CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación núm.: 25000 23 41 000 **2013 00717** 01

Actor: **FIDUCIARIA BANCOLOMBIA EN LIQUIDACIÓN EN CALIDAD DE VOCERO DEL FIDEICOMISO FUNDACIÓN OTERO – BANCAFE PANAMÁ.**

Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la sociedad demandante contra el auto proferido el 29 de julio de 2013[1] por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el cual rechazó la demanda de la referencia.

Para el efecto, **SE CONSIDERA**:

I.- La demanda

Por conducto de apoderado, la sociedad FIDUCIARIA BANCOLOMBIA EN LIQUIDACIÓN EN CALIDAD DE VOCERO DEL FIDEICOMISO FUNDACIÓN OTERO – BANCAFE PANAMÁ promovió demanda en

[1] El proceso fue repartido al despacho del Magistrado Sustanciador el 13 de noviembre de 2013.
Mediante auto del 4 de agosto de 2014 el Consejero Ponente manifestó su impedimento para conocer del asunto.
Mediante auto del 6 de julio de 2015 el Magistrado Marco Antonio Velilla Moreno resolvió declarar infundado el impedimento.
El expediente regresó al Despacho del Magistrado Sustanciador el 27 de julio de los corrientes.

ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho[2] y de reparación directa[3], buscando se estimen las siguientes pretensiones:

> ***"PRETENSIONES PRINCIPALES***
>
> *1. Que se declare que el **NULO** el Acto Administrativo Complejo integrado por (i) la Resolución No. 01300 "Por la cual se legaliza una medida preventiva y se toman otras determinaciones" de fecha veinticuatro (24) de octubre de 2.012 y (ii) Acta de Diligencia de fecha diecinueve (19) de octubre de 2.012, expedido por la **SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE.***
>
> *2. Que se declare que es **NULO** el acto administrativo complejo integrado por (i) la Resolución No. 00117 "Por la cual se dispone el levantamiento de una medida preventiva" de fecha cuatro (04) de febrero de 2.013 y (ii) **MEMORANDO**, denominado "LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL MANEJO DEL ECOSISTEMA HUMEDAL EL BURRITO" de fecha diecisiete (17) de enero 2.013, con radicado: 2013IE006013, expedido por la **SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE.***
>
> *3. Que a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** se cancele por parte de las autoridades administrativas aquí accionadas la suma de **VEINTE MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE ($20.000.000.ºº)**, por concepto de honorarios profesionales de los abogados que debió sufragar en defensa de sus derechos e intereses.*
>
> *4. Que por el daño causado, con el acto administrativo declarado **NULO,** a título de **REPARACIÓN DEL DAÑO,** se condene a las autoridades administrativas a pagar a mis procuradas la suma de **CUARENTA Y TRESMIL OCHOCIENTOS DOCE MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE ($43.812.000.000.ºº)**, o la suma que se logre probar en el curso del proceso, por los **PERJUICIOS MATERIALES** causados, en plena **INDEMNIZACIÓN INTEGRAL** del **DAÑO EMERGENTE** y del **LUCRO CESANTE** causaos a mis procuradas al imposibilitar el desarrollo integral del proyecto urbanístico aprobado por la Resolución No. 03-020110 del catorce (14) de mayo de 2.003, denominado **OTERO DE FRANCISCO (ETAPAS I, II, III, IV y V)**, en su etapa final, esta es **ETAPA V**, del predio denominado **CAISA – FUNDACIÓN OTERO DE FRANCISCO**, conforme las indicaciones y plataforma normativa contenida en el Decreto No. 654 del veintidós (22) de septiembre de 1.999, y conforme su potencial urbanístico, afectando con ello el **DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA,** del inmueble de su propiedad, ubicado en la dirección AK 86 No. 8D-01, e identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria otrora No. 50C-1518771, actualmente englobado en el Folio de matrícula Inmobiliaria No. 50C-18260099, que a su vez se desenglobo (sic) para dar cumplimiento a las obligaciones urbanísticas en los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1826507/8/9/10/11/12/13/14/15/16 todos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C.*
> *(…)*
>
> ***PRETENSIONES SUBSIDIARIAS***
>
> *Con sustento en lo normado por el artículo 165º de la Ley 1437 de 2.011, me permito **ACUMULAR**, de manera **SUBSIDIARIA,** y ante la improsperidad (Sic) de las **PRETENSIONES PRINCIPALES,** las siguientes **PRETENSIONES***

[2] Artículo 138 del C.P.A.C.A.
[3] Artículo 140 del C.P.A.C.A.

SUBSIDIARIAS*, para la* ***REPARACIÓN DIRECTA*** *de los perjuicios causados a mis procuradas por el* ***DAÑO ANTIJURÍDICO*** *que las citadas y/o convocadas erigieron a mis mandantes, así:*

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS PRIMERAS

1. Que se declare que las accionadas: (i) ***ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. –SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL*** *y* ***SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE -,*** *y (II)* ***EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.A.A.B.- E.S.P.,*** *son administrativamente responsables del* ***DAÑO ANTIJURÍDICO*** *causado con ocasión a la* ***FALLA DEL SERVICIO*** *en que incurrieron al afectar el desarrollo integral del proyecto urbanístico aprobado por la Resolución No. 03-020110 del catorce (14) de mayo de 2.003, denominado* ***OTERO DE FRANCISCO (ETAPAS I, II, III, IV y V)****, en su etapa final, esta es* ***ETAPA V****, del predio denominado* ***CAISA – FUNDACIÓN OTERO DE FRANCISCO****, conforme las indicaciones y plataforma normativa contenida en el Decreto No. 654 del veintidós (22) de septiembre de 1.999, y conforme su potencial urbanístico, afectando con ello el* ***DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA,*** *del inmueble de su propiedad, ubicado en la dirección AK 86 No. 8D-01, e identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria otrora No. 50C-1518771, actualmente englobado en el Folio de matrícula Inmobiliaria No. 50C-18260099, que a su vez se desenglobo* (sic) *para dar cumplimiento a las obligaciones urbanísticas en los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1826507/8/9/10/11/12/13/14/15/16 todos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C., erigiendo una injerencia arbitraria de la administración en el* ***DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA****, y en su núcleo esencial.*
(…)

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS SEGUNDAS

1. Que se declare que las accionadas: (i) ***ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. –SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL*** *y* ***SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE -,*** *y (II)* ***EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.A.A.B.- E.S.P.,*** *son administrativamente responsables del* ***DAÑO ANTIJURÍDICO*** *causado con ocasión del* ***DAÑO ESPECIAL*** *erigido al expedir los Actos Administrativos complejos contenidos en la (sic) el Acto Administrativo Complejo integrado por (i) la resolución No. 01300 "Por la cual se legaliza una medida preventiva y se toman otras determinaciones" de fecha veinticuatro (24) de octubre de 2.012 y (ii) Acta de Diligencia de fecha diecinueve (19) de octubre de 2.012; y por la Resolución No. 00117 "Por la cual se dispone el levantamiento de una medida preventiva" de fecha cuatro (04) de febrero de 2.013 y (ii)* ***MEMORANDO****, denominado "LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL MANEJO DEL ECOSISTEMA HUMEDAL EL BURRITO" de fecha diecisiete (17) de enero 2.013, con radicado: 2013IE006013, expedido por la* ***SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE*** *(sic)****,*** *afectando el* ***DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA*** *de que son titulares respecto al predio* ***PRIVADO*** *anteriormente referido, e imposibilitando el desarrollo integral del proyecto urbanístico aprobado por la Resolución No. 03-020110 del catorce (14) de mayo de 2.003, denominado* ***OTERO DE FRANCISCO (ETAPAS I, II, III, IV y V)****, en su etapa final, esta es* ***ETAPA V****, del predio denominado* ***CAISA – FUNDACIÓN OTERO DE FRANCISCO****, conforme las indicaciones y plataforma normativa contenida en el Decreto No. 654 del veintidós (22) de septiembre de 1.999, y conforme su potencial urbanístico, afectando con ello el* ***DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA,*** *del inmueble de su propiedad, ubicado en la dirección AK 86 No. 8D-01, e identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria otrora No. 50C-1518771, actualmente englobado en el Folio de matrícula Inmobiliaria No. 50C-18260099, que a su vez se desenglobo* (sic) *para dar cumplimiento a las*

> *obligaciones urbanísticas en los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1826507/8/9/10/11/12/13/14/15/16 todos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C., y erigiendo una injerencia arbitraria a la **PROPIEDAD PRIVADA** y al ius aedifiandi urbano, imponiendo a la fuerza administrativa una **CARGA DESPROPORCIONADA** que rompe el principio de equilibrio de las **CARGAS PUBLICAS.***
> *(…)".*[4]*.*

II.- Actuaciones previas

2.1. La demanda fue presentada en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y fue asignada por reparto al Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano.

2.2. Por auto calendado el 29 de julio de 2013, el Tribunal decidió rechazar la demanda.

2.3. Inconforme con el auto anterior, el apoderado de la parte demandante en escrito radicado el 8 de agosto de 2013 apeló la decisión adoptada por el Tribunal.

2.4. Mediante auto de 19 de septiembre de 2013, el Tribunal concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación incoado por la demandante contra el auto de 29 de julio de 2013 y remitió el expediente al Consejo de Estado para el conocimiento del mismo.

2.5. Por reparto, el proceso de la referencia fue asignado al despacho del Consejero Guillermo Vargas Ayala, quien manifestó impedimento por medio de auto de 04 de agosto de 2014.

---

[4] Folios 45 a 51 del Cuaderno número 1 del Tribunal.

2.6. Por auto de 06 de julio de 2015, el Consejero Marco Antonio Velilla Moreno declaró infundado el impedimento manifestado.

III.- El auto recurrido

El Tribunal decidió rechazar la demanda bajo el argumento de que los actos demandados no son susceptibles de control judicial.

3.1.- Indicó que los actos administrativos acusados fueron expedidos con fundamento en la Ley 1333 de 2009, es decir, dentro de un procedimiento administrativo de imposición de medidas preventivas tendientes a prevenir y/o impedir la ocurrencia de hechos o actividades que atenten contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y la salud humana.

Arguyó que la imposición de medidas preventivas no constituye una decisión definitiva dentro del procedimiento sancionatorio de carácter ambiental.

3.2.- Sostuvo que de acuerdo a los artículos 32 de la Ley 1333 de 2009[5] y 75 del C.P.A.C.A.[6], los actos acusados no son actos administrativos y por lo tanto no son demandables, por cuanto contra ellos no procede recurso alguno, lo cual confirma su naturaleza de actos de trámite.

Manifestó que el Memorando de 17 de enero de 2013 no es un acto administrativo, toda vez que no crea, modifica o extingue ninguna situación jurídica y tampoco se advierte que de allí se deriven obligaciones o derechos para el demandante.

---

[5] Artículo 32. *Carácter de las medidas preventivas*. Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.
[6] Artículo 75. *Improcedencia*. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

Atendiendo lo anterior, y en concordancia con los artículos 43, 138 y 169 del C.P.A.C.A., consideró que la demanda debía ser rechazada por cuanto las decisiones acusadas no son susceptibles de control judicial.

3.3.- Agregó que para reclamar los perjuicios sufridos con ocasión de la adopción de una medida preventiva, los ciudadanos cuentan con el medio de control de reparación directa.

Indicó que de acuerdo con lo estatuido en el Decreto 2288 de 1989 y en el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, la obligación de dar el trámite que corresponda a la demanda y a sus pretensiones cuando la vía procesal incoada es la inadecuada, solo es exigible al juez que resulte competente para conocer el medio de control que procede en atención a lo pedido. En tal escenario no le es permitido a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectuar dicha adecuación al trámite correspondiente, puesto que el conocimiento del medio de control de reparación directa se ha reservado a la Sección Tercera de dicha Corporación.

IV.- El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión el apoderado de la sociedad demandante la apeló arguyendo:

4.1.- Señaló que lo pretendido es la declaración de nulidad de dos actos administrativos complejos expedidos por la Secretaría Distrital de Ambiente, a saber: (i) Resolución No. 01300 de 24 de octubre de 2012[7] y el Acta de Diligencia de 19 de octubre de 2012; y (ii) Resolución No. 00117 de 04 de febrero de 2013[8] y el Memorando de 17 de enero de la misma anualidad[9].

---

[7] Resolución No. 01300 de 24 de octubre de 2012*, "Por la cual se legaliza una medida preventiva y se toman otras determinaciones".*
[8] Resolución No. 00117 de 04 de febrero de 2013, *"Por la cual se dispone el levantamiento de una medida preventiva".*

4.2.- Precisó que los actos acusados son actos administrativos por cuanto: (i) se tratan de manifestaciones unilaterales y expresas de voluntad, (ii) emitidas por una autoridad administrativa en desarrollo de función administrativa, (iii) que imponen de forma obligatoria una medida preventiva, y (iv) con la que se modifica o altera la situación jurídica adquirida y consolidada en la que se encontraba la sociedad demandante.

4.3.- Agregó que el Legislador, con la expedición de la Ley 1333 de 2009, consagró las medidas preventivas como una institución sustancial y legalmente diferente de las medidas cautelares, al punto de regular un procedimiento administrativo de imposición autónomo, en el cual una vez cumplidos los requisitos de necesidad y prueba, aun en los casos de flagrancia, dicha imposición se verá materializada en un acto administrativo motivado.

Por consiguiente, resulta errada la consideración del Tribunal al calificar los actos censurados como actos de trámite, cuando la verdadera naturaleza jurídica es de definitivos.

4.4.- Para la recurrente es inadmisible y vulneratorio al debido proceso y al acceso efectivo, real y cierto a la administración de justicia, la decisión del *a quo*, al considerar improcedente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y en consecuencia, no dar trámite al medio de control subsidiario de reparación directa, remitiendo el libelo a la Sección competente del Tribunal para su respectivo trámite.

En atención a lo expuesto solicitó, de manera principal, se revoque integralmente el auto que rechazó la demanda, y en consecuencia se admita la demanda y dé tramite a la medida cautelar solicitada; o de manera

---

[9] Memorando de 17 de enero de 2013, denominado "*LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL MANEJO DEL ECOSISTEMA HUMEDAL EL BURRITO*", Radicado No. 2013IE006013.

subsidiaria, se disponga la remisión de la demanda a la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que se le dé curso a lo concerniente a las pretensiones subsidiarias contenidas en ella.

V.- LAS CONSIDERACIONES

La Sala encuentra que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si las decisiones expedidas por la Secretaría Distrital de Ambiente que son objeto de impugnación, por medio de las cuales se impone y levanta una medida ambiental preventiva, son actos administrativos susceptibles de control judicial.

5.1.- Control judicial de los actos administrativos de carácter particular. Regulación normativa

Es preciso entonces aclarar si de la lectura de las anteriores decisiones se desprende que puedan ser controvertibles ante esta Jurisdicción, no sin antes precisar el alcance de lo que puede entenderse como actos administrativos pasibles de control judicial.

Pues bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del CPACA., son actos definitivos los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con la actuación:

> "***Artículo 43. Actos definitivos.*** *Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación*.".

El artículo 74 ibídem determina que contra los actos definitivos procederán los recursos de reposición, apelación o queja. Veamos:

> *"**Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

> *1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*
>
> *2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*
>
> *No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.*
>
> *Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.*
>
> ***3.** El de queja, cuando se rechace el de apelación.*
>
> *El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.*
>
> *De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.*
>
> *Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.".*

El numeral dos (2) del artículo 161 ibídem establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular, de manera previa a la presentación de la demanda, deben haberse presentado y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fuesen obligatorios. La norma es del siguiente tenor:

> *"**Artículo 161. Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*
>
> *(…)*
>
> ***2.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*
>
> *Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.".* (Subrayado de la Sala).

En ese contexto normativo, se advierte que únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de modo tal que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control; así mismo, se exceptúan de control jurisdiccional los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional, toda vez que a través de ellos tampoco se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.

5.2.- Naturaleza jurídica de los actos impugnados. Posición Jurisprudencial

En desarrollo del principio de precaución en materia ambiental, contenido en el marco de la Constitución Ecológica, la Ley 1333 de 2009 estableció las denominadas medidas preventivas como un conjunto de decisiones de ejecución inmediata que pueden adoptar las autoridades ambientales, en aplicación de su poder de policía, tendientes a "*prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana".* (Artículo 4º).

Estas medidas ambientales preventivas, de acuerdo a la citada Ley, (i) no tienen la naturaleza jurídica de sanción, (ii) su ejecución y efectos deben ser inmediatos debido a su carácter preventivo, y (iii) deben ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente motivado.

Frente a la naturaleza de dicho acto administrativo, se pronunció la Sección cuando dirimió igualmente un recurso de apelación en contra de una decisión de rechazo de la demanda, en el que consideró que sólo las

decisiones que determinaran medidas preventivas o aquellas que impusieran una sanción podían considerarse como actos definitivos y por tanto susceptibles de censura en esta Jurisdicción:

> *"En efecto, considera la Sala que los actos administrativos demandados son de trámite por las consideraciones arriba esbozadas, pues el Ministerio está efectuando una serie de observaciones relacionadas con el cumplimiento de las condiciones contenidas en una serie de actos administrativos a través de los cuales se otorgó permiso de perforación exploratoria de hidrocarburos de un proyecto denominado "Bloque Río Putumayo" a la sociedad Ram Petroleums Limited., quien se encontraba vinculada con ECOPETROL S.A. en virtud de un contrato de asociación, negocio jurídico éste que según se advierte de los antecedentes vistos en los actos censurados, mediante radicado número 088 del 1 de octubre de 2003 fue terminado unilateralmente por la demandante.*
>
> *Bajo tal escenario, sería demandable aquel que termine la citada actuación administrativa, esto es, la que sancione o adopte las medidas preventivas como consecuencia de un eventual incumplimiento por parte de ECOPETROL S.A. de las obligaciones a las que se requirió su acatamiento en el artículo primero del Auto 2770 de 2008."*[10] (Subrayado fuera de texto).

En igual sentido se pronunció esta Sección en Auto del 16 de febrero de 2012 en el cual sostuvo que en algunos casos la adopción de una medida preventiva puede ser considerada como definitiva la dadas las consecuencias jurídicas de su imposición. Es importante destacar que el contenido de la Resolución que se estaba censurando en el citado proveído es similar al que ordenar la medida preventiva en el caso que nos ocupa, tal y como se podrá evidenciar en el siguiente acápite. La providencia de 2012 sostuvo lo siguiente:

> *"Pues bien, descendiendo el anterior análisis al caso concreto, se tiene que en relación con los siguientes actos proferidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR:* ***Resolución No. 032 del 13 de mayo de 2008*** *mediante la cual la CAR dio inicio al trámite administrativo ambiental contra TERRAPUERTO INDUSTRIAL EL DORADO; la número* ***045 del 13 de agosto de 2008*** *mediante la cual se rechazó el recurso de reposición contra el anterior acto; contra la* ***Resolución No. 069 del 22 de octubre de 2008*** *que aclaró la Resolución No. 045 en el sentido de indicar que la decisión recurrida es la 032 y 030;* ***Auto OPSC número 001499 del 6 de octubre de 2009*** *mediante la cual se efectúa requerimientos a la sociedad INVERSIONES GVM y CIA. LTDA.;* ***Auto OPSC No. 081 del 22 de enero de 2010****, mediante la cual se decretó pruebas y*

[10] Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 1º de diciembre de 2011. Expediente número: 2009-00220. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

> *dictó otras disposiciones por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR; la* ***Resolución No. 0066 del 6 de mayo de 2010*** *mediante la cual se resolvió la revocatoria directa de la Resolución No. 074 de 2009; y el* ***Auto OPSC 1044 del 19 de junio de 2010*** *a través del cual se resolvió la revocatoria directa del auto 1499, debe la Sala aclarar que son de trámite, pues la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR está efectuando una serie de observaciones relacionadas con el cumplimiento de las condiciones contenidas en una serie de actos administrativos a través de los cuales se otorgó permiso de perforación exploratoria de hidrocarburos de un proyecto denominado "Terrapuerto Industrial el Dorado" a la sociedad TERRAPUERTO INDUSTRIAL EL DORADO, quien junto a la empresa PROMOTORA TERRAZINO S.A. suscribieron un contrato con la sociedad INVERSIONES GVM Y CIA LTDA., en el que ésta adquirió la responsabilidad sobre el manejo de la totalidad de la obra.*
>
> *En efecto, considera la Sala que el único acto administrativo susceptible de ser impugnado en esta jurisdicción es el contenido en la* ***Resolución No. 0074 del 6 de octubre de 2009****, dado que allí la CAR está imponiendo medidas preventivas a la recurrente como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el citado contrato suscrito con la empresa PROMOTORA TERRAZINO S.A., consolidando en ella una situación jurídica particular. Del siguiente tenor es el citado acto:*
>
> > *"****ARTÍCULO PRIMERO:*** *Modificar el artículo primero de la Resolución No. 032 del 13 de mayo de 2008, el cual quedará así:*
> >
> > *"Imponer a la sociedad* ***INVERSIONES GVM Y COMPAÑÍA LTDA****., identificada con N.I.T…una medida preventiva de suspensión de las actividades de disposición de material de reheléenlo, que se encuentra realizando en el humedal La florida, predio Bodegas Terrapuerto 2, localizado en la vereda Vuelta Grande, jurisdicción del Municipio de Cota, Cundinamarca, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la Resolución."*[11]*"* (Subrayado de la Sala).

La Sección Segunda en auto del 25 de abril de 1996 en el proceso número 12184, recogió la posición que sobre el particular venía desarrollado la Sección Primera de la forma que a continuación se expone:

> *"La DIMAR no otorga el certificado que reclama el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para continuar el trámite, por lo menos hasta que concluya la investigación a que alude el citado oficio, y desde este punto de vista las exigencias a que el acto acusado se contrae no pueden satisfacerse, lo cual impide la continuación de la actuación administrativa, haciéndose por lo mismo este acto de trámite enjuiciable ante ésta jurisdicción".*[12]
>
> *El acto demandado, proferido por la administración – Caja Nacional de Previsión- Seccional Risaralda, es de trámite en cuanto no resuelve el fondo de la controversia entre los reclamantes, es decir, no decide a quién de estos corresponde el derecho sobre el seguro de muerte del funcionario X, pero tal acto asume el carácter de definitivo en cuanto decide suspender el pago de un*

[11] Folio 220 del Cuaderno Anexos de la demanda.
[12] Sección Primera, sentencia del 4 de agosto de 1995, expediente número 3081, consejero ponente, doctor Ernesto Rafael Ariza.

> *seguro hasta tanto la justicia ordinaria decida lo pertinente, evento que se llevará a cabo en el presente proceso de acuerdo con las pretensiones de la demanda. Apoyándose, pues, en la literalidad del artículo 57 del Decreto Reglamentario 1848 de 1969, CAJANAL hace imposible la continuación de la actuación administrativa provocada por las sendas peticiones de los reclamantes del seguro, por lo que se reitera que el acto demandado finalmente adquiere la connotación de definitivo, …"*[13]*".*[14]. (Subrayas de la Sala).

5.3.- Actos pasibles de control judicial. Caso concreto

Ahora bien, la sociedad demandante, por conducto de su apoderado, pretende de manera principal la nulidad de dos actos administrativos: el primero, compuesto por el Acta de Diligencia de 19 de octubre de 2012 y la Resolución No. 01300 de 24 de octubre de 2012[15]; y el segundo, por el Memorando de 17 de enero de 2013[16] y la Resolución No. 00117 de 04 de febrero de la misma anualidad[17].

5.3.1.- Sobre el argumento relacionado en el recurso acerca del desconocimiento de los actos complejos acusados de parte del Tribunal, debe la Sala aclarar que las decisiones enjuiciables son las contenidas en las dos resoluciones que expidió la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., es decir, la Resolución No. 01300 del 24 de octubre de 2012 y la número 00117 del 4 de febrero de 2013, ya que tanto el Acta de Diligencia como el Memorando, respectivamente, configuran actos preparatorios o de trámite de las citadas resoluciones, en tanto no definen la situación jurídica de imposición de la medida preventiva o de su levantamiento, sino que permiten que a partir de la visita correspondiente la Administración tome una decisión definitiva.

---

[13] Sección Segunda. Auto de 25 de Abril de 1996, expediente número 12184, consejera ponente doctora María Eugenia Samper.
[14] Berrocal Guerrero, Luis Enrique. *Manual del Acto Administrativo*. Sexta Edición. 2014. Librería y Ediciones del Profesional. p. 324
[15] Resolución No. 01300 de 24 de octubre de 2012*, "Por la cual se legaliza una medida preventiva y se toman otras determinaciones".*
[16] Memorando de 17 de enero de 2013, denominado "*LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL MANEJO DEL ECOSISTEMA HUMEDAL EL BURRITO*", Radicado No. 2013IE006013.
[17] Resolución No. 00117 de 04 de febrero de 2013, *"Por la cual se dispone el levantamiento de una medida preventiva".*

5.3.2.- Para la Sala resulta imperioso entonces centrar el objeto de estudio en la Resolución No. 01300 de 24 de octubre de 2012, toda vez que es de este acto administrativo que se deriva la imposición (y legalización) de la medida ambiental preventiva de la cual la demandante predica la causación de los perjuicios por ella sufridos. La parte resolutiva de la decisión es del siguiente tenor:

> *"**ARTÍCULO PRIMERO.-** Legalizar la medida preventiva consistente en suspensión de actividades de obra de construcción, impuesta por la Secretaria Distrital de Ambiente mediante acta del 19 de octubre de 2012 en el predio denominado "El Burrito", ubicado en la Avenida Carrera 86 No. 8D-01, identificado con Chip Catastral AAA0160UDTO del barrio Tintalá, Localidad de Kennedy, realizada por la URBANIZADORA MARIN VALENCIA S.A., identificada con Nit. 830012053-3, a través de su representante legal o quien haga sus veces, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.*
>
> *(::☺*
>
> ***PARÁGRAFO SEGUNDO.-** La URBANIZADORA MARIN VALENCIA S.A., no podrá adelantar actividades hasta tanto no se cumpla lo establecido en el parágrafo primero del artículo primero del presente acto administrativo.*
>
> *(…)".*[18]

La citada decisión permite concluir que la medida preventiva determinó para la parte demandante una situación jurídica de carácter definitivo en tanto que la obligó a suspender las actividades de construcción que venía adelantando, lo cual pudo haber causado perjuicios de orden económico.

Es claro que crea una situación jurídica de carácter particular que produce efectos jurídicos para el demandante en lo que hace a la ejecución de la actividad de construcción, y que habida cuenta de las citadas consideraciones tales decisiones deben ser objeto de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el hecho de que la medida se haya levantado con posterioridad, no hace que sea considerada como de trámite, pues por el contrario, lo que

[18] Folios 198 y 199del Cuaderno Anexo No. 3.

indica es que el periodo de la medida es cierto y determinable, y que por ello puede ser censurable por la vía judicial.

En consecuencia, esta Sala habrá de REVOCAR el auto acusado y en su lugar, ORDENAR que se provea sobre la admisión de la demanda teniendo en cuenta lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR el auto de 29 de julio de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por el cual rechazó la demanda de la referencia, y en su lugar, ORDENAR que se estudie la admisión o no de la demanda teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada el 26 de noviembre de 2015.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**
Presidenta

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES **GUILLERMO VARGAS AYALA**