de su vecino, propietario de la hacienda Albania. Dicha visita fue realizada por la entidad demandada el día 22 de noviembre de 2013, con el apoyo de los profesionales Juan Fernando Gutiérrez y Diana Carolina Bonilla Castaño, siendo atendida la visita por el señor Marco Tulio Fonseca, propietario del predio Albania, diligencia a la cual el demandante indica que no le fue notificada, y que de las conclusiones realizadas por esta visita se dio origen al acto administrativo demandado, vulnerándose no solo el debido proceso sino el derecho de defensa.

Inicialmente, se debe indicar que la visita que realizó la demandada, se hace en virtud de la petición hecha por el actor, cuenta con los profesionales idóneos para valorar la queja presentada, lo cual evidencia que no se vulneró el debido proceso, el hecho de que no se le haya dado a conocer el día de la visita, no es óbice para que se haya adelantado el trámite administrativo conforme a lo solicitado por el actor y a la normatividad vigente.

Respecto, de que no se pudo controvertir el informe producto de la visita del 22 de noviembre de 2013, por desconocimiento de este, no es razón suficiente para alegar vulneración del derecho de defensa, dado que este documento hace parte de un procedimiento administrativo, que no es susceptible de recurso, aunado a ello, en el presente proceso judicial, tuvo la oportunidad de controvertir no solo acto

administrativo demandado, sino de los fundamentos en que fue sustentado, concediéndose su derecho a la defensa en vía judicial, dado que contra el auto número 100 del 10 de febrero de 2014 no procedía ningún recurso, por lo que se da vía libre al actor, para controvertirlo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Ahora bien, el recurrente reiteró que el acto administrativo emanado por la demandada, no se fundamenta en criterio metodológicos, parámetros y alcance en que deban considerarse para la caracterización de un humedal, afirmación que no es de recibo por esta sala, en atención a que el auto No. 100 del 10 de febrero de 2014, fue proferido en primer lugar como consecuencia de una visita realizada el 22 de noviembre de 2013, por profesionales idóneos, quienes concluyeron:

*“Durante el recorrido a los predios Albania y San José de Torrijos, se evidenció la presencia de características bióticas, que al ser contrastadas con las existentes en las zonas de humedal, se pudo ver que el predio en cuestión cuenta con un área que puede definirse como humedal desde el punto de vista biótico; ya que es una zona inundable que presenta avifauna, que es propia de este tipo de ecosistemas y que se encuentra allí cumpliendo una función vital en el ciclo biológico de éste, además de la vegetación asociada la cual también es propia de zonas de humedal”* (Folio 9 Tomo I Cuaderno Principal). Negrillas fuera de texto.

Este concepto fue ratificado, en la prueba testimonial practicada el día 20 de junio de 2018 (Cd Folio 901 Cuaderno Principal Tomo V), donde se recepcionó lo expresado por el señor Juan Fernando Gutiérrez, biólogo especializado en gestión y evaluación de impacto ambiental, uno de los autores del informe antes mencionado. Como primera medida, el profesional manifestó que, para la elaboración del informe, tuvo en cuenta la Convención de Ramsar que le indica que es un humedal, por lo que al revisar la inundación que denunciaba el actor del presente proceso, valoró la humedad del terreno, así como la flora y la fauna presente, que indicaba que se trataba de un humedal, objeto de protección, puesto lo encontrado allí, vegetación, avifauna y características del suelo, no se estableció de un día para otro. Finalmente, indicó la importancia de conservar el humedal en beneficio de la población, en caso de inundación por parte de los ríos Bledo que limita por el Sur y el Lagunilla que limita por el oriente.

La segunda acusación del actor, se relaciona de que el acto acusado no caracteriza o describe ese humedal, ni se realiza un análisis de sus ecosistemas constitutivos en la que se indique la oferta ambiental, aspecto que deviene en impróspero, toda vez que, que los conceptos rendidos por los profesionales que hicieron la visita, fueron claros al describir el tipo de terreno y especies encontradas allí, tal como se expresa:

*“Dentro de las especies de avifauna encontradas en el área de la visita, se puede nombrar: Zenaida auriculata, turdus fuscater, Troglodytes aedo, Icterus nigrogularis, Bubulcus ibis, Tyrannus melancholicus.*

*De otro lado, es importante resaltar, que la topografía del terreno de la zona en estudio, es plana, condición que facilita que el agua no drene y por consiguiente se produzca su estancamiento, formando áreas de almacenamiento de agua a manera de lagunas o reservorios, así mismo se observa humedecimiento o saturación del resto del suelo de área, sobre ésta zona se ha desarrollado vegetación como es: pastos altos, buchón, helechos, entre otros, como se puede verificar en las fotografías No. 4, 12, 13 y 14”* Negrillas fuera de texto.

Ahora, respecto del Jarillón que alega el recurrente está causando la inundación, se indicó:

*“ De igual forma existe un Jarillón o barrera de tierra , cuyas dimensiones aproximadas son de 3,4 m de ancho y altura 2 m, el cual atraviesa parte de los predios Albania y San José de Torrijos, y que **según información de los acompañantes a la visita cuenta con muchos años de antigüedad, lo cual se pudo constatar en algunos antiguos planos mostrados al final del recorrido; dicho Jarillón es usado como vía de acceso y se encuentra paralelo a un área inundada, que contiene algunas zonas de almacenamiento o empozamiento de agua, las cuales ya muestran vegetación (foto No. 7 y 11) y presenta fauna silvestre (fotos 7 y 11)**”* Negrillas fuera de texto.

En tal escenario, no es ajustado a la realidad afirmar que Cortolima no caracteriza el humedal, ni realiza un análisis de su ecosistema, por el contrario, contó con los fundamentos técnicos para la expedición de la decisión que se impugna, pues lo cierto es que se cuenta con el referido material que da cuenta de lo opuesto a lo manifestado, circunstancia que permite despachar desfavorablemente el cargo construido en ese sentido.

Tal como se indicó en las consideraciones de esta providencia, en reiterada y constante jurisprudencia del Consejo de Estado se ha indicado que para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, es necesario que se demuestre una de las siguientes dos circunstancias: “i) *que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o ii) que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente*”.

En el caso bajo estudio, estos presupuestos no se cumplen dado que la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Sede Norte, en el auto No. 100 del 10 de febrero de 2014, estuvo soportado en un informe sobre el sitio del cual el mismo actor solicitó una visita ocular, donde profesionales idóneos en el tema ambiental rindieron su concepto, no solo soportado en unos antecedentes administrativos sino que las condiciones de fauna y flora encontrados, y conforme a su conocimiento, son característicos de un humedal, y no tenían relación con una inundación provocada por su vecino, dado que las especies encontradas no se establecen de un día para otro.

Ahora bien, de los antecedentes administrativos aportados por la entidad demandada al proceso, se denota que, con el acto administrativo demandado, auto No. 100 del 10 de febrero de 2014, no se declaró la existencia de un humedal, por el contrario, existen otros actos que enuncian su presencia y necesidad de protección, como lo es los Acuerdos Municipales que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial, anteriores y subsiguientes procesos administrativos que conllevaron a otras visitas al predio, dieron cuenta y ratifican la presencia del humedal, el convenio de cooperación suscrito por la Entidad y la Universidad del Tolima con su grupo de investigación, entre los periodos 2006 a 2014, donde se realizaron diversos

estudios y Plan de manejo ambiental de los humedales ubicados en el Departamento del Tolima, entre los que se encuentra el Albania en el municipio de Lérída.

De otro lado, cabe decir, que el demandante no demostró a través del proceso que su vecino, propietario del predio La Albania haya provocado la inundación, y consecuente formación del humedal, teniendo en cuenta que el informe técnico de la variación del área de inundación aportada con la demanda, y elaborada por el ingeniero geógrafo Jorge William Penna Guevara, no fue tomada en cuenta por el *a quo* como dictamen pericial, tanto así que no se dio trámite a la objeción por error grave planteada por la entidad demanda, **decisión que no fue recurrida por el actor.**

De otra parte, se ordenó la práctica de una pericia a favor de la parte actora, quien, dentro de los términos procesales nunca presentó, por lo que el señor Álvaro Cobo Barrios, no logró controvertir los informes técnicos presentados por Cortolima, ni las demás actuaciones que se presentan en el expediente administrativo, por lo que no es de recibo acceder a unas pretensiones sin el valor probatorio, y los fundamentos facticos y jurídicos que se requieren, para declarar la nulidad del acto administrativo por la causal de falsa motivación.

Respecto del segundo presupuesto, en el cual el actor y recurrente, advirtió que con el acto administrativo se le está limitando el derecho de propiedad al declararse la existencia de un humedal, teniendo las consideraciones anteriormente expuestas, tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, han advertido que los derechos, aún los de carácter constitucional, no pueden considerarse ilimitados o absolutos, pues deben ceder ante el interés general y los fines esenciales del Estado.

Los humedales gozan de una protección constitucional reforzada en tanto que por ser bienes de uso público prevalece la protección de estos frente a derechos particulares, máxime cuando, dichos cuerpos de agua prestan servicios hidrológicos y ecológicos de vital interés para el desarrollo regional, son uno de los ecosistemas más productivos, tienen un gran valor estético y paisajístico, mantienen el nivel freático para el buen funcionamiento de la agricultura, la ganadería, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales.

En el caso bajo estudio, no es procedente acudir a la figura de expropiación dado que la misma no ha manifestado la necesidad de adquisición del bien por parte de la administración, simplemente existe una limitación de derechos, que mantiene el equilibrio ante las cargas públicas. Esta postura ha sido plasmada por el Consejo de Estado<sup>44</sup>, quien ha indicado que la simple afectación de un bien al interés general no excedía los límites fijados por el artículo 58 de la Constitución Política, por tratarse de restricciones que obedecen a una carga que el ciudadano está en el deber de soportar en favor de la función social y ecológica de la propiedad.

En conclusión, dado que las normas ambientales son de orden público, no pueden ser objeto de transacción o renuncia por parte de los funcionarios públicos y los

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ; Sentencia del 9 de mayo de 2012, exp. 21906.

particulares. En tal medida, la ley consagra una preeminencia o prevalencia del interés público sobre el particular, en desarrollo del artículo 1º de la Constitución Política; prescripción reiterada por el artículo 58 de la Carta. En desarrollo de dicho postulado constitucional es que la ley contempla procesos administrativos y judiciales para garantizar la protección del medio ambiente, por lo que existe el deber de tomar medidas preventivas, como se presentan en el presente caso, en aras de evitar o mitigar desastres ambientales.

En este punto, se destaca que es cierto lo afirmado por el *a quo*, quien aseguró que no es necesaria la adquisición del predio o la imposición de servidumbre por parte de la autoridad ambiental, dado que no se da ninguno de los presupuestos enunciado en el artículo 107<sup>45</sup> de la ley 99 de 1993, por lo que no hay lugar a impartir una orden judicial de compra del terreno donde yace el humedal por parte de Cortolima. Puesto tal y como se consideró anteriormente, el particular está en el deber de soportar esta carga pública en función la sociedad y protección del medio ambiente.

Bajo las anteriores premisas, y dado que no se halló mérito para declarar la nulidad del Auto número 100 del 10 de febrero de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia, que denegó las pretensiones incoadas.

#### **Costas.**

Resuelto el recurso de apelación y no accediendo a las pretensiones de este, es menester hacer el correspondiente análisis de la condena en costas de la segunda instancia.

Ahora bien, el Código General del Proceso sobre costas, tiene dicho que están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho (**artículo 361**), por lo que en la decisión que resuelva una controversia total o parcial, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación o queja o súplica, etc., que haya propuesto (**artículo 365, numerales 1 y 2**); de tal manera que se explicita en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia, condenando al recurrente en las costas de la segunda

---

<sup>45</sup> ARTÍCULO 107. UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL, FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD. Declárense de utilidad pública e interés social la adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, conforme a los procedimientos que establece la ley.

(...)

Son motivos de utilidad pública en interés social para la adquisición, por enajenación voluntaria o mediante expropiación, de los bienes inmuebles rurales o urbanos, patrimoniales de entidades de derecho público o demás derechos que estuvieran constituidos sobre esos mismos bienes; además de los determinados en otras leyes, los siguientes:

- La ejecución de obras públicas destinadas a la protección, y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- La declaración y alinderamiento de áreas que integren el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- La ordenación de cuencas hidrográficas con el fin de obtener un adecuado manejo de los recursos naturales renovables y su conservación.

(...)

(numeral 3), o cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (numeral 4).

Por lo demás, de acuerdo con el **artículo 366 del C. G. del P.**, “... 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, **y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador** o el juez, aunque se litigue sin apoderado”.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

**“1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.**

***En única instancia.***

- a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido.
- b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V

***En primera instancia.***

- a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:
  - (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.
  - (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.
- c. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.

***En segunda instancia.* Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”**

Teniendo en cuenta el artículo 365 numeral 8 del Código General del Proceso el cual establece “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación” y que la parte de demandada no allegó prueba de lo causado, esta Sala se abstendrá de condenar en costas y fijar agencias en derecho aplicando el criterio objetivo valorativo consagrado por el Consejo de Estado<sup>46</sup>, para no hacer gravosa la condición del actor respecto de la sentencia de primera instancia

---

<sup>46</sup> **“CONDENA EN COSTAS-Criterio objetivo valorativo**

Con el propósito de resolver la controversia que se analiza, se advierte que en el expediente está demostrado que la entidad demandada sí ejerció la defensa durante el trámite de la primera instancia, en forma escrita, con el memorial de contestación de la demanda y, en forma presencial, con su asistencia durante la audiencia inicial; por lo tanto, se debe concluir que sí confluyeron los criterios objetivo y valorativo para que el tribunal impusiera una condena al respecto, a cargo de la parte demandante. En efecto, en aplicación del criterio objetivo, en la sentencia debe haber una disposición o decisión acerca de la condena en costas, bien sea imponiéndola o absteniéndose de hacerlo; en este caso, el juez de instancia decidió condenar en costas. (...) Finalmente, es oportuno señalar que esta Sala ha considerado que para la valoración que debe realizar el juez, con miras a determinar si hay o no lugar a imponer costas, no se incluye el aspecto relativo a la mala fe o temeridad de las partes, pues, de lo que se trata es de verificar la actuación o gestión que haya realizado la parte contraria a aquella a la cual le resultan desfavorables las pretensiones y no de evaluar la conducta leal, adecuada, prudente, oportuna y decorosa de la parte que resulta vencida en la actuación, pues tales circunstancias no impiden la imposición de la condena en costas...”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS; Sentencia del 25 de junio de 2020, Radicación número: 41001-23-33-000-2016-00502-01 (5485-18), Actor: Nohemí Suaza Triviño, Demandado: Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Temas: Régimen de cesantías con retroactividad, Sentencia Segunda Instancia.

y garantizando la doble instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la Sentencia de fecha 13 de noviembre de 2019, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso promovido por **Álvaro Cobo Barrios** en contra de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima, que denegó las súplicas de la demanda.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas y fijar agencias en derecho de la segunda instancia, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** En firme la presente decisión devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>47</sup>,**

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sala de la fecha de la providencia.

  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
Magistrado  
(Aclara voto)

  
**JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO**  
Magistrado

  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado

---

<sup>47</sup> **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima y de la misma manera fue firmada y notificada.