



CONSEJERO PONENTE: HERNAN ANDRADE RINCÓN (E)

Bogotá D.C., cuatro (04) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-C.V.C.
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 18 de mayo de 2009 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la cual, en su parte resolutive, dispuso:

*"DECLÁRASE INHIBIDO PARA FALLAR DE FONDO EL ASUNTO, POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA"*¹.

1. ANTECEDENTES

1.1 Lo que se demanda.

¹ Folio 454, cuaderno 2. Mayúsculas sostenidas en el texto original.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Mediante escrito presentado el 6 de octubre de 2005² a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.–, el señor Diego Antonio Domínguez Mejía instauró demanda en contra de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, con el propósito de que se realicen las siguientes declaraciones y condenas:

(i) Que se declare que ha operado el fenómeno jurídico del silencio administrativo negativo en razón a que la C.V.C. no había notificado, para el momento en el cual se presentó la demanda, decisión expresa alguna respecto del recurso de apelación interpuesto por intermedio de apoderado el señor Diego Antonio Domínguez Mejía contra la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, mediante la cual la referida entidad estatal revocó la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003;

(ii) Que se declare la nulidad del acto administrativo presunto al cual se hizo referencia en la pretensión anterior;

(iii) Que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y 000018 del 22 de febrero de 2005, proferidas por el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C., por medio de las cuales se le suspendió el derecho de extracción de materiales y se le impusieron unas obligaciones al señor Diego Antonio Domínguez Mejía, propietario de la arenera "La Lejanía", ubicada en el corregimiento El Carmelo del municipio de Candelaria (Valle del Cauca);

² Folios 120 a 127, cuaderno 2.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

(iv) Que a título de restablecimiento del derecho se autorice la extracción de materiales de construcción en el río Cauca al señor Diego Domínguez Mejía, propietario de la arenera "La Lejanía", en forma inmediata y en las mismas condiciones en las cuales venía desplegando dicha actividad antes de la expedición de la citada Resolución 000204 del 7 de noviembre de 2003 por parte de la C.V.C.;

(v) Que se condene a la C.V.C., a reconocer y pagar al señor Diego Antonio Domínguez Mejía, a título de restablecimiento del derecho, todos los dineros que dejó de percibir por concepto de extracción de arena del varias veces mencionado predio, durante el período comprendido entre el 7 de noviembre de 2003 –fecha en la cual le fue suspendido el permiso de extracción de material de arrastre (arena)– y el 6 de octubre de 2005, día en el cual se presentó la demanda que dio origen al presente proceso;

(vi) Que se condene a la C.V.C., a reconocer y pagar al señor Diego Antonio Domínguez Mejía, a título de restablecimiento del derecho, todos los dineros que dejó de percibir en desarrollo de la actividad de fabricación de postes de concreto para cercas, por los contratos que incumplió o los pedidos a los cuales no pudo atender desde el 7 de noviembre de 2003, fecha en la que le fue suspendido el permiso de extracción de material de arrastre del río Cauca y hasta la fecha de presentación de la demanda;

(vii) Que a título de restablecimiento del derecho, como reparación del daño material en la modalidad de lucro cesante, se condene a la C.V.C., a reconocer y pagar los salarios, primas, bonificaciones, vacaciones y demás emolumentos que debieron devengar los operarios



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

de la draga que funcionaba en la arenera "La Lejanía", durante el período comprendido entre el 7 de noviembre de 2003 –fecha de la suspensión del permiso de extracción de material de arrastre del río Cauca concedido al señor Diego Antonio Domínguez Mejía– y la fecha de presentación de la demanda –6 de octubre de 2005–; finalmente, se solicitó por la parte actora que todas las condenas sean actualizadas de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., y que se ordene a la C.V.C., dar cumplimiento a la sentencia que le ponga fin al presente proceso dentro de los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo³.

1.2 Los hechos.

Expresó la parte actora en el libelo inicial del presente litigio que el señor Diego Antonio Domínguez Mejía es propietario de la arenera llamada "La Lejanía", ubicada en el predio conocido como "Las Tortugas-El Hilo de Marsella", en el municipio de Candelaria, Valle del Cauca; que desde el año 1986 el señor Domínguez Mejía ha desarrollado la actividad de extracción de materiales de arrastre en el río Cauca, en virtud de la autorización que le fue conferida a través de los correspondientes permisos expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, C.V.C., mediante Resoluciones No. 1017 del 24 de noviembre de 1986 y 0259 del 6 de abril de 1992.

³ Folios 120 a 121, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Prosiguió el recuento fáctico realizado en la demanda con la referencia a que el señor Diego Antonio Domínguez Mejía solicitó el día 10 de diciembre del 2003, ante el Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS–, la legalización e inscripción en el Registro Minero Nacional de la explotación de arena del río Cauca en la arenera conocida como "La Lejanía", tal y como lo ordena el artículo 165 del Código de Minas –Ley 685 de 2001–, según lo certificó el propio INGEOMINAS mediante escrito de fecha 24 de abril del 2004; que como consecuencia de la presentación de dicha solicitud, la explotación en comento se encontraba amparada por lo previsto en el inciso primero del citado artículo 165 de la Ley 685 de 2001 en el sentido de que mientras la aludida petición no fuera resuelta por la autoridad minera, ninguna autoridad o persona podría suspender la explotación, ni decomisar el material explotado.

Pese a lo anterior, se narró en la demanda que, de manera arbitraria, la C.V.C., mediante Resolución No. 00204 del 7 de noviembre del año 2003, ordenó la suspensión preventiva de la extracción de material de arrastre en la arenera "La Lejanía", el retiro inmediato de la maquinaria y de los materiales que según la C.V.C., estaban afectando el río Cauca en ese lugar, la elaboración de un plan de mitigación o de compensación por parte del señor Diego Antonio Domínguez Mejía y dispuso abrir investigación en contra del mencionado señor por los daños que según la Corporación se habían causado al Río por la extracción de materiales de construcción que Diego Antonio Domínguez adelantaba; adicionalmente, se relató que el 23 de febrero del 2004 la C.V.C., notificó al señor Domínguez auto de formulación de cargos y que el mencionado señor, en el memorial de descargos, solicitó la práctica de algunas pruebas, las



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

cuales no fueron decretadas ni recaudadas por el funcionario investigador, con la consiguiente violación del derecho de defensa que ello comporta, a lo cual se sumó que la C.V.C., no dio oportunidad para interponer los recursos procedentes contra el acto administrativo que afectó los intereses del señor Domínguez Mejía.

Finalmente se relató en la demanda que la C.V.C., mediante la Resolución No. 000018 de fecha 22 de febrero de 2005, revocó la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y le impuso nuevamente algunas obligaciones al señor Diego Antonio Domínguez Mejía; el primero de los actos administrativos en mención fue notificado el día 11 de marzo de 2005 y contra él, por conducto de apoderado, interpuso y sustentó los recursos de reposición y en subsidio de apelación, el día 16 de marzo de 2005, ante el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, C.V.C., medios de impugnación que se sustentaron en que las medidas nuevamente impuestas al señor Domínguez Mejía ya habían sido cumplidas. No obstante, con desconocimiento de la obligación legal de pronunciarse expresamente respecto de los medios de impugnación interpuestos –en el sentir del accionante–, la C.V.C., guardó silencio al cabo de más de 60 días contados a partir del momento en el cual los mismos fueron impetrados⁴.

1.3 Normas violadas y concepto de la violación.

⁴ Folios 122 a 124, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Manifestó el demandante que con la expedición de las Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y 000018 del 22 de febrero de 2005, acusadas en el presente proceso, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, C.V.C., infringió los artículos 2, 3, 6 y 25 de la Constitución Política, por cuanto la entidad demandada dio por ciertas acusaciones no comprobadas en contra del señor Diego Antonio Domínguez Mejía, de manera que al decidir la suspensión de la autorización concedida a éste para extraer materiales del Río Cauca y formularle el antes referido pliego de cargos, la C.V.C., *"lo hizo sin el cumplimiento de los preceptos que sobre responsabilidad plena y comprobada están estatuidos para evitar la ilegalidad y la injusticia"*.

Igualmente se adujo en la demanda que las resoluciones enjuiciadas resultan vulneradoras del artículo 29 constitucional comoquiera que la formulación de pliego de cargos contra el señor Diego Antonio Domínguez Mejía se llevó a cabo sin que se adelantara la investigación correspondiente y negándole al aquí demandante tanto la posibilidad de practicar y de recaudar pruebas como la de interponer los recursos de ley; además, alegó la parte actora que los actos administrativos censurados resultan contrarios a lo normado por el artículo 2 del Código de Minas –Ley 685 del 2001–, toda vez que con su expedición la C.V.C, actuó arrogándose competencias atribuidas legalmente al Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS–.

Se agregó en la demanda que la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 se encuentra incurso en falsa motivación, toda vez que la C.V.C., –en criterio del actor– no estableció una correspondencia clara y



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

precisa entre la decisión que adoptó y los motivos que la fundamentan; a juicio de la parte actora la C.V.C., pretendiendo apoyarse en lo normado por el artículo 6 de la Ley 99 de 1993, obró en forma apresurada al sostener que se había causado un daño grave e irreversible al medio ambiente en la zona en la cual se realizaba la extracción de material de arrastre por parte del accionante, sin tener en cuenta que la arenera "La Lejanía" ha contado con permisos y con soportes técnicos, ha respetado la franja del Río Cauca y posee un área de maniobras adecuada para el cargue de materiales a los vehículos, retirado aproximadamente 70 metros del río, cuyo drenaje es controlado mediante zanjas, todo lo cual se encuentra acreditado en el informe técnico que anexó el actor a la demanda.

Por último, en criterio del demandante con la configuración del silencio administrativo en el presente caso *"se quebrantó también el derecho de defensa material, porque se le desconoció al actor la prerrogativa que le asistía de impugnar las decisiones desfavorables, cuando al interponer y sustentar el recurso de apelación contra la resolución 000018 de febrero 22 de 2005, no fue desatado"*⁵.

1.4 Trámite de la primera instancia.

1.4.1 Mediante providencia calendada el 20 de febrero de 2006, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda⁶; dicho auto fue notificado a la entidad demandada a través de aviso, el día 7 de

⁵ Folios 120 a 127, cuaderno 1.

⁶ Folios 155 a 156, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

julio de 2006⁷; la C.V.C., dio oportuna contestación al libelo inicial del proceso mediante escrito en el cual expresó que al adoptar las decisiones administrativas acusadas, la entidad accionada no transgredió la garantía constitucional del debido proceso en atención a que se observaron las exigencias procedimentales consagradas en el Decreto 1594 de 1984, de suerte que se procedió como el conjunto normativo en mención lo establece, es decir:

(i) Se profirió la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003, la cual ordenó la suspensión preventiva de la autorización para extraer materiales de construcción conferida al Señor Diego Domínguez Mejía, propietario de la arenera "La Lejanía";

(ii) El 23 de febrero de 2004 se dictó auto de formulación de cargos en contra del señor Domínguez Mejía por los daños que, según lo entendió la C.V.C., se ocasionaron a la margen derecha del Río Cauca con la draga utilizada por el mencionado señor, daños consistentes en el proceso de erosión debido a la inadecuada explotación de material de arrastre, favorecida por la dinámica fluvial de erosión en curvas, razón por la cual de haberse permitido que continuara esa actividad de explotación en la forma en la cual se venía desarrollando, a juicio de la C.V.C., resultaba probable que la erosión lateral afectara la orilla en una longitud aproximada de 400 metros; asimismo, al varias veces mencionado señor Domínguez Mejía se le concedió un término de 10 días para presentar sus descargos y para aportar todas las pruebas que considerara pertinentes;

⁷ Folio 159, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

(iii) El señor Diego Domínguez Mejía, a través de apoderado y mediante escrito fechado el 28 de junio de 2004, presentó sus descargos, los cuales fueron admitidos a través de auto del 29 de julio del mismo año y de ellos se corrió traslado a un profesional de la Entidad con el fin de que se analizaran desde el punto de vista técnico; el investigado solicitó como prueba la realización de una inspección ocular, la cual fue decretada mediante auto del 9 de septiembre de 2004 y realizada por ingenieros de la C.V.C., el día 14 de septiembre de 2004; y finalmente,

(iv) Mediante Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005 se revocó la precitada Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y le fueron impuestas algunas obligaciones al señor Diego Antonio Domínguez Mejía en relación con el manejo de la arenera "La Lejanía"; el señor Domínguez Mejía fue notificado del primero de los actos administrativos en mención el día 11 de marzo de 2005 e interpuso contra él, por medio de apoderado, los recursos de reposición y en subsidio de apelación, el día 18 de marzo de 2005. Éste último medio de impugnación, de hecho, fue desatado mediante la resolución DG-992 del 23 de noviembre de 2005.

Adicionalmente, en cuanto a las pretendidas violación de la ley y falsa motivación achacadas a los actos administrativos censurados, el apoderado de la C.V.C., expresó que dichos vicios no se presentan en el asunto *sub judice* comoquiera que el artículo 8 del Decreto-ley 2811 de 1974, Código de los Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente, dispone que se consideran factores que deterioran el ambiente, "la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables" y que el mismo precepto en cita establece que se



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de afectar el bienestar o la salud de las personas, de atentar contra la flora o contra la fauna o de degradar la calidad del ambiente.

Pues bien, expresó la entidad demandada que los daños al medio ambiente producidos por la extracción de materiales de construcción en el cauce de un río como el Cauca, constituyen factores de deterioro que el Estado debe controlar y, de ser el caso, sancionar a los responsables de ocasionar tales afectaciones, si se tiene en cuenta, además, que la propiedad, el trabajo y la empresa tienen una función ecológica que resulta inherente a la misión social que igualmente les concierne. Todo ello determina, en el sentir del apoderado de la accionada, que no hay lugar a acceder a una sola de las pretensiones de la demanda⁸.

1.4.2 Mediante auto de fecha 13 de octubre de 2006 se abrió el proceso a pruebas⁹; una vez expirado el período probatorio y corrido el traslado tanto a las partes para alegar de conclusión como al Ministerio Público para rendir concepto de fondo en la primera instancia¹⁰, se pronunciaron las partes actora y demandada; aquélla indicó que la C.V.C., se apresuró al proferir la Resolución No. 0000204 del 7 de noviembre de 2003 y, al darse cuenta de todos los atropellos de los que estaba siendo objeto el demandante, trató de subsanar en parte lo actuado mediante el dictado de una nueva resolución a través de la cual se revocó el referido

⁸ Folios 409 a 422, cuaderno 1.

⁹ Folios 425 a 426, cuaderno 1.

¹⁰ Folio 432, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

acto administrativo y se condicionó nuevamente la extracción de materiales en la arenera "La Lejanía" al serle impuestas a su propietario las obligaciones que ya se habían revocado.

Así pues, según el apoderado del demandante cuando el jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C., profirió la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, por medio de la cual revocó su decisión contenida en la Resolución No. 0000204 del 7 de noviembre de 2003 no sólo incurrió en desviación de sus atribuciones por cuanto no ajustó su proceder a los dictados del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.–, sino que volvió a sancionar al señor Domínguez Mejía con la imposición de las mismas exigencias que supuestamente se revocaban con el nuevo acto administrativo, circunstancia que restringía su derecho a defenderse de la fijación de esas nuevas obligaciones que le limitaban el ejercicio de su derecho a la extracción del material de construcción en la arenera tantas veces mencionada, actividad que había desarrollado desde más de veinte años antes de la iniciación del presente litigio, con los debidos permisos expedidos tanto por la C.V.C., como por el Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS–.

A juicio del apoderado del señor Diego Antonio Domínguez Mejía, entonces, la desviación de sus atribuciones en la cual incurrió la C.V.C., en el presente asunto le ocasionó perjuicios materiales al actor comoquiera que la circunstancia de haber tenido suspendida la extracción de material de construcción por más de un año con fundamento en hechos que no le resultaban imputables, le generó tanto un detrimento en su patrimonio – más aún si se tiene en cuenta que se trataba de su principal fuente de



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

ingresos– como un deterioro a la imagen de su empresa por no haber podido cumplir con los compromisos que había adquirido para cuando en forma arbitraria la C.V.C., adoptó la medida de suspensión en comento, todo lo cual determina que debe reconocerse vocación de prosperidad a las súplicas de la demanda.

En cuanto al recorrido que, según lo entiende el accionante, tuvo la actuación administrativa instruida por la C.V.C., en el presente caso, expresó lo siguiente que la Sala prefiere transcribir a continuación con el fin de reflejar de manera totalmente fidedigna el planteamiento del actor:

"Si revisamos la relación de fechas vemos que: la Resolución No. 000018 proferida el 22 de febrero de 2005, fue notificada a mi poderdante el día 11 de marzo de 2005.

Por vía de recursos se interpuso ante la C.V.C. oficina de Gestión Ambiental, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la misma resolución No. 000018 el día 16 de marzo de 2005.

El día 12 de julio de 2005 transcurridos cuatro meses desde la fecha de haberse interpuesto recursos, la C.V.C. notificó a mi poderdante la resolución 00129 de fecha junio 16 de 2005, por medio de la cual resolvió el recurso de reposición contra la revolución (sic) No. 000018.

Mediante escrito de fecha 18 de julio de 2005, sustenté el recurso de apelación ante la misma entidad.

La C.V.C. desconoció la obligación legal de pronunciarse ante la existencia de un recurso, guardando silencio sobre lo mismo, transcurriendo más de dos meses, y obligando al demandante a acudir ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo"¹¹.

1.4.3 La entidad demandada, a su turno, en su escrito de alegaciones sostuvo que no violó el debido proceso y menos incurrió en

¹¹ Folios 441 a 443, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

vías de hecho al expedir la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, mediante la cual revocó la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 e impuso unas obligaciones al señor Diego Antonio Domínguez Mejía, lo cual se refleja en que contra el primero de los actos administrativos en mención el apoderado del ahora demandante ejerció el derecho de contradicción a través de la interposición del recurso de reposición, el cual fue resuelto por la C.V.C., mediante Resolución No. 000129 del 16 de junio de 2005, que fue notificada en legal forma y se sustentó tanto en el concepto técnico de fecha 19 de mayo de 2005 como en las consideraciones descritas en la misma decisión, en las cuales, de hecho, se revaluó parcialmente lo dispuesto en el primer acto aludido – Resolución No. 00018 del 22 de febrero de 2005–.

Asimismo, relató el apoderado de la C.V.C., que mediante Resolución No. DG 992 del 23 de noviembre de 2005, se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 00018 del 22 de febrero de 2005 y se confirmó esta última en todas sus partes; el artículo cuarto de la citada Resolución No. DG 992 del 23 de noviembre de 2005 indicó que contra ella no procede recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa y le fue notificada personalmente al abogado Fabio Alberto Pérez, en su condición de apoderado del señor Diego Antonio Domínguez Mejía; subrayó el memorialista que los actos administrativos demandados fueron expedidos por la autoridad ambiental competente, en ejercicio de su función de proteger el medio ambiente y de garantizar a los asociados el derecho a gozar de un ambiente sano, teniendo en cuenta, además, que el Decreto Ley 2811 de 1974 –Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente–, en su artículo 43 establece



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

que el derecho a la propiedad privada se encuentra limitado por la función social que le asiste, todo lo cual debe conducir a que se desestimen en su integridad las pretensiones de la demanda¹².

1.5 La sentencia apelada.

El *a quo*, tras efectuar tanto un recuento, en lo pertinente, como el correspondiente análisis del caudal probatorio recaudado en el plenario, se declaró inhibido para fallar de fondo el asunto por cuanto entendió que en el expediente se demostró que el actor interpuso los recursos de reposición y de apelación contra la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, el día 18 de marzo de 2005, medios de impugnación que fueron desatados, el primero, mediante Resolución No. 000129 del 16 de junio de 2005 –pronunciamiento que modificó el acto censurado y que se notificó personalmente el día 12 de julio de 2005– y el segundo –esto es el de alzada–, a través de la Resolución No. DG-992 del 23 de noviembre de 2005, decisión que confirmó la precitada Resolución No. 000129 del 16 de junio de 2005 y que fue notificada personalmente el día 23 de diciembre de 2005.

Así pues, en criterio del Tribunal Administrativo de primera instancia si bien es verdad que el artículo 60 del C.C.A., dispone que transcurrido un plazo de dos meses contados a partir de la interposición de los recursos administrativos sin que se haya notificado decisión expresa en relación con ellos, ha de entenderse que los medios de impugnación instaurados se han despachado de manera negativa, de modo que el interesado queda

¹² Folios 433 a 440, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

habilitado para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el fin de cuestionar la legalidad del correspondiente acto presunto –opción por la cual se decantó el demandante en el asunto *sub lite*–, no resulta menos verídico que de conformidad con lo preceptuado por el inciso 3 del mismo artículo en mención, el órgano administrativo no pierde la competencia para pronunciarse expresamente sobre los recursos incoados mientras el interesado no haya acudido ante la Jurisdicción.

La demanda, en el presente caso, fue presentada el día 6 de octubre de 2005, es decir, con posterioridad a la notificación de la Resolución No. 000129 de 2005, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición impetrado contra la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005; y en cuanto a la Resolución No. DG-992 de 2005, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la citada decisión No. 000018, el sentenciador de primera instancia destacó que este último acto administrativo fue notificado en fecha posterior a la de la presentación de la demanda –dicha notificación se produjo el 23 de diciembre de 2005–, pero antes de la admisión del libelo introductor del presente litigio, lo cual aconteció el 20 de febrero de 2006.

En ese orden de ideas, se sostuvo en el fallo apelado que a la parte actora correspondía la carga ora de demandar los actos administrativos mediante los cuales fueron resueltos los precitados recursos de reposición y de apelación o bien la de corregir el libelo inicial del proceso en ese sentido comoquiera que tuvo conocimiento de la expedición de tales actos con anterioridad al dictado del auto admisorio de la demanda, para dar cumplimiento así a lo que en la anotada dirección exige el artículo 138



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

del C.C.A., disposición por cuya virtud si el acto administrativo enjuiciado fue objeto de recursos en la vía gubernativa, junto con él deben demandarse las decisiones que lo modifiquen o lo confirmen, cosa que el actor no hizo en el litigio *sub examine*.

Dicha circunstancia determina, según lo resuelto en la sentencia de primera instancia, la ineptitud de la demanda y la imposibilidad para pronunciarse de fondo respecto de las pretensiones elevadas en ésta, pues a la Sala le está vedado asumir de oficio el estudio de la legalidad de actos administrativos que no han sido demandados, habida cuenta tanto del carácter rogado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como de que así se anulara el acto demandado, quedaría en vigor el que desató el recurso de apelación interpuesto contra él, de suerte que jurídicamente resultaría imposible que se alcanzase el fin perseguido con la acción, todo lo cual impone el proferimiento de un fallo inhibitorio¹³.

1.5 El recurso de apelación.

Inconforme con el sentido del pronunciamiento referido en el acápite anterior, la parte demandante interpuso el recurso de apelación¹⁴, medio impugnatorio que fue concedido mediante providencia del 6 de agosto de 2009¹⁵.

1.6 Trámite de la segunda instancia.

¹³ Folios 445 a 454, cuaderno 1.

¹⁴ Folio 455, cuaderno 1.

¹⁵ Folio 459, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.6.1 Recibido el expediente en el Consejo de Estado, el Magistrado Conductor del proceso otorgó al apelante el término de tres (3) días para sustentar su impugnación, mediante proveído fechado el 23 de octubre de 2009¹⁶; dentro de dicha oportunidad, el recurrente fundamentó su inconformidad para con la sentencia de primera instancia en que, a su entender, cuando se presentó la demanda "se encontraba presente el fenómeno jurídico del silencio administrativo negativo" por cuanto para dicho momento no se había desatado por parte del ente demandado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 000018 del 3 de febrero de 2005, la cual revocó la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003.

Según lo expresado por el aquí apelante, en el C.C.A., se establecen dos clases de silencio administrativo negativo: **(i)** el que tiene lugar cuando no se notifica decisión alguna que resuelva una petición inicial formulada en interés particular, modalidad que la doctrina denomina "silencio administrativo sustantivo" y **(ii)** el que ocurre como consecuencia de no haberse notificado decisión expresa respecto de los recursos de reposición y de apelación interpuestos, que también la doctrina llama "silencio administrativo adjetivo o procesal", figuras que tienen lugar una vez transcurren los plazos legalmente previstos de tres (3) y dos (2) meses, respectivamente. La segunda de las aludidas especies del silencio administrativo negativo se habría configurado en el presente caso comoquiera que, según lo expuesto por el recurrente, cuyos argumentos se prefiere transcribir con el fin de hacer precisa referencia a su alcance,

¹⁶ Folio 464, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

"... si el accionante presentó recurso de reposición y apelación contra la resolución No. 000018 de febrero 22 de 2005 el día 28 de marzo del mismo año, nos encontramos frente al silencio administrativo adjetivo o procesal, decisión que debió ser notificada por la parte demandada dentro del término de dos meses, y al ser notificada el día 12 de julio de 2005, transcurrieron mas de tres meses operando efectivamente en este caso el silencio administrativo, no siendo oportuna la decisión notificada el día 12 de julio del mismo año y no opera para nada el hecho de que la administración hubiera dictado la decisión, si no fue notificada al interesado, dentro del término establecido por la norma (artículo 60 del C.C.A.)."

La iniciación y consumación de los efectos del silencio se da desde la fecha de interposición de los recursos hasta transcurrido el plazo final de dos meses en que debe notificarse la resolución sobre ellos, habilitando así al administrado para acudir ante la jurisdicción en busca de la definición del derecho negado por la administración".

En definitiva, según lo expuso el impugnante, el artículo 135 del C.C.A., modificado por el artículo 22 del Decreto 2304 de 1989, dispone que para formular demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo resulta imprescindible o bien que se haya agotado previamente la vía gubernativa o bien que haya acontecido el fenómeno del silencio administrativo o que las autoridades administrativas no hubieren dado oportunidad de interponer los recursos procedentes contra el acto respectivo; así pues, toda vez que en el presente caso no resultaba posible a la parte actora *"haber demandado actuaciones posteriores al término establecido por la ley para ser resueltas por la Administración"*, no puede compartirse –en el sentir del demandante– la decisión inhibitoria adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca *"por cuanto aunque la administración resolvió el recurso éste fue resuelto por fuera del*



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

término legal", lo cual debe conducir a que se revoque la sentencia apelada y a que se acceda a las súplicas de la demanda¹⁷.

1.6.2 El recurso de apelación fue admitido a través de auto de fecha 27 de noviembre de 2009¹⁸; una vez se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto de fondo en la segunda instancia mediante providencia del 29 de enero de 2010¹⁹, intervinieron la parte demandada y la Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado.

El apoderado de la C.V.C. expresó en su escrito de intervención en esta oportunidad que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar en atención a que los actos administrativos enjuiciados fueron proferidos con fundamento en las competencias atribuidas a la C.V.C., por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo dispuesto en los Decretos 2811 de 1974 –Código de Recursos Naturales– y 1594 de 1984, éste último que, específicamente en su artículo 187, consagra la potestad de imponer medidas que surten efectos inmediatos y en su artículo 196 prevé que ordenada una de tales medidas de seguridad, se debe proceder a iniciar inmediatamente el respectivo procedimiento sancionatorio.

Tal fue, precisamente, el proceder de la C.V.C. en el presente caso, pues –según lo expresó el memorialista– la decisión de suspensión de la

¹⁷ Folios 465 a 468, cuaderno 1.

¹⁸ Folio 477, cuaderno 1.

¹⁹ Folio 479, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

autorización conferida al aquí demandante se adoptó con base en las visitas técnicas realizadas por profesionales de la Entidad durante los días 10 y 15 de octubre del año 2003 a la arenera denominada "La Lejanía", las cuales dieron lugar al informe No. 1300-09-028-071-2003, de octubre de 2003, en el cual se concluyó que el proceso de erosión lateral que entonces presentaba la margen derecha del río Cauca en el predio "Tortugas", en el sitio en el cual en ese momento se realizaba la actividad de extracción de material de arrastre en forma mecánica, tenía por causa la inadecuada manera de adelantarse dicha explotación, favorecida por la erosión del terreno. Por esa razón se dictó el auto de formulación de cargos de fecha 23 de febrero de 2004 en contra del aquí demandante y se le concedió al señor Domínguez Mejía tanto la posibilidad de rendir descargos como de impugnar los actos administrativos que en este caso profirió la C.V.C., a través de la interposición de recursos que fueron efectivamente desatados por la Entidad, de suerte que ésta no violó, en modo alguno, la garantía constitucional al debido proceso.

Adicionalmente, subrayó el apoderado de la C.V.C. que las resoluciones demandadas fueron proferidas por la autoridad competente, toda vez que las funciones asignadas al Jefe de Gestión Ambiental Territorial Suroriente, estaban reguladas a la fecha de los hechos por la Resolución No. 0065 de 1996, por la cual se establecía el Manual específico de funciones y requisitos de la planta de personal de empleados públicos de la C.V.C., en el cual se consignaba, como tarea a cargo del mencionado funcionario, la de *"imponer y ejecutar, a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras autoridades, las medidas de control y las sanciones previstas por la ley en caso de violación a las*



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

*normas de protección ambiental y manejo de los Recursos Naturales Renovables, con el fin de exigir la reparación de los daños causados*²⁰.

La Vista Fiscal, por su parte, conceptuó que la decisión de primera instancia debe ser confirmada en consideración a que en el presente asunto no se configuró el silencio administrativo negativo y, consecuentemente, existe ineptitud sustantiva de la demanda en la medida en que no fueron enjuiciados los actos administrativos que pusieron fin a la actuación, pues se acreditó en el expediente que la Administración resolvió los recursos de reposición y de apelación incoados por el señor Diego Antonio Domínguez, antes de la notificación del auto admisorio del libelo introductor del litigio *sub judice*, sin que los correspondientes pronunciamientos administrativos –para cuya expedición la C.V.C., indudablemente mantenía competencia– hubieran sido demandados, lo cual significa que no se cumplió con el presupuesto de la demanda en forma y ello impone la inhibición para fallar de fondo²¹.

En este estado del proceso y sin que se observe la configuración de causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir sentencia, previo lo cual efectuará las siguientes

2. CONSIDERACIONES

²⁰ Folios 483 a 489, cuaderno 1.

²¹ Folios 493 a 499, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.1 Lo que se debate.

Teniendo en cuenta el panorama que se ha dejado expuesto, considera la Sala que para resolver el asunto que se somete a su consideración con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 18 de mayo de 2009 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del presente proceso, resulta imperativo despejar el problema jurídico consistente en dilucidar si, de conformidad con lo probado en el expediente, concurren en la demanda los presupuestos que permitan estudiar de fondo la vocación de prosperidad de las pretensiones en ella formuladas o si, por el contrario, resulta imperativo confirmar la decisión inhibitoria proferida por el Tribunal Administrativo *a quo*.

2.2 Lo probado en el expediente en relación con el problema jurídico planteado.

Los siguientes son los elementos acreditativos de los cuales se ha hecho acopio en el presente encuadernamiento, cuya valoración debe llevarse a cabo con el propósito de dilucidar si procede, o no, estudiar de fondo las pretensiones elevadas con la demanda por haber sido ésta presentada en debida forma:

a. Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003, proferida por el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –C.V.C.–, mediante la cual se ordenó la suspensión preventiva de la autorización conferida para la extracción de materiales de construcción al señor Diego



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Domínguez Mejía, propietario de la arenera "La Lejanía", ubicada en el predio "Las Tortugas", dentro del territorio del municipio de Candelaria, Valle del Cauca.

En la parte considerativa del acto administrativo en mención, la C.V.C., explicó que el problema que dio lugar al dictado de dicha decisión fue el consistente en que la margen derecha del río Cauca, al inicio de la parte externa de una curva ubicada en el lugar en el cual operaba la arenera de marras realizando la actividad de extracción de material de arrastre en forma mecánica –dragado–, presentaba erosión lateral con afectación de la orilla en una longitud de 10 metros, erosión que avanzaba hacia las instalaciones de la arenera y que podía afectar la orilla en una longitud aproximada de 400 metros, según se concluyó en el concepto técnico que igualmente sustentó tanto las recomendaciones efectuadas como lo dispuesto en la parte resolutive del acto en comento, todo lo cual –según la Resolución aludida– infringía lo preceptuado en el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, en la Ley 99 de 1993 y en la Resolución No. 541 de diciembre 14 de 1994, en punto de las condiciones exigidas para el desarrollo de este tipo de actividades²².

²² Las recomendaciones efectuadas en el acto administrativo en referencia, fueron las siguientes:

"1. Suspende de manera inmediata la extracción de material de arrastre en el río Cauca en el sitio donde se localiza La Arenera La Lejanía, de propiedad del señor Diego Domínguez Mejía, margen izquierda del río, lo anterior debido a la afectación de la orilla, para lo cual se deberá notificar al propietario de dicho predio; el cual deberá presentar el proyecto de construcción de defensa de la orilla afectada a causa de la erosión lateral, previa aprobación.

2. Suspende el arrojado de escombros de materiales de construcción, en el tramo de la orilla afectada por la erosión lateral para lo cual le deberá notificar al interesado.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En cuanto a los efectos y posibilidad de impugnar la citada Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003, conviene transcribir en este lugar lo decidido en sus artículos sexto y séptimo:

3. *Informar a la administración municipal de Candelaria, sobre esta práctica indiscriminada de arrojo de escombros de construcción para que tome las medidas correctivas".*

Asimismo, la parte resolutive del acto administrativo citado es del siguiente tenor:

"ARTICULO PRIMERO: Ordenar la SUSPENSION INMEDIATA de la extracción de materiales de construcción al señor Diego Domínguez Mejía, propietario de la Arenera La Lejanía, ubicada en el predio Las Tortugas, jurisdicción del municipio de Candelaria, Departamento del Valle del Cauca, debido a los daños que está ocasionando con la draga que se encuentra en el río Cauca, consistentes a la afectación de la orilla, igualmente suspender el arrojo de escombros de materiales de construcción en el tramo de la orilla afectada por la erosión lateral, tal como quedó consignado en los considerandos de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar el retiro inmediato de la maquinaria y de los materiales que están afectando el cauce del Río Cauca, por parte de la draga del señor Diego Domínguez Mejía.

ARTICULO TERCERO: Ordenar la elaboración de un Plan de Mitigación o Compensación por parte del señor Diego Domínguez Mejía, consistente en un proyecto de construcción de defensa de la orilla afectada a causa de la erosión lateral, la cual deberá ser presentada para su aprobación ante la Ogat Suroriental, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente Resolución.

PARAGRAFO: La no presentación del Plan de Mitigación o Compensación, dentro del término indicado en este artículo, dará lugar a la imposición de las sanciones correspondientes.

ARTICULO CUARTO: Abrir investigación contra el señor Diego Domínguez Mejía, por los daños causados a los recursos naturales renovables y al medio ambiente y por la violación de la legislación ambiental vigente, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

Presentar ante la CVC la licencia Especial para la explotación de un yacimiento de material de arrastre expedido por Minercol, y tramitar ante la CVC la licencia ambiental que otorga la viabilidad ambiental a su proyecto minero.

ARTICULO QUINTO: En firme la presente providencia, envíese copia al Ministerio del Medio Ambiente, Minercol, a la Alcaldía Municipal de Candelaria, a la Procuraduría Ambiental y Agraria del Valle del Cauca, para su conocimiento e información.

ARTICULO SEXTO: La medida de suspensión preventiva de actividades impuestas por la presente resolución, son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y solo se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron (sic), sin perjuicio que continúe la investigación".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

"ARTICULO SEXTO: La medida de suspensión preventiva de actividades impuesta por la presente resolución, son (sic) de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y sólo se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron, sin perjuicio que continúe la investigación.

ARTICULO SÉPTIMO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 187 del Decreto 1594 de 1984²³ (subrayas fuera del texto original).

La tantas veces mencionada Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 fue notificada personalmente al señor Diego Antonio Domínguez Mejía, según lo que se dejó consignado en el acta fechada el día 11 de diciembre de 2003, en la cual se hizo constar que se realizó entrega de copia de dicho acto administrativo al señor Domínguez Mejía y que contra la decisión así notificada no procedía recurso alguno, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 187 del Decreto 1594 de 1984²⁴.

b. Resolución No. 000018, del 22 de febrero de 2005, mediante la cual, según lo expresado en su encabezamiento, "se revoca la Resolución No. 000204 de noviembre 7 de 2003 y se impone unas obligaciones al señor Diego Antonio Domínguez Mejía, propietario de la arenera La Lejanía, ubicada en el predio Las Tortugas, corregimiento El Carmelo, jurisdicción del municipio de Candelaria, departamento del Valle del Cauca"; tanto en la parte motiva como en la resolutive del pronunciamiento en mención, se dejó consignada, entre otros elementos, la siguiente información relevante para la decisión del asunto *sub judice*:

²³ Folios 2 a 6, cuaderno 1.

²⁴ Folio 318, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

"Que el Profesional Especializado por concepto técnico del 14 de enero de 2005, analizando la información complementaria a los descargos presentados por el señor Diego Antonio Domínguez Mejía, y con base en la información consignada en el expediente No. 7711-039-004-075-1985, en la visita realizada por los Ingenieros de la Ogat Surorient, el día 14 de septiembre de 2004, y el análisis de la información complementaria entregada por el señor Domínguez mediante oficio del día 8 de noviembre de 2004, se concluye lo siguiente:

-Los estudios batimétricos comparativos contratados por el propietario del predio muestran la existencia de reservas ambientalmente explotables por encima de la línea de thalweg, es evidente que por efectos de la recarga natural del río y no haberse efectuado explotación durante más de un año se han estabilizado la variación de los niveles de fondo y taludes.

-En las visitas técnicas realizadas se verificó la existencia de un canal revestido en concreto que evacua las aguas provenientes de los patios de almacenamiento y hace su entrega en el talud de la margen derecha del río. El propietario conforme a las observaciones realizadas efectuó limpieza y mantenimiento de este canal para su óptimo funcionamiento hidráulico. Es necesario conforme al plano 1 de 1 de noviembre de 2004 del Ingeniero Mauricio Belalcázar construir una estructura en concreto para empotrar una tubería de hierro de 16" para entregar las aguas directamente al río Cauca sin erosionar el talud.

-El señor Diego Domínguez construyó una obra de protección marginal del talud derecho conforme a las observaciones realizadas por los profesionales de la CVC hincando postes en concreto para contener el relleno compactado y se observa un proceso de revegetalización natural.

-El señor Diego Domínguez Mejía presentó los diseños para el sistema de tratamiento de las aguas residuales provenientes de la vivienda ubicada en la zona de extracción de materiales, los cuales se consideran viables técnicamente para cumplir con la remoción de carga contaminante para la cual fue diseñado.

-Minercol certificó que el señor Diego Domínguez Mejía adelanta trámite de legalización minera y se le asignó la placa ELA-151 correspondiente a la mina La Lejanía.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Con base en lo expuesto anteriormente se considera que con las acciones ejecutadas por el propietario del predio Arenera La Lejanía, señor Diego Domínguez han cesado las causas que dieron origen a la suspensión de las actividades de extracción de materiales de arrastre y se recomienda suspender las medidas tomadas por la CVC, estableciendo una serie de obligaciones que se impondrán en la parte resolutive del presente Acto Administrativo.

De acuerdo con lo anterior, El Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC- acogiendo el concepto técnico rendido,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: REVOCAR la Resolución No. 000204 de noviembre 7 de 2003, que ordenó la suspensión preventiva de la extracción de materiales de construcción al señor Diego Domínguez Mejía, propietario de la Arenera La Lejanía, ubicada en el predio Las Tortugas, Corregimiento El Carmelo, jurisdicción del Municipio de Candelaria, Departamento del Valle del Cauca, de acuerdo a lo consignado en los considerandos de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO: IMPONER al señor DIEGO ANTONIO DOMINGUEZ MEJIA, propietario de la Arenera La Lejanía, ubicada en el predio Las Tortugas, Corregimiento El Carmelo, Jurisdicción del Municipio de Candelaria, Departamento del Valle del Cauca, las siguientes obligaciones:

1. Limitar la explotación de material de arrastre y operación de la draga entre las abscisas K0+000 y K0+156, dejando un área libre mínima de 15 metros en ambos márgenes medidos desde la orilla del río. No se permitirá extracción de material en épocas de verano o cuando se presenten descensos considerables del nivel promedio de las aguas del río Cauca, o cuando se detecte que con esta actividad se están ocasionando daños al medio ambiente. Se deberán presentar estudios batimétricos cada seis meses con el objeto de garantizar la existencia de reservas de material por encima de la línea de thaweg.

2. Construir dentro del término de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución, la estructura de entrega sobre el talud de la margen derecha de las aguas de los patios de almacenamiento de material y el sistema de tratamiento de las aguas residuales de la vivienda ubicada en este sector.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Almacenar en un sitio específico y demarcado previamente los residuos provenientes de las labores de extracción de materiales y posteriormente hacer su disposición final hacia los sitios autorizados por las Administraciones Municipales, para lo cual deberá presentar constancia del prestador de este servicio dentro del término de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución.

ARTICULO TERCERO: El Señor DIEGO ANTONIO DOMINGUEZ MEJIA, deberá permitir el libre acceso a los funcionarios de la CVC encargados de la vigilancia y control de la conservación de las obras y de la administración de las aguas, siempre que en ejercicio de sus funciones se requiera.

ARTICULO CUARTO: COMISIONASE al Coordinador del Proceso de los Recursos Naturales y el Uso del Territorio, de la Ogat Suroriente, para que notifique en forma legal el presente Acto Administrativo.

ARTICULO QUINTO. Contra la presente providencia, proceden por la vía gubernativa los recursos de reposición y subsidiario de apelación, los cuales deberá (sic) hacerse uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación personal o al de la desfijación del edicto, si hubiere lugar a este medio de notificación"²⁵.

Para proferir el acto administrativo en cuestión, el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C., invocó "las atribuciones legales conferidas en el Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto Reglamentario 1541 de julio 26 de 1978, Ley 99 de diciembre 22 de 1993, Decreto 1594 de 1984, y en especial lo dispuesto en la Resolución D.G. No. 581 de 2003, y demás normas concordantes..."

c. Resolución No. 000129 del 16 de junio de 2005, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005 y se dispuso modificar el artículo segundo del

²⁵ Folios 24 a 28, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

acto administrativo impugnado, para dejar su contenido del siguiente tenor:

"Artículo segundo: IMPONER al señor DIEGO ANTONIO DOMINGUEZ MEJIA, propietario de la Arenera La Lejanía, ubicada en el predio Las Tortugas, Corregimiento El Carmelo, Jurisdicción del Municipio de Candelaria, Departamento del Valle del Cauca, las siguientes obligaciones:

1. Limitar la explotación de material de arrastre y operación de la draga entre las abscisas K0+000 y K0+156, dejando un área libre mínima de 15 metros en ambas márgenes medidos desde la orilla del río. No se permitirá extracción de material en épocas de verano o cuando se presenten descensos considerables del nivel promedio de las aguas del río Cauca, o cuando se detecte que con esta actividad se están ocasionando daños al medio ambiente. Se deberán presentar estudios batimétricos cada 12 meses por parte del propietario con el objeto de garantizar la existencia de reservas de material ambientalmente explotables.

2. Será responsabilidad del propietario del predio el manejo y disposición final de los residuos provenientes de las labores de extracción de materiales de arrastre conforme a lo establecido en la Resolución 541 de diciembre 14 de 1994. En ningún caso se permitirá que estos materiales sean arrojados a las márgenes y al cauce del río Cauca"²⁶.

La notificación del mencionado acto administrativo se surtió mediante diligencia del 12 de junio de 2005²⁷.

²⁶ Folios 386 a 392, cuaderno 1.

²⁷ De la diligencia en mención se extendió un acta en la cual se dejó consignada la siguiente información: "NOTIFICACION PERSONAL. En el día de hoy 12 de julio de 2005, notificó personalmente de la Resolución No. 000129 de fecha junio 16 de 2005, "Por la cual se resuelve el recurso interpuesto contra la Resolución No. 00018 de 22 de febrero de 2005", al abogado FABIO ALBERTO PEREZ G. identificado con cédula de ciudadanía No. 16.581.917 expedida en Cali, Tarjeta Profesional No., 26020 del Consejo Superior de la Judicatura, en su condición de apoderado del señor Antonio Domínguez Mejía, predio Tortugas, Arenera La Lejanía ubicado en el Corregimiento El Carmelo, jurisdicción del municipio de Candelaria, Departamento del Valle del Cauca.

Se deja constancia de entrega de una copia de la mencionada resolución de fecha junio 16 de 2005". Folio 394, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

d. Resolución No. DG-992 del 23 de noviembre de 2005, mediante la cual el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –C.V.C.–, resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la antes citada Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005 y lo hizo confirmando en todas sus partes la Resolución No. 000129 del 16 de junio de 2005, la cual había desatado el recurso de reposición impetrado contra la varias veces aludida Resolución No. 00018 del 22 de febrero del mismo año²⁸. El citado acto administrativo No. DG-992 fue notificado el día 23 de diciembre de 2005²⁹.

2.3 Análisis de las pretensiones elevadas con la demanda.

2.3.1 Pretensión primera: Solicitó la parte actora **que se declare que operó el fenómeno jurídico del silencio administrativo negativo** en razón a que la C.V.C. no había notificado, para el momento en el cual se presentó la demanda, decisión expresa alguna respecto del recurso de apelación interpuesto por el señor Diego Antonio Domínguez Mejía contra la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, mediante la cual la referida entidad estatal revocó la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003.

²⁸ Folios 399-403, cuaderno 1.

²⁹ De lo ocurrido en la diligencia respectiva se extendió un acta en la cual se hizo constar lo siguiente: "NOTIFICACION PERSONAL. En el día de hoy 23 de diciembre de 2005, se notificó personalmente el Abogado FABIO ALBERTO PEREZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.581.917 expedida en Cali, la Resolución D.G. 992 del 23 de noviembre de 2005. Tarjeta Profesional 26020 del C.S.J., en su condición de apoderado del señor Diego Antonio Domínguez Mejía.

Se deja constancia de entrega de una copia de la Resolución No. D.G. 992 del 23 de noviembre de 2005". Folio 405, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.3.1.1 Sobre el instituto del silencio administrativo.

En relación con la institución del silencio administrativo, conviene recordar que la misma ha sido consagrada por la ley con el propósito de asegurar la efectividad del derecho fundamental de petición –artículo 23 de la Constitución Política (C.P.)– y, específicamente por cuanto tiene que ver con la figura del silencio administrativo negativo, del también fundamental derecho de acceso a la Administración de Justicia –artículo 229 C.P.–, por manera que se trata de un mecanismo que constituye una garantía instituida exclusivamente en favor de los administrados, por cuya virtud una vez transcurrido el término consagrado en la ley para que las autoridades respondan las peticiones que les sean formuladas, sin que el solicitante hubiere obtenido decisión alguna que resuelva su pedimento, se abre paso la operatividad del silencio administrativo, el cual comporta la ficción de que la Administración adoptó la decisión encaminada a resolver de fondo la petición que le había sido elevada, mediante un pronunciamiento al que se denomina acto administrativo ficto o presunto, cuyo sentido puede ser negativo o positivo –según que al caso específico aplique la regla general prevista en el C.C.A., o lo dispuesto en alguna disposición legal especial, respectivamente– de cara a lo requerido por el peticionario.

De conformidad con las reglas que gobiernan el instituto jurídico en comento, ha de tenerse en cuenta que, más allá de la responsabilidad disciplinaria que pudiere deducírsele a las autoridades o a los servidores públicos que inobservaren el deber de dar oportuna respuesta a las solicitudes formuladas por los administrados en ejercicio del derecho de



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

petición³⁰, la configuración del silencio administrativo –y, por tanto, del correspondiente acto ficto o presunto–, tiene lugar en todos aquellos eventos en los cuales la Administración no resuelva de fondo la petición que le ha sido elevada, lo cual incluye tanto los casos en los que la respuesta dispensada al interesado resulta puramente formal o de trámite, como los supuestos en los cuales la decisión proferida no se notifica en la forma y con el lleno de las exigencias legales –artículos 44 y 45 C.C.A.–, habida cuenta de que la falta de notificación o la irregularidad de la misma le impide al acto respectivo la generación de sus efectos, entre ellos

³⁰ El artículo 31 del C.C.A., establece como “*deber primordial*” de todas las autoridades garantizar la eficacia del derecho de petición “*mediante la rápida y oportuna resolución de las peticiones que, en términos comedidos, se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a cargo de esas mismas autoridades*”; el artículo 76 de la referida Codificación, marchando por similares derroteros, establece como causal de mala conducta “*negarse a recibir las peticiones, a expedir constancias sobre ellas, o a sellar sus copias, cuando se presenten en los días, horas y sitios que indiquen los reglamentos*”.

Similares resultaron las previsiones contenidas en la actualmente vigente Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.)–, las cuales se traen a colación en el presente proveído simplemente de manera ilustrativa; así, el artículo 31 del citado conjunto normativo preceptuó que “*la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria*”. Esta disposición, no obstante, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011. Empero, su contenido se reprodujo en el entonces Proyecto de Ley Estatutaria No. 65 de 2012 Senado, – 227 de 2013 Cámara “*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, sometido a control previo de constitucionalidad a través de la sentencia C-951 de 2014, en la cual el Tribunal Constitucional declaró la inexecutable de la palabra “*gravísima*” incluida en el respectivo proyecto de precepto legal, de suerte que el artículo 31 del C.P.A.C.A., ya en la redacción dada al mismo por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, reza que “*la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código constituirán falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria*”.

Y, por su parte, el Código Disciplinario Único –Ley 734 de 2002–, establece en el numeral 8º de su artículo 35, que a todo servidor público le está prohibido “[O]mitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento”.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

el consistente en ocasionar la interrupción del término cuyo transcurso exige la ley como requisito para que pueda invocarse por el interesado la configuración del silencio administrativo.

Pues bien, como resulta ampliamente conocido en el derecho administrativo colombiano, por regla general el acto ficto o presunto se debe entender como respuesta negativa dada por la Administración a lo solicitado por el peticionario, regla que opera tanto en relación con la petición inicial –evento que da lugar a la configuración del denominado silencio administrativo sustancial o inicial³¹– como respecto de los recursos administrativos que se interponen contra un acto ficto o expreso, caso en el cual opera el denominado silencio administrativo procesal o adjetivo³².

Sin embargo, resulta de la mayor importancia para el asunto *sub examine* subrayar que el solo vencimiento del plazo consagrado en la ley como requisito para que pueda invocarse el silencio administrativo negativo³³ –término que de ordinario es superior y diferente del plazo legal del cual dispone la autoridad administrativa para responder o para decidir las peticiones que le sean formuladas³⁴–, no libera a la Administración de la

³¹ Según lo establecen tanto el artículo 40 del C.C.A., como el artículo 83 del C.P.A.C.A.

³² De conformidad con lo preceptuado tanto por el artículo 60 del C.C.A., como por el artículo 86 del C.P.A.C.A.

³³ El término mínimo consagrado en la disposiciones legales citadas en precedencia como requisito para que pueda invocarse el silencio administrativo negativo es de tres (3) meses para el caso del silencio administrativo negativo sustancial o inicial y de dos (2) meses para el evento del silencio administrativo negativo procesal o adjetivo.

³⁴ Por regla general y salvo lo dispuesto en normas especiales, para resolver las peticiones que le sean formuladas en interés individual o en interés general, la Administración cuenta con un término



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

obligación constitucional de resolver la solicitud³⁵, cuestión ésta que resulta útil para reafirmar dos características que acompañan a la figura del silencio administrativo negativo y que resultan decisivas para la resolución del presente caso:

(i) Que el silencio administrativo opera por ministerio de la ley, es decir, **sin necesidad de declaración judicial que lo reconozca**, que lo declare o que lo constituya, como en otras ocasiones lo ha afirmado la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

*"La misma regla general indica que el **silencio administrativo negativo sustancial o inicial** opera por ministerio de la ley, esto es, sin necesidad de declaratoria judicial, cuando ha transcurrido un plazo de tres (3) meses, que se cuenta a partir de la presentación de la petición, sin que se haya notificado la respectiva respuesta, decisión o resolución"³⁶ (negritas en el texto original, subrayas fuera de él).*

(ii) Que lo anterior no significa, sin embargo, que el silencio administrativo negativo –ora el sustancial ora el adjetivo o procedimental– operen o se configuren de manera automática, con la sola expiración del plazo previsto en la ley como requisito para su configuración, toda vez que, como se ha indicado precedentemente, en la medida en que la figura en comento constituye una garantía consagrada en favor del peticionario, quedará a voluntad de éste determinar su efectiva configuración a partir

de quince (15) días hábiles, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 6 del C.C.A., y por el artículo 14 del C.P.A.C.A.

³⁵ Así lo establecen los ya varias veces referidos artículos 40 –inciso segundo– del C.C.A., y 83 –inciso tercero– del C.P.A.C.A.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de marzo de 2007; Radicación: 25000232600011143 01 (14.850); Actor: Bernardo Niño Infante.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

de la conducta que decida emprender frente a la inobservancia, por parte de la Administración, del deber de dar respuesta expresa a la solicitud efectuada en ejercicio del derecho de petición; ello en atención a que dicho peticionario siempre tendrá la opción de continuar esperando el tiempo que estime conveniente para que la autoridad competente se pronuncie de manera expresa, pronunciamiento que, en el escenario descrito, puede realizarse en cualquier momento habida cuenta de que, como igualmente se indicó, en tal caso la Administración conserva la competencia para hacer explícita su decisión³⁷.

³⁷ En la característica descrita radica uno de los más importantes rasgos distintivos entre la figura del silencio administrativo negativo y la del silencio administrativo positivo, comoquiera que si bien es verdad que éste igualmente opera por ministerio de la ley, no es menos cierto que, a diferencia del silencio negativo, sí se configura de manera automática, con la sola expiración del plazo previsto en la norma que así lo prevé, tal como lo ha puesto de presente la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, como por ejemplo lo evidencia el pronunciamiento del 20 de febrero de 1998, proferido por la Sala de la Sección Tercera de esta Corporación –Radicación 8993–, en el cual se afirmó:

“Frente a la ocurrencia del silencio administrativo positivo esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha sostenido que el simple transcurso del tiempo otorgado a la administración para decidir, la despoja de esa competencia y configura el presupuesto legal para tener por resuelto en favor del interesado el recurso correspondiente. Al respecto la Sección 4ª en sentencia de julio 10 de 1975, señaló:

“... En el silencio positivo, el solo transcurso del plazo priva a la administración de toda competencia sobre ese asunto y no hay transferencia o traslado o apertura de competencia a otra agencia estatal para que se decida sobre el derecho. Tal decisión se la ha reservado la ley”.

(...)

Sobre el particular esta Corporación dijo en Auto de mayo 15 de 1975 de la Sala Plena Contenciosa:

“Cuando la voluntad del legislador suple definitiva e irrevocablemente la del organismo administrativo que no la expresó en tiempo oportuno, como en la hipótesis del silencio regulado por los artículos 36 de la ley 63 de 1967 y 9 de la ley 8 de 1970, los actos administrativos expedidos para expresar tardíamente ese querer del organismo son absolutamente inválidos por incompetencia de la administración para dictarlos y no puede generar, por ende, situaciones jurídicas de ninguna especie, ni siquiera en la apariencia normal, y esa nulidad radical de tales actos puede y debe ser declarada en cualquier tiempo, pues el mero transcurso del tiempo no convierte en existente lo que desde un principio era jurídicamente inexistente (...) En resumen si la administración, se pronuncia extemporáneamente es lo mismo que si no lo hubiera hecho y no hay necesidad de pedir que se declare nulo ese acto: basta con solicitar que se reconozca que el pronunciamiento administrativo fue extemporáneo y que por lo tanto sólo puede tener efectos de resolución tácita favorable.”



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Refuerza el anterior aserto en el sentido de que el acto ficto derivado de la aplicación de la figura del silencio administrativo negativo no surge a la vida jurídica de manera automática sino únicamente cuando el interesado lo invoque, el hecho de que la acción contencioso administrativa ejercitable para deprecar la declaratoria de nulidad de dicho acto presunto por parte del Juez de lo Contencioso Administrativo, no se encuentra sometida a término alguno de caducidad³⁸, razón por la

“4. La existencia y los efectos del silencio administrativo no dependen de su formalización.

“Advierte la Sala que la protocolización de la copia de la solicitud presentada a la administración a que hace referencia nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 42 del CCA, se ha entendido como un mero trámite encaminado a darle forma a la resolución tácita para que quien pretenda hacer valer sus consecuencias pueda acreditarlo, tarea que la ley le ha confiado al notario en lugar del juez; por tal razón no hay término de caducidad para pedir dicha verificación. En el silencio positivo esa declaración ya está hecha y sólo resta describirla y aplicar sus consecuencias, con mayor razón en nuestra legislación donde no existe la denuncia de la mora”.

³⁸ En relación con el anotado extremo, esta Corporación había sostenido, en relación con casos ocurridos con anterioridad a la expedición de la Ley 446 de 1998, lo siguiente: “es claro que como la entidad omitió dar respuesta al derecho de petición formulado por la demandante, se configuró válidamente el silencio administrativo por haber “transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición, sin que se haya notificado decisión que la resuelva...” (art. 40 del C.C.A.), y que en consecuencia la respuesta se entiende como negativa. Como puede observarse, el artículo 44 de la citada Ley 446 dispuso que la acción sobre actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo, es decir, los regulados por el artículo 60 del C.C.A., y aunque no mencionó expresamente la situación de los actos fictos producto del silencio de la administración respecto de la petición inicial, debe entenderse que el espíritu del legislador fue sustraer del término de caducidad todos los actos originados por el silencio de la administración, pues si el silencio de la administración frente a los recursos no está sometido a término de caducidad alguno, tampoco puede estarlo el silencio frente a la petición; si bien la Ley no dijo nada al respecto, no encuentra la Sala ninguna razón jurídica ni lógica para considerar que los actos regulados por el artículo 40 del C.C.A. quedaron por fuera de esta previsión. En este orden de ideas, como el acto producto del silencio de la administración, como el que se demanda en el sub lite, no está sometido a término de caducidad alguno, se impone revocar la decisión del a quo que se declaró inhibido por esta causa y examinar el fondo de la litis”. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 13 de mayo de 2004, Radicación número: 15001-23-31-000-1997-7666-01 (2969-02); Consejero ponente: Nicolás Pájaro Peñaranda. En el mismo sentido se puede consultar la providencia del 28 de octubre de 1999 (1660), también de la Sección Segunda de esta Corporación, Consejera Ponente: Ana Margarita Olaya.

Con la expedición de la Ley 446 de 1998 –artículo 44–, el artículo 136-3 del C.C.A., incorporó expresamente en el derecho positivo nacional la referida regla, al disponer que “La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo”.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

cual puede ser ejercida en cualquier tiempo, particularidad que de ningún modo resultaría compatible con el planteamiento en virtud del cual el silencio negativo operaría de manera automática, pues en ese caso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tendría que ser incoada dentro del término de caducidad establecido para su ejercicio, el cual habría de empezar a computarse a partir del momento en el que, por el sólo vencimiento del plazo respectivo, hubiere de tenerse por configurado el correspondiente acto administrativo ficto o presunto.

Semejante entendimiento, si bien se mira, acabaría por convertir el instituto del silencio administrativo, más que en una garantía para el administrado, en una herramienta que incentivaría la inobservancia, por parte de las autoridades, del deber de dar oportuna respuesta a las solicitudes que se les formulan en ejercicio del derecho fundamental de petición, pues el sólo transcurso de los plazos de ley –aquéllos cuyo agotamiento se exige para poder invocar la configuración del acto presunto negativo, más el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho– sin que se instaurase la correspondiente demanda contencioso administrativa, cerraría al peticionario la posibilidad de llevar el asunto respectivo a conocimiento de dicha Jurisdicción Especializada.

Similar es la previsión contenida al respecto en la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 164-1-d) establece lo siguiente: "La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: (...) d) Se dirija contra actos producto del silencio administrativo".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Y, en la misma dirección de cuanto se viene exponiendo, el artículo 51 del C.C.A., autoriza la interposición, en cualquier tiempo, de recursos en la vía gubernativa contra actos administrativos presuntos³⁹, posibilidad que, por consiguiente, no se encuentra sometida a un término específico como sí lo estaría en el hipotético evento de admitirse la configuración automática del acto administrativo ficto negativo, por el sólo transcurso del tiempo legalmente exigido como requisito para su invocación, toda vez que, en tal escenario, el plazo para la interposición de los recursos administrativos tendría que empezar a computarse a partir de la pretendida configuración automática del acto presunto.

Ahora bien, en el antes aludido evento en el cual después de transcurridos los tres meses contados a partir de la presentación de la petición inicial o de los dos meses siguientes a la interposición de los recursos administrativos, el interesado y/o recurrente continúa aguardando decisión expresa y no ha desplegado actuación adicional alguna, la notificación de dicho pronunciamiento expreso de la Administración excluye, *per se*, la posibilidad de que se llegue a configurar un acto administrativo ficto o presunto; por el contrario, si el interesado opta por dejar de esperar la respuesta que no ha recibido, entonces habrá preferido dar por configurado el silencio administrativo, ora porque interpuso, en debida forma, los recursos procedentes en sede

³⁹ También en la anotada dirección marcha lo preceptuado por el artículo 76 del C.P.A.C.A., en el sentido de que "[L]os recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez", disposición que debe ser aplicada de manera armónica con lo preceptuado en el artículo 86 *eiusdem*, en cuanto a que "La ocurrencia del silencio negativo prevista en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

administrativa contra el acto ficto o presunto, ora porque decidió instaurar la demanda contencioso administrativa encaminada a obtener la declaratoria de nulidad del acto administrativo presunto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, si el peticionario decide interponer, en debida forma, recurso(s) en la vía gubernativa contra el acto administrativo ficto o presunto que él considera configurado en relación con su solicitud, la Administración perderá su competencia para pronunciarse sobre la petición inicial en cuanto debe ocuparse entonces de resolver el(los) correspondiente(s) recurso(s) que haya(n) sido interpuesto(s); por consiguiente, en este supuesto, el acto ficto producto de la operatividad de la figura del silencio administrativo sustancial queda configurado o surge a la vida jurídica con la efectiva y debida interposición del(los) recurso(s) administrativo(s) correspondiente(s).

Asimismo, si el peticionario, habilitado por la autorización que le brinda la ley para obrar de esa manera⁴⁰, decide demandar judicialmente la nulidad del acto administrativo negativo ficto o presunto que él estima configurado, por regla general la Administración quedará privada de la facultad de pronunciarse sobre la petición inicial a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda –que es el momento en el cual la entidad destinataria de la petición puede tener y tiene conocimiento de que la resolución del asunto fue puesta por el administrado en manos del

⁴⁰ En el inciso 2º del artículo 135 del C.C.A., se dispone que "[E]l silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa". En idéntica dirección, el numeral 2 del artículo 161 del C.P.A.C.A., establece que "[E]l silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Juez-, caso en el cual la cuestión quedará deferida al pronunciamiento, exclusivo y excluyente, de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁴¹. Quiere ello significar que el acto administrativo ficto negativo producto de la invocación de la figura del silencio administrativo adjetivo, procesal o procedimental, en estricto rigor, no se configura solamente con la instauración de la demanda contencioso administrativa, sino con la notificación del auto admisorio de la misma, que es el momento en el cual, según se ha indicado, la Administración pierde la competencia para pronunciarse respecto de los medios de impugnación interpuestos por el interesado en sede administrativa.

Pero, *contrario sensu*, la adopción de una decisión o resolución en relación con una determinada petición o con un recurso administrativo, debidamente notificada, impide la configuración del silencio administrativo, pues se estará en presencia de un acto administrativo expreso, el cual, por su sola existencia, excluye de plano la opción de que en relación con ese mismo asunto se pudiere configurar un

⁴¹ En el anotado sentido debe señalarse que el inciso tercero del artículo 60 del C.C.A., preceptúa que "[L]a ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso primero no exime de responsabilidad, ni le impide resolver mientras no se haya acudido a la jurisdicción en lo contencioso administrativo". Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado matizó el alcance de la regla citada para precisar que la expresión "acudido" a la Jurisdicción no significa cosa distinta a que el auto admisorio de la demanda debe haber sido expedido **y notificado** a la parte demandada. Sobre el punto puede verse la ya citada sentencia de la Sección Tercera, del 8 de marzo de 2007; Radicación: 25000232600011143 01 (14.850).

De la regulación del mencionado extremo se ocupó, en forma idéntica a la descrita pero con mayor claridad, el inciso tercero del artículo 83 del C.P.A.C.A., disposición que preceptúa que "[L]a ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado el auto admisorio de la demanda" (subrayas fuera del texto original).



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

pronunciamiento ficto o presunto; a este respecto y ocupándose de un caso sustancialmente similar al *sub judice* en cuanto a que la Administración desató un recurso administrativo con posterioridad a la presentación de la demanda instaurada contra el acto ficto invocado por el accionante en el libelo introductorio del litigio pero antes de la notificación del auto admisorio del mismo, la Sección Tercera de esta Corporación, en línea con todo cuanto aquí se ha dejado expuesto, expresó lo siguiente:

"De otra parte, siguiendo los lineamientos fijados por la Jurisprudencia de la Corporación en relación con el contenido y alcance que debe darse al artículo 60 del C.C.A, resulta igualmente claro que por el solo vencimiento del plazo de los dos meses, como requisito indispensable para que pueda operar el silencio administrativo negativo procesal, la Administración no pierde la competencia para decidir los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa y podrá hacerlo, por tanto, siempre y cuando no se le haya notificado el auto admisorio de la demanda formulada contra el acto recurrido; adicionalmente, si la Administración decide antes de tener conocimiento de la litis, en manera alguna podría configurarse el silencio administrativo negativo, puesto que la sola existencia del acto que desate la impugnación en la vía gubernativa excluye, per se, la idea de que simultáneamente y sobre el mismo punto pudiere co-existir un acto ficto o presunto.

(...)

Se precisa entonces, que si bien es cierto que las entidades públicas pierden competencia para resolver los recursos interpuestos contra sus actos a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda, no lo es menos que mientras dicho auto no les haya sido puesto en su conocimiento, resulta imposible exigirles que estén enteradas de su existencia como para que se abstengan de decidir los recursos, ello en virtud del principio de publicidad, según el cual las actuaciones surtidas ante la administración de justicia no pueden ser secretas y, por lo tanto, deben ser difundidas especialmente a quienes tienen interés directo en ellas, mediante la notificación.

(...)

Lo anterior lleva a concluir, sin lugar a dudas, que el Ministerio de Minas y Energía conservaba la competencia para expedir la Resolución No. 80011 del 6 de mayo de 1996 mediante la cual se resolvió el recurso de



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

*reposición interpuesto, no obstante haber dejado transcurrir el término de los dos meses señalados por la ley para que opere el silencio administrativo negativo procesal, por cuanto para esta fecha aún no tenía conocimiento de que el acto administrativo recurrido había sido impugnado ante la autoridad judicial"*⁴².

2.3.1.2 Descendiendo los anteriores elementos de juicio al caso concreto, se tiene que la primera de las pretensiones elevadas por la parte actora consiste en que se declare que operó el fenómeno jurídico del silencio administrativo negativo en razón a que la C.V.C. no había notificado, para el momento en el cual se presentó la demanda, decisión expresa respecto del recurso de apelación interpuesto por el señor Diego Antonio Domínguez Mejía contra la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, mediante la cual la referida entidad revocó la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003.

Sin embargo, como antes se anotó, de acuerdo con lo reiteradamente sostenido a ese respecto por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la figura del silencio administrativo opera por ministerio de la ley, una vez constatada la concurrencia de los requisitos por ella establecidos y, tratándose del silencio negativo adjetivo o procesal –como el alegado por el demandante en el presente asunto–, realizada su invocación por el interesado, sin necesidad de declaración respecto de su configuración por parte del Juez de lo Contencioso Administrativo, el cual, por consiguiente, no tiene atribuida la facultad de efectuar pronunciamiento alguno en ese sentido, por manera que el pedimento en tal dirección elevado en el libelo

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de agosto de 2007; Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación número: 70001-23-31-000-1996-03070-01(16016).



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

introdutorio del litigio, carece de un objeto que pueda dar lugar al dictado de una decisión de fondo. Por tal razón, la Sala no tiene alternativa distinta de declararse inhibida para pronunciarse de mérito en punto del aludido extremo.

2.3.2 Pretensión segunda: Solicitó la parte actora **que se declare la nulidad** del acto administrativo ficto cuya configuración constituyó objeto de la pretensión primera de la demanda, a la cual se viene de hacer alusión.

Con el fin de despachar este pedimento elevado en el libelo introductorio del proceso, nuevamente resultan de utilidad los planteamientos precedentemente efectuados en relación con la figura del silencio administrativo, en particular en cuanto tiene que ver con el momento en el cual surge a la vida jurídica el acto administrativo ficto producto de la operatividad de la figura del silencio administrativo negativo adjetivo, procesal o procedimental, así como con la identificación del límite temporal de la competencia de la autoridad destinataria de la petición para pronunciarse expresamente respecto de la misma aún cuando haya expirado ya el plazo de dos meses contados a partir de la interposición de los recursos administrativos, que es el que debe dejar transcurrir el recurrente para poder invocar la figura del silencio administrativo negativo⁴³.

⁴³ Artículos 60 C.C.A., y 83 C.P.A.C.A.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Recuérdese que el pretendido acto administrativo ficto cuya declaratoria de nulidad reclama el demandante, sería el resultado de la interposición, por parte del señor Diego Antonio Domínguez Mejía, de los recursos de reposición y de apelación en contra de la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, mediante la cual el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C., revocó la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 emanada de esa misma Dependencia. Pues bien, la demanda, en el presente caso, fue presentada el día 6 de octubre de 2005, es decir, con posterioridad a la notificación de la Resolución No. 000129 de 2005 –efectuada el día 12 de junio del mismo año–, mediante la cual se resolvió el citado recurso de reposición, pero antes de que fuese dictada y notificada la Resolución No. DG-992 del 23 de noviembre de 2005, proferida por el Director General de la C.V.C., y mediante la cual se decidió el recurso de alzada igualmente aludido, pronunciamiento administrativo éste que se notificó personalmente al apoderado del señor Domínguez Mejía el día 23 de diciembre de 2005.

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que el auto admisorio de la demanda que dio inicio al presente litigio fue dictado el día 20 de febrero de 2006 y se notificó a la entidad pública demandada el día 7 de julio de la misma anualidad⁴⁴.

Pues bien, si se tiene en cuenta que, como antes se explicó en el presente proveído, el acto administrativo presunto fruto de la invocación

⁴⁴ Folio 159, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

de la figura del silencio administrativo negativo adjetivo, procesal o procedimental tan sólo cobra existencia jurídica o se configura **con la notificación del auto admisorio de la demanda** contencioso administrativa, sin que a tal efecto resulte suficiente con la presentación del libelo introductorio del litigio toda vez que es en el primero de los señalados momentos aquél en el cual la Administración pierde la competencia para pronunciarse expresamente respecto de los recursos interpuestos por el interesado en sede administrativa, tenido esto en consideración –se itera– en el caso del cual se ocupa la Sala en el presente proveído, resulta claro que el pretendido acto ficto negativo que la parte actora dijo demandar, en realidad nunca se configuró, pues la C.V.C., sí profirió y notificó en debida forma, antes de que se notificara el auto admisorio de la demanda –aunque con posterioridad a la presentación de la misma– una decisión expresa respecto del recurso de apelación interpuesto por el señor Diego Domínguez Mejía contra la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, acto administrativo expreso el cual, por su sola existencia, excluye de plano la posibilidad de que en relación con ese medio de impugnación se hubiere podido configurar un pronunciamiento ficto o presunto.

Síguese de lo anterior que el alegado acto administrativo por cuya exclusión del ordenamiento jurídico propugna el actor en la aquí estudiada pretensión segunda de la demanda, jamás tuvo existencia jurídica, circunstancia que impide a la Sala, también en relación con este pedimento, efectuar pronunciamiento de mérito alguno y le impone declararse inhibida para emitir decisión de fondo respecto del mismo.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Bien vale la pena señalar, en todo caso, que en manos del demandante se encontraban los mecanismos y las oportunidades procesales que le hubieran permitido poner remedio a la situación derivada de la expedición de un pronunciamiento expreso, por parte de la entidad demandada, en relación con el recurso de alzada tantas veces referido, después de haber sido presentada la demanda contencioso administrativa, pues de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 208 del C.C.A., "[H]asta el último día de fijación en lista podrá aclararse o corregirse la demanda. En tal caso, volverá a ordenarse la actuación prevista en el artículo anterior, pero de este derecho sólo podrá hacerse uso una sola vez".

Como es bien sabido, la fijación en lista constituía, en la regulación del proceso ordinario contenida en el Decreto Ley 01 de 1984, la oportunidad prevista, con posterioridad a la notificación del auto admisorio de la demanda, para que se surtieran todas las actuaciones que permitieran integrar debidamente el contradictorio –contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar la práctica de pruebas o la convocatoria de terceros, etcétera⁴⁵–, de suerte que dentro de dicha

⁴⁵ A este respecto, el numeral 5 del artículo 207 del C.C.A., establecía lo siguiente:

"Artículo 207. Recibida la demanda y efectuado el reparto, si aquélla reúne los requisitos legales, el ponente debe admitirla y además disponer lo siguiente:

(...)

5. Que se fije en lista, por el término de diez (10) días, para que los demandados puedan contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas y para que los terceros intervinientes la impugnen o coadyuven".

En el marco del diseño que de la estructura del proceso contencioso administrativo hizo la Ley 1437 de 2011, desapareció la etapa de la fijación en lista y se sustituyó por la del traslado de la demanda prevista en el artículo 172 ejusdem, de acuerdo con el cual "[D]e la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

oportunidad procesal, el apoderado del señor Diego Antonio Domínguez Mejía, en caso de considerar –como efectivamente consideró– que la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, dictada por el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C., era un acto administrativo demandable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debió atender al mandato contenido en el artículo 138 del C.C.A., en el sentido de que "[C]uando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión", por manera que "[S]i el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión".

acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvención".

Asimismo, el artículo 173 de la misma Codificación es el precepto que, en las previsiones de la Ley 1437 de 2011, regula la facultad de reforma de la demanda, extremo que desarrolla en los términos que a continuación se pasa a transcribir:

"Artículo 173. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.
2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.
3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.

La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Dentro del término de fijación en lista del presente proceso, entonces, el demandante debió reformar la demanda e incluir, entre las pretensiones elevadas con la misma, la consistente en que se declarara la nulidad del acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, esto es la Resolución No. DG-992 del 23 de noviembre de 2005, proferida por el Director General de la C.V.C., si consideraba –como en efecto consideró, se insiste– que tales actos administrativos resultaban enjuiciables ante esta Jurisdicción.

Todo lo en este acápite expuesto conduciría directamente a la conclusión consistente en que, como lo decidió el Tribunal Administrativo de primera instancia, el demandante erró al enderezar sus pretensiones en contra de un pretendido acto administrativo ficto que en realidad nunca cobró existencia jurídica, comoquiera que –según lo antes explicado– cuando se notificó el auto admisorio de la demanda dentro del presente encuadramiento –momento determinante tanto de la pérdida de competencia de la Administración para resolver los recursos administrativos impetrados en contra de la Resolución No. 000018, del 22 de febrero de 2005, como del surgimiento a la vida jurídica del acto presunto derivado de la aplicación de la figura del silencio administrativo negativo como consecuencia de la falta de decisión expresa del recurso de alzada interpuesto contra la citada providencia–, ya la C.V.C., había proferido y notificado personalmente la Resolución No. DG-992 del 23 de noviembre de 2005, mediante la cual el Director General de dicho organismo resolvió



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

el recurso de apelación interpuesto contra la tantas veces mencionada Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005.

En ese orden de ideas, habría acertado el Tribunal *a quo* al decidir inhibirse para realizar un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones de la demanda, toda vez que a nada conduciría una sentencia que estudiara la legalidad de los demás actos administrativos enjuiciados, si debía mantenerse incólume el definitivo, esto es la Resolución No. DG-992 del 23 de noviembre de 2005, por no haber sido incluida su declaratoria de nulidad entre los pedimentos elevados en libelo introductorio del litigio. Empero, a juicio de la Sala, se apresuraría el *ad quem* a arribar a esta conclusión sin antes examinar la naturaleza de los actos administrativos cuya invalidez se deprecó en la tercera de las pretensiones de la demanda, la cual, por consiguiente, será estudiada a continuación.

2.3.3 Pretensión tercera: Solicitó la parte actora **que se declare la nulidad** de las Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y 000018 del 22 de febrero de 2005, proferidas por el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C., por medio de las cuales se le suspendió el derecho de extracción de materiales y se le impusieron unas obligaciones al señor Diego Antonio Domínguez Mejía, en condición de propietario de la arenera "La Lejanía".

Con el fin de analizar la juridicidad de los dos actos administrativos censurados a los cuales se acaba de hacer alusión, recuérdese lo en ellos decidido:



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

- La Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003.

Este acto administrativo, proferido por el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –C.V.C.– según se refirió en el acápite de pruebas del presente pronunciamiento, ordenó la suspensión preventiva de la autorización conferida para la extracción de materiales de construcción en la arenera "La Lejanía", al señor Diego Domínguez Mejía, debido a la erosión que dicha actividad estaba produciendo en la orilla el río Cauca; por la misma razón, se ordenó en dicho proveído suspender el arrojamiento de escombros de materiales de construcción en el tramo de la orilla afectada, retirar de manera inmediata la maquinaria –draga– y los materiales que estaban –según lo expresado en el acto administrativo enjuiciado– afectando el cauce del Río y elaborar – por parte del señor Diego Domínguez Mejía– un plan de mitigación o compensación consistente en un proyecto de construcción de defensas para la orilla afectada a causa de la erosión lateral, todo lo anterior además de disponerse la apertura de investigación en contra del señor Domínguez Mejía por los daños que la C.V.C., entendió que se le habían causado a los recursos naturales renovables y al medio ambiente.

En cuanto a los efectos y a la posibilidad de impugnar la citada Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003, recuérdese que en la parte resolutoria de la misma se indicó –artículo sexto– que la ordenada medida de suspensión de actividades tiene carácter preventivo y transitorio y que sólo se levantaría cuando se comprobara la desaparición



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

de las causas que la originaron, sin perjuicio de que continuara adelante la instrucción del procedimiento sancionatorio respectivo y, adicionalmente – artículo séptimo–, que contra el acto administrativo en mención no resultaba procedente interponer recurso alguno, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 187 del Decreto 1594 de 1984.

Como sin mayor dificultad puede advertirse, el acto administrativo en cuestión no puso fin a actuación administrativa alguna, no resultaba impugnabile en sede administrativa y su ejecución debía producirse de manera inmediata; en él, además, apenas se ordenó la iniciación de una actuación administrativa sancionatoria encaminada a establecer si, por haberse infringido normas ambientales, debía imponerse, o no, alguna medida punitiva al señor Diego Antonio Domínguez Mejía. En el anterior orden de ideas, resulta menester establecer si el pronunciamiento administrativo en mención debe ser catalogado como acto administrativo de trámite y cuál es el impacto que dicha caracterización podría tener de cara a la posibilidad de demandarlo, de manera autónoma –como lo hizo el accionante en el asunto *sub examine*–, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

- La Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005.

En la parte motiva de este acto administrativo, también proferido por el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –C.V.C.–, como igualmente se relató en el acápite de pruebas del presente pronunciamiento, se relató que personal de la C.V.C., en visitas técnicas



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

adelantadas a la arenera "La Lejanía", de propiedad del aquí demandante, con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003, constató que el señor Diego Antonio Domínguez Mejía atendió a las órdenes que le fueron impartidas en la última de las decisiones en mención y realizó actividades de limpieza y mantenimiento de un canal revestido en concreto que evacúa las aguas provenientes de los patios de almacenamiento, pero estableció asimismo que para garantizar el óptimo funcionamiento hidráulico de dicho canal se hacía necesario construir una estructura en concreto en la cual empotrar una tubería de hierro de 16", que entregara las aguas directamente al río Cauca, sin erosionar el talud.

En dichas visitas igualmente los técnicos de la C.V.C., comprobaron que el señor Domínguez Mejía construyó una obra de protección marginal del talud derecho, de conformidad con las observaciones realizadas por los profesionales de la C.V.C., hincando postes en concreto para contener el relleno compactado y que el aquí accionante presentó los diseños técnicamente viables para el sistema de tratamiento de las aguas residuales provenientes de la vivienda ubicada en la zona de extracción de materiales. Todo ello implicaba –siempre según se indicó en la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005–, en primer término, que habían cesado las causas que dieron origen a la suspensión de las actividades de extracción de materiales de arrastre de la arenera pero, en segundo término, que se debía imponer una serie de obligaciones adicionales a su propietario.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Dichas obligaciones se contrajeron, entre otros aspectos, a limitar la explotación de material de arrastre y operación de la draga al área indicada en la Resolución en comento y a épocas distintas del verano o de las de descenso considerable del nivel promedio de las aguas del río Cauca; al deber de presentar estudios batimétricos cada seis meses con el objeto de garantizar la existencia de reservas suficientes de material; a construir dentro del término de cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la ejecutoria de la Resolución, la estructura de entrega de las aguas de los patios de almacenamiento y el sistema de tratamiento de las aguas residuales de la vivienda ubicada en este sector; y a almacenar en un sitio específico y demarcado previamente, los residuos provenientes de las labores de extracción de materiales y posteriormente hacer su disposición final hacia los sitios autorizados por las Administraciones Municipales.

Finalmente, de suma importancia resulta recordar que el artículo quinto del acto administrativo en comento dispuso que contra él podían ser interpuestos los recursos de reposición y de apelación, los cuales, de hecho, efectivamente fueron impetrados, por intermedio de su apoderado, por el señor Domínguez Mejía, según se relató en el apartado de antecedentes del presente pronunciamiento.

2.3.3.1 Sobre los actos preparatorios o de trámite y su impugnabilidad tanto en sede administrativa como en la instancia jurisdiccional.

Los actos de trámite son decisiones instrumentales proferidas con el propósito de permitirle a la Administración avanzar hacia la consecución de sus objetivos a través de la adopción de determinaciones de fondo, de suerte que la existencia de aquéllos no se explica y menos se justifica por sí



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes por cuanto se encuentran provistas de un espectro de más amplio alcance; por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que con su expedición ésta queda agotada y restará apenas la ejecución de lo decidido.

Tal la razón por la cual la jurisprudencia de esta Corporación, al formular una tipología de los actos administrativos, ha sostenido que en consideración "*al procedimiento administrativo para su expedición: se clasifican en actos de **trámite**, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y **resolutorios o definitivos** que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo*"⁴⁶.

En otros términos, desde el punto de vista de la naturaleza de las decisiones que resulta posible adoptar mediante los actos administrativos, las manifestaciones de voluntad de la Administración serán **definitivas** en aquellos casos en los cuales deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar la actuación –tal como lo preceptuaba el artículo 50 del Decreto Ley 01 de 1984, aplicable al asunto *sub judice*⁴⁷–, mientras que habrán de catalogarse como **de trámite**,

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de agosto de 2013; Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro; Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00017-00.

⁴⁷ y como lo dispone en la actualidad el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, disposición que se trae a colación de manera puramente ilustrativa y cuyo tenor literal es el siguiente: "*Son actos definitivos los*



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

preparatorios o accesorios si se expiden como parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión o *“contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, **salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación,** caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo”*⁴⁸.

Asimismo, se ha sostenido que los actos administrativos también pueden ser de **ejecución**, cuando le dan eficacia al acto definitivo al procurar que éste se materialice y cumpla sus fines, por manera que tampoco deciden una actuación en la medida en que sólo son expedidos para efectivizar o ejecutar esas decisiones previas⁴⁹. En fin, desde una perspectiva material, puede decirse también que la principal consecuencia de los actos administrativos de trámite es la transmisión de sus efectos a otros actos administrativos, estos sí definitivos; que su inserción en el procedimiento administrativo detenta una connotación mediática, aunque en sí mismos generen efectos frente a sus destinatarios⁵⁰.

que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de abril de 2013, expediente 440012331000201100207 01 (Acumulado); Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro; véase también Consejo de Estado, Sección Quinta, expedientes 11001-03-28-000-2008-00026-00 y 11001-03-28-000-2008-00027-00; Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 17 de marzo de 2011; Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Expediente: 25000-23-24-000-2010-00261-01.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 19 de septiembre de 2007; Consejero ponente: Enrique Gil Botero; Radicación número: 11001-03-26-000-2004-00004-01(26649).



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esa condición instrumental que acompaña a los actos de trámite determina que su control judicial deba realizarse de manera indirecta, esto es que para tal fin se impone demandar el pronunciamiento que concluye la actuación administrativa y fundamentar la nulidad de éste en los vicios atribuibles a la decisión preparatoria o de impulso; ello en atención a que si se admitiera la procedencia de la acción contencioso administrativa en contra de un acto de trámite, en procesos distintos de aquél encaminado a examinar la legalidad de la decisión definitiva a la cual el pronunciamiento preparatorio conduce, podrían producirse decisiones contradictorias, luego la restricción de esa posibilidad propende por garantizar la coherencia e integralidad del sistema jurídico, así como por materializar uno de los propósitos funcionales del Derecho como lo es el brindar a los coasociados certeza y seguridad jurídica⁵¹, más allá de que de adoptarse como sistema la referida posibilidad, resultarían quebrantados los principios de economía, eficacia y de celeridad a los cuales está sujeta la actuación administrativa desde lo normado tanto por el artículo 209 constitucional como por el artículo 3° del Decreto Ley 01 de 1984.

Ha sido, por consiguiente, uniforme la jurisprudencia del Consejo de Estado al sostener que los únicos actos susceptibles de ser demandados directa y autónomamente en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho son los definitivos y no los de trámite, pues éstos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con éste, es decir de aquel que cierra la

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 28 de agosto de 2013; Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro; Radicación número: 11001-03-28-000-2013-00017-00.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

actuación administrativa, aún cuando se ha precisado que el carácter definitivo de un acto no siempre depende de hallarse situado en el final de la actuación, comoquiera que puede acontecer que cierren un ciclo autónomo de la actuación administrativa, claramente definido y que, en tal virtud, puedan ser impugnados judicialmente de manera autónoma⁵².

Lo expuesto, por lo demás, se desprende de que el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.– preceptúa que, por regla general, los recursos sólo proceden contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas, al señalar que se consideran definitivos aquellos proveídos que *“ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”*, y que *“los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”*; en esa misma dirección, el artículo 49 de la misma Codificación –C.C.A.–, también en punto de la procedencia de los medios de impugnación que deben ser desatados por la propia Administración, establece que *“[N]o 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”*, al tiempo que el artículo 135 del mismo Estatuto exige, para que resulte procedente la demanda contra un acto administrativo particular, que sea definitivo y no de trámite, con lo cual pretende organizar la procedencia de la acción contenciosa de manera que resulte eficaz y que se evite el desgaste de la Jurisdicción –y también el de la Administración Pública– al permitirse el enjuiciamiento de

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia del 8 de marzo de 2012; Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila; Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10).



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

decisiones que carecen de la virtualidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica individual de fondo.

Resulta, por tanto, ilustrativa, la síntesis que de los argumentos que sustentan la tesis precedentemente expuesta realizó la Sección Tercera del Consejo de Estado en auto del 6 de agosto de 1997⁵³, en el cual destacó que como consecuencia de la postura jurisprudencial referida, la Ley 446 de 1998 incorporó el inciso 2º al artículo 87 del C.C.A.⁵⁴; todo en consideración a que las acciones judiciales de control de legalidad de los actos administrativos no están diseñadas para enjuiciar actos que sólo tienen por objeto allanar el camino hacia la expedición del acto definitivo, según se desprende de varias normas reguladoras del proceso contencioso administrativo, a saber:

1. Del artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, norma que expresamente se refiere al acto definitivo para exigir como requisito de procedibilidad de la demanda, el agotamiento de la vía gubernativa, luego si se tiene en cuenta que éste no resulta viable respecto de los actos de trámite, forzoso resulta concluir que sólo el acto definitivo está

⁵³ Expediente 13495; Consejero Ponente: Carlos Betancur Jaramillo; planteamientos reiterados en el fallo de la Sección Tercera, del 18 de septiembre de 1997; expediente 9118; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

⁵⁴ Disposición que permite instaurar las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos proferidos durante la etapa previa a la celebración del contrato, pero con la salvedad de que el control judicial de esos actos se logra mediante la invocación de su irregularidad en el proceso en el cual se juzga el acto administrativo surgido para definir el trámite dentro del cual aquellos fueron expedidos, esto es a través de su invocación como causal de nulidad del acto definitivo.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

concebido como objeto de la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁵⁵;

2. Del artículo 138, inciso tercero, de la misma Codificación, que al referirse a los requisitos que debe reunir la demanda en contra de actos administrativos, concretamente en cuanto atañe al requisito de la individualización de las pretensiones, exige para el evento en el cual el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, que la demanda se dirija también en contra de las decisiones que lo modifiquen o confirmen; la referencia explícita al acto definitivo en esta disposición descarta completamente la posibilidad de que la demanda pueda dirigirse en contra de un acto de mero trámite⁵⁶.

3. Del artículo 87 C.C.A., que al establecer los términos para instaurar la acción, dispone que su cómputo debe iniciarse el día siguiente al de la publicación, comunicación, notificación o ejecución de la decisión enjuiciada, según el caso, norma cuya interpretación sistemática con los

⁵⁵ La vigencia de este argumento se mantiene en el marco de lo preceptuado por la Ley 1437 de 2011, conjunto normativo que si bien es verdad que no hace referencia ya a la expresión "vía gubernativa" empleada por el Decreto Ley 01 de 1984, sí mantiene la exigencia de interponer los recursos que de acuerdo con la ley resultan obligatorios, para poder acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el fin de demandar la nulidad del acto administrativo respectivo, como se desprende de lo normado por el numeral 2 del artículo 161 de dicho conjunto normativo, disposición según la cual "[C]uando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios". Dicho precepto debe aplicarse armónicamente con lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 76 de la misma Codificación, según el cual "[E]l recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción".

⁵⁶ Establece el precepto en mención que "[S]i el **acto definitivo** fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

artículos 44⁵⁷, 46⁵⁸ y 47⁵⁹ del C.C.A., lleva indefectiblemente a la conclusión de que los actos administrativos susceptibles de control judicial sólo son los definitivos y no los de trámite, toda vez que es en relación con los primeros que la ley consagra la obligación de darlos a conocer mediante notificación personal, publicación o comunicación⁶⁰.

4. Del ya citado artículo 49 C.C.A., que proscribe los recursos gubernativos contra los actos de mero trámite, de manera que si uno de los requisitos de la demanda en contra del acto administrativo de carácter particular es el agotamiento de la vía gubernativa y el artículo 49 expresamente excluye la precedencia de recursos administrativos en contra de los actos preparatorios, forzoso resulta concluir que la demanda contencioso administrativa no se diseñó para enjuiciar la legalidad de actos de mero trámite, sino para cuestionar la de los actos definitivos,

⁵⁷ Precepto que establece lo siguiente: "Las demás decisiones **que pongan término** a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado".

⁵⁸ Esta disposición, a su turno, prevé que "Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones".

⁵⁹ El artículo en mención preceptúa que "[E]n el texto de toda notificación o publicación se indicarán los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse, y los plazos para hacerlo"; si de acuerdo con lo establecido por el artículo 49 de la misma obra no resultan procedentes los recursos contra los actos preparatorios o de trámite, se impone concluir que éstos últimos no precisan de notificación en la medida en que no son impugnables en sede administrativa, salvo norma expresa en contrario y menos demandables en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁶⁰ En la misma dirección anotada, el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 establece que "[L]as decisiones **que pongan término** a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

dado que es sólo en relación con ellos que se puede cumplir el requisito del agotamiento de vía gubernativa⁶¹.

5. Del artículo 50 C.C.A., que al establecer los recursos a través de los cuales se agota la vía gubernativa, expresamente determina su procedencia sólo en relación con los actos que pongan fin a la actuación administrativa⁶².

2.3.3.2 Las providencias mediante las cuales se adoptan medidas cautelares en las actuaciones administrativas sancionatorias como actos preparatorios o de trámite.

Igualmente resulta pertinente para dirimir el asunto que en esta ocasión concita la atención de la Sala, traer a colación que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que las providencias mediante las cuales se adoptan medidas cautelares dentro de actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, participan de la condición de actos de trámite; esa es la naturaleza que se ha atribuido, por ejemplo, a la medida de suspensión en el ejercicio de un empleo público como cautela adoptada durante el curso de un procedimiento sancionatorio disciplinario, de la cual se ha afirmado que está provista de una innegable naturaleza instrumental, preparatoria, al servicio del buen desarrollo de la función investigativa, de suerte que comporta la adopción

⁶¹ Se mantiene por los mismos derroteros descritos lo preceptuado en el ya aludido artículo 75 del C.P.A.C.A.

⁶² Consagra el precepto en cita que "[P]or regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos: ...".

En idéntica dirección, prevé el artículo 74 del C.P.C.A.C.A., que "[P]or regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: ...".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

de una medida que, a pesar de afectar los intereses de un empleado público, no define su situación laboral comoquiera que la suspensión surte sus efectos de manera transitoria, pues su finalidad, en tanto que medida cautelar, es asegurar la transparencia de las investigaciones penales, fiscales o disciplinarias que se adelantan contra los servidores del Estado para que dichos averiguatorios no resulten interferidos por la influencia de los interesados y, a la vez, para evitar que el patrimonio y la moralidad pública se pongan en mayor riesgo. En este sentido se ha indicado que

"... la suspensión provisional es un instrumento para el buen desarrollo de otras actuaciones administrativas destinadas, ellas sí, a definir una situación jurídica que, por tanto, sí son demandables ante la jurisdicción.

(...)

Esta condición instrumental impide concluir que estamos en presencia de actos administrativos demandables ante la jurisdicción, pues, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que:

a) No ponen fin a una actuación administrativa, por el contrario, la preparan.

b) No deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, por el contrario, decretan una medida cautelar que protege la decisión final.

c) No son actos de trámite que impidan la continuación de una actuación; por el contrario, son actos preparatorios que no afectan la continuidad de las investigaciones disciplinarias, fiscales o penales, tan es así que la suspensión provisional no se adopta obligatoriamente en todos los casos en que éstas se adelantan⁶³.

⁶³ Nota original del pronunciamiento citado: Respecto a los actos administrativos expedidos con ocasión de un procedimiento de la misma naturaleza sostiene el doctrinante Manuel María Díez, en su obra "Derecho Administrativo, Tomo II, Organización Administrativa, Actos Administrativos, pág. 235: "El procedimiento se puede considerar como una serie de actos o de operaciones ligados en relación a un mismo efecto. Ahora bien, los distintos actos que constituyen el procedimiento se



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, de aceptarse que los actos demandados definen una situación jurídica y, en consecuencia, son objeto de vía gubernativa y de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se pondría en riesgo la eficacia y urgencia de la medida y se pasaría por alto su transitoriedad, amén de que se le vaciaría de contenido porque como los recursos en vía gubernativa se conceden en el efecto suspensivo, (artículo 55 del Código Contencioso Administrativo) y para acudir a la vía judicial debe agotarse previamente la vía gubernativa (artículo 135, inciso 1º ibídem) no tendría eficacia ni operancia.

En conclusión, el alcance de la declaración contenida en los actos administrativos demandados determina que no son objeto de control de legalidad por esta vía jurisdiccional.

Por lo expuesto, la Sala revocará la sentencia recurrida que negó las súplicas de la demanda, y en su lugar, se declarará inhibida para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre la materia objeto de controversia⁶⁴ (subrayas añadidas).

El paralelismo que puede efectuarse entre las afirmaciones realizadas por la Sección Segunda de la Corporación respecto de la naturaleza, las finalidades y los efectos de la medida cautelar de suspensión aludida, de un lado y, de otro, la medida, igualmente provisional, de suspensión de las actividades de extracción de material de arrastre en el Río Cauca dispuesta mediante el acto administrativo acusado, resulta inocultable; como igualmente resulta innegable que respecto del supuesto estudiado por la Sala en la presente ocasión

pueden clasificar, según su específica función, en la siguiente forma: a) Preparatorios. b) Constitutivos. c) Integrativos de la eficacia. Los más importantes son los constitutivos.

a) En cuanto a los actos preparatorios, debemos señalar, en primer término, los de iniciativa, que pueden provenir sea del mismo órgano que ha de dictar el acto final, sea de otro órgano cualquiera <Algunos autores entienden que estos actos preparatorios no forman parte del procedimiento cuyo estudio viene limitado a la parte constitutiva (...)>. (...)"

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección 'B', sentencia del 14 de noviembre de 2013; Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez; Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00393-01(1734-13).



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

también puede afirmarse, como lo hizo la Sección Tercera al examinar la virtualidad dañina que pueden tener los efectos derivados de la expedición de un pronunciamiento de trámite dentro de una actuación sancionatoria –como lo es la formulación de cargos–, justamente debido a la inimpugnabilidad del mismo tanto en sede administrativa como ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que

*"No puede descartarse, sin embargo, que como consecuencia de la expedición de un acto administrativo de carácter preparatorio o de trámite se cause un perjuicio a las personas afectadas con su contenido, **caso en el cual la acción procedente será la de reparación directa**, y la prosperidad de las pretensiones dependerá de que se demuestre, en el caso concreto, que los demandantes han sufrido un daño antijurídico imputable a la actuación de la administración"⁶⁵ (énfasis añadido).*

⁶⁵ La aseveración en cita fue formulada en relación con los efectos derivados del acto administrativo de formulación de cargos en contra de una persona, dentro de una investigación disciplinaria; sobre la naturaleza y efectos de dicho proveído, la Sección Tercera realizó, en la sentencia referida, las siguientes reflexiones que, en considerable medida, pueden ser trasladadas, *mutatis mutandi*, a la situación jurídica del señor Diego Domínguez Mejía, aquí demandante, una vez fue proferida la providencia mediante la cual se dispuso la suspensión de las actividades de extracción de materiales que le había sido autorizada:

"Al respecto, es necesario precisar, por una parte, que el pliego de cargos constituye un acto administrativo preparatorio o de trámite, que no es susceptible de recursos y no puede dar lugar a la formulación de la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho. A partir de su notificación, simplemente surge para la persona contra la cual se profiere, la oportunidad para ejercer su derecho de defensa, negando la imputación efectuada y solicitando la práctica de pruebas.

Ahora bien, culminado el período probatorio, se adopta dentro del proceso disciplinario la decisión correspondiente, absolviendo o declarando la responsabilidad del servidor público investigado. Esta decisión, en cambio, sí constituye un acto administrativo de carácter definitivo, susceptible de los recursos y las acciones previstas en la ley, en ejercicio de las cuales la persona afectada puede solicitar la indemnización de los perjuicios causados.

En el caso que ocupa a la Sala, está demostrado que, habiéndose dado oportunidad a la investigada para ejercer su derecho de defensa y adelantada la actuación respectiva, el Procurador Delegado para la Policía Judicial y la Policía Administrativa puso fin al proceso disciplinario, mediante decisión de única instancia, el 13 de julio de 1992, resolviendo exonerar de responsabilidad a la señora ...". Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de septiembre de 2000; Consejero ponente: Alier E. Hernández Enríquez; Radicación número: 11.601.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Reflexiones de similar alcance pueden hallarse en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por vía de ejemplo cuando se ha ocupado de examinar la naturaleza y los alcances de las medidas cautelares que la Administración se encuentra habilitada para adoptar en relación con la actividad financiera, con la finalidad tanto de preservar la confianza del público en el sistema y el orden público económico como de prevenir la causación de perjuicios al patrimonio público o la vulneración del orden jurídico. Así pues, el Tribunal Constitucional ha expresado que las medidas preventivas o cautelares de orden administrativo en este ámbito están destinadas a evitar el acaecimiento de sucesos o a buscar que cesen los efectos y se eviten los perjuicios que pudieran tener origen en circunstancias que permitan advertir posibles defraudaciones del ordenamiento jurídico, de la confianza o del patrimonio público:

“6.5.4. La inmediata ejecución, de la esencia de las medidas cautelares o preventivas. Tal el caso de las órdenes de capitalización.

Hacen parte de la esencia de las medidas preventivas o cautelares, su inmediata ejecución para neutralizar la situación de peligro creada, su carácter temporal y su aplicación sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar.

Sin embargo, existe la posibilidad que con motivo de la aplicación de dichas medidas, puedan verse afectados otros derechos; de ahí que exista una normal tensión entre la medida preventiva que busca proteger un fin constitucionalmente relevante y el debido proceso y el derecho de defensa del afectado con dicha medida. Por tal razón, debe ponerse especial atención para determinar que la orden tomada no sea arbitraria ni desproporcionada.

(...)

6.5.5. Publicidad de las medidas preventivas o cautelares administrativas.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Como se ha observado en los acápite de esta providencia, los diferentes procedimientos administrativos tratan de manera diferente la forma de dar publicidad a las medidas preventivas o cautelares administrativas. En efecto, en algunos de ellos se presentan las medidas preventivas de inmediata ejecución y acompañada de flagrancia, sin que se realice referencia alguna a la publicidad de dichas decisiones. En otros, se señala la forma de comunicación y publicidad en relación con las sanciones pero no se relaciona lo correspondiente a las medidas preventivas. De lo visto, en algunos procedimientos administrativos se entiende garantizado el derecho de defensa respecto de la medida cautelar en si misma considerada, con la posibilidad de contradecir la sanción, agregando que dicho derecho fundamental se encuentra reforzado con la posibilidad de agotar la vía gubernativa y acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Por último, la ley determina en otro procedimiento administrativo, que en razón a que la medida preventiva es de ejecución inmediata, contra ella no proceden recursos.

Otras conclusiones igualmente importantes se desprenden de los procedimientos administrativos anotados. Estos tienen como denominadores comunes y en relación con las medidas preventivas, los siguientes: (i) las medidas preventivas pueden ser aplicadas sin perjuicio de las posibles sanciones que determine la ley; (ii) Las medidas preventivas se dirigen contra los administrados sometidos a control y vigilancia por la autoridad; y (iii) en ningún caso se establece la necesidad de que dichas medidas se comuniquen a terceros"⁶⁶ (subrayas fuera del texto original).

2.3.3.3 Naturaleza jurídica de las providencias mediante las cuales se adoptan medidas preventivas o cautelares dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios en materia ambiental.

a. Con el propósito de proteger el medio ambiente en tanto que derecho colectivo consagrado en el artículo 79 constitucional, cuya plasmación en la Norma Fundamental le impone al Estado el deber de desplegar las actuaciones que resulten necesarias para garantizar la

⁶⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-447 de 2011; Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

integridad y la diversidad del ambiente⁶⁷, una de las herramientas que el ordenamiento jurídico ha puesto en manos de las autoridades administrativas competentes es la potestad sancionatoria, que hace parte de la batería de "*instrumentos de prevención, persuasión y sanción*" creados para su utilización por parte de las autoridades sanitarias encargadas de la protección del ambiente⁶⁸.

Como complemento del *ius puniendi* del Estado ejercido con el propósito de proteger el medio ambiente y usualmente dentro del marco de las actuaciones sancionatorias que se adelantan en esta materia, se ha previsto también la posibilidad de que se adopten medidas preventivas o cautelares que constituyen concreción y desarrollo de dos principios medulares del Derecho ambiental como son el principio de prevención, de un lado y el principio de precaución, de otro.

b. Los principios de prevención y de precaución constituyen corolarios del postulado en virtud del cual "*[E]n materia ambiental son necesarias aquellas acciones que se anticipan a prevenir cualquier tipo de degradación ambiental, en lugar de limitarse a verificar, e intentar a posteriori reparar, los daños ambientales*"⁶⁹; no resulta infrecuente que se

⁶⁷ De acuerdo con lo establecido en el precepto superior en mención, "*[T]odas 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*".

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia T-219 de 1994; Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶⁹ JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia, *El derecho ambiental y sus principios rectores*, 3ª. edición, Madrid, Dykinson, 1991, p. 352.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

confunda o se superpongan su contenido y alcances⁷⁰, los cuales en criterio de esta Sala sí son claramente diferenciables, aún cuando sus contenidos bien pueden considerarse perfecta y necesariamente complementarios.

Y es que en el Derecho ambiental la mayor parte –si no la totalidad– de la normatividad que lo integra tiene un carácter preventivo, frente al cual incluso el instituto del derecho administrativo sancionatorio no tiene propósito diverso de reforzar esa teleología anticipatoria que distingue al andamiaje jurídico levantado alrededor del medio ambiente. Empero, los instrumentos diseñados para procurar el cumplimiento de la anotada función preventiva suelen enfrentar problemas originados en la propia materia medioambiental, la cual en no pocas ocasiones se encuentra caracterizada por la necesidad y por la urgencia de actuar en situaciones dominadas por la mayor o menor incertidumbre acerca de las condiciones fácticas o materiales que configuran un determinado evento o acerca de la amenaza que para las personas o el medio ambiente puede representar alguna situación.

⁷⁰ Así, por ejemplo, a nivel doctrinal se ha sostenido que “[E]l principio de precaución es el mismo principio de prevención que los doctrinantes detallan. Es el derecho ambiental esencialmente preventivo en el sentido de que debe actuar antes de la ocurrencia de los daños...”. Cfr. GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique, *Derecho Ambiental colombiano*, Parte General, Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, pp. 198 y ss.

En relación con el mismo asunto, la Corte Constitucional ha sostenido que “pese a que un sector de la doctrina insiste en la diferenciación trazada de conformidad con el criterio que se acaba de exponer, otra parte hace énfasis en la proximidad de los principio de prevención y precaución e indica que, como su diferenciación no es total, cabe un tratamiento genérico basado en la cercanía y en la convicción de que los contenidos asignados a cada uno, lejos de dar lugar a la disparidad, los toman complementarios e incluso los hacen intercambiables”. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-703 de 2010; Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esa incertidumbre que no pocas veces acompaña la adopción de decisiones y su aplicación práctica enderezada a hacer frente al riesgo, al daño producido o eventual al medio ambiente, dificulta y torna en extremo compleja e igualmente incierta la intervención administrativa en este ámbito, comoquiera que la propia materia ambiental desafía las exigencias de seguridad que tradicionalmente el Derecho está llamado a garantizar. Dicha incertidumbre, no obstante, mal podría convertirse en obstáculo que imposibilite la imprescindible conciliación entre la actividad de los particulares, el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente, razón por la cual jurídicamente deben arbitrarse soluciones que permitan darle adecuado tratamiento a aquellas condiciones que impiden obrar de conformidad con una seguridad plena, de suerte que se abra paso la adopción de decisiones administrativas conformes con la legalidad y respetuosas de los intereses en tensión en estos casos, pese a la tantas veces mencionada incertidumbre.

Así pues, **el principio de prevención** propugna por la utilización de mecanismos, por el diseño de instrumentos y por la implementación de políticas encaminadas a evitar la causación de daños al medio ambiente y/o a la salud de las personas; suele sostenerse que este principio encuentra origen y fundamento en el Derecho Internacional tanto en los artículos –principios– 2, 4 y 7 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁷¹, hecha en Estocolmo el 16 de junio de 1972,

⁷¹ Preceptos cuyo contenido se transcribe a continuación:

“Principio 2.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

como en el artículo 130-P-2) del Tratado de Maastricht⁷², instrumentos que subrayan la importancia del principio de prevención al punto de señalar que, de aplicarse el mismo eficientemente, los restantes principios del Derecho ambiental prácticamente perderían su razón de ser, comoquiera que el postulado básico que se deriva de aquél no es otro que el imperativo consistente en evitar y prever el daño antes de que se produzca, no necesariamente prohibiendo la realización de una actividad, sino condicionándola mediante el uso de distinta clase de mecanismos –

Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Principio 4.

El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres.

Principio 7.

Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilidades legítimas del mar”.

⁷² Tratado de la Unión Europea, del 7 de febrero de 1992, cuya citada disposición establece lo siguiente:

“2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a tales exigencias incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control”.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

equipos o realización de ciertas actividades, por ejemplo– de control de la contaminación y degradación del ambiente.

El principio de prevención, entonces, se vale de numerosos instrumentos de gestión con el propósito de concretar su contenido, entre los cuales se puede citar a las declaratorias de impacto ambiental; los permisos y licencias ambientales; los estudios de impacto ambiental y sus planes de manejo; la auditoria ambiental; la consulta pública y, en general, cualesquiera otros instrumentos de tipo preventivo que tengan como finalidad obtener información acerca de e impedir la producción de impactos negativos sobre el medio ambiente⁷³.

El principio de prevención es el que debe aplicarse tratándose de la posible producción de daños o de la constatación de la existencia de riesgos respecto de los cuales resulta posible conocer las consecuencias que podría tener sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de manera que la autoridad competente cuenta con la posibilidad fáctica real de adoptar decisiones con antelación a la concreción del riesgo o a la causación del daño, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas; para ello, según se indicó, el principio de prevención subyace a institutos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, instrumentos cuya operatividad precisa de la posibilidad de conocer los hechos y reaccionar frente a ellos con antelación al daño ambiental.

⁷³ ORDUZ SALINAS, Natalia y UPRIMNY YEPES, Rodrigo, *El principio de precaución y la Amazonía*, Cepal, Bogotá, 2012, pp. 6-8; consultable en: http://www.cepal.org/colombia/noticias/paginas/0/51110/Principio_de_Precaucion.pdf



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Empero, el previo conocimiento que caracteriza al ámbito de operatividad del principio de prevención, no está presente en el entramado de casos gobernados por el **principio de precaución** o de cautela, pues tratándose de éste el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, toda vez que no se dispone de la posibilidad fáctica real de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, circunstancia que obedece a la falta de evolución al respecto en el conocimiento científico, desde el cual puede no resultar posible alcanzar la certeza en punto de las precisas consecuencias que acarrearía alguna situación o actividad, así se conozca que tales efectos serán nocivos. Tal la razón por la cual en la doctrina se ha expresado, con acierto, que

"... los autores franceses distinguen prevención y precaución de acuerdo con el conocimiento que pueda tenerse de las consecuencias de una acción determinada. Si se conocen estas consecuencias, se deben prevenir. Si, en cambio, no se conocen, porque en el ambiente científico existe la duda o no existen pruebas irrefutables, se deben tomar todas las precauciones necesarias. Así Marine Friant-Perrot, en su Curso de derecho agroalimentario, explica la aplicación de estos principios según el tipo de riesgo: si éste ya se ha producido, se aplica el principio de reparación o responsabilidad; si es probado, se aplica el principio de prevención; si es sospechado, se aplica el principio de precaución, y si es desconocido o se trata del llamado de riesgo del desarrollo, el principio que aplica es el de exoneración (...) en la prevención uno sabe que si realiza tal acción el daño es cierto; por eso se debe prevenir. En tanto que en la precaución las medidas son tomadas ante el desconocimiento o duda de lo que puede venir. En esta interpretación, ambos principios encuentran fundamento y son dos manifestaciones de la prudencia"⁷⁴ (subrayas añadidas).

⁷⁴ PASTORINO, Leonardo Fabio, *El daño al medio ambiente*, Editorial Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, pp. 97-98.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al contenido del principio de precaución se hizo sucinta referencia en la Proclama No. 6 de la antes citada Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano –Estocolmo, 1972⁷⁵–, aún cuando formalmente vino a quedar recogido en el Derecho Internacional con la Convención de las Naciones Unidas sobre cambio climático suscrita en Río de Janeiro en 1992 –incorporada en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 164 de 1994–, en su artículo 3-3⁷⁶; a su turno, en el Principio No. 15 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, el postulado en mención se formuló de la siguiente manera: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*.

En el sistema jurídico colombiano, la Ley 99 de 1993 reiteró el contenido de este principio a la altura de su artículo 1, numeral 6, si bien tornó más rigurosa su aplicación comoquiera que no sólo exige que el

⁷⁵ En la referida Proclama No. 6 se expresó lo siguiente:

“Hemos llegado a un momento en la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que puedan tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre”.

⁷⁶ Dicho precepto establece: *“3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible...”*.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

riesgo de daño sea grave “o” irreversible –como lo prevé la Declaración de Río–, sino que la norma interna colombiana en cita exige que la amenaza de daño en cuestión además de grave, resulte irreversible. Ese precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional en un pronunciamiento en el cual ese Alto Tribunal realizó unas precisiones de interés para el asunto *sub judice* en relación con la naturaleza, los propósitos, el alcance y la impugnabilidad de las decisiones administrativas mediante las cuales se adoptan medidas cautelares o preventivas –en el marco de actuaciones sancionatorias– con el fin de salvaguardar el medio ambiente:

“Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos :

- 1. Que exista peligro de daño;*
- 2. Que éste sea grave e irreversible;*
- 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
- 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
- 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución.

*En consecuencia, por este aspecto, no prospera el cargo del actor*⁷⁷ (negritas añadidas, subrayas en el texto original).

También ha señalado la Corte Constitucional que aunque el principio de precaución hace parte del ordenamiento positivo, con rango legal, a partir de la expedición de la Ley 99 de 1993, realmente “se encuentra constitucionalizado, pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas (art. 266 CP) y de los deberes de protección y prevención contenidos en los artículos 78, 79 y 80 de la Carta”⁷⁸ y que esa constitucionalización deriva del deber impuesto a las autoridades “de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente”, de suerte que “acudiendo al principio de precaución (...) y con los límites que la propia norma legal consagra”, una autoridad ambiental puede proceder “a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta”⁷⁹.

Esa caracterización del principio de precaución es la que ha determinado que a él se aluda como el postulado en virtud del cual la

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002; Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Ibídem.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

duda favorece el ambiente o in dubio pro natura, toda vez que, según se ha expuesto, se aplica ante la falta de conocimientos científicos, se activa ante la incertidumbre o el desconocimiento, en eventos en los cuales no se dispone de información suficiente respecto del impacto que una actividad pudiere tener en el ambiente y en la salud de los seres vivos, de modo que en tales contextos, el despliegue de la actividad de la cual se trate no debe autorizarse. Y esa misma caracterización del principio permite diferenciarlo de otros que le son próximos.

Así, en tanto que el de precaución está llamado a operar antes de que se ocasione un daño y previamente a que se tenga certeza absoluta sobre la ocurrencia del mismo, resulta distinguible de los principios que gobiernan la responsabilidad *ex post*, los cuales se activan solamente cuando el daño ya está causado y se hace menester enmendarlo o repararlo, cosa que acontece con aquel principio inherente al Derecho ambiental que postula que “*quien contamina, paga*”; el principio de precaución no precisa de que se pruebe que la actividad que se pretende realizar va a causar un daño, sino que basta con que existan suficientes elementos que permitan considerar que puede tener la virtualidad de ocasionarlo, para que la intervención administrativa cautelar pueda ser realizada. Ello implica una inversión de la carga de la prueba pues, mostrada la plausibilidad del riesgo, corresponde a quien quiere realizar la actividad concernida, demostrar que esta es inocua o que no generará daños inaceptables.

En ese orden de ideas, el de precaución se diferencia del principio de prevención habida cuenta de que éste parte de la base de la



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

existencia de suficiente certeza respecto de los riesgos o de su probabilidad de ocurrencia, de tal manera que actúa dentro de una cadena de causalidad conocida con el fin de interrumpir el curso causal respectivo y de prevenir la consumación del daño; el principio de prevención supone que el riesgo puede ser conocido anticipadamente y que pueden adoptarse medidas para neutralizarlo, mientras que el de precaución comporta que *"el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente porque no podemos materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción. La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos"*⁸⁰.

La adopción de medidas preventivas o cautelares con ocasión del ejercicio de sus potestades de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades administrativas, así como en el marco de la instrucción de procedimientos administrativos sancionatorios, constituye, pues, en criterio de la Sala, corolario de los postulados que se desprenden tanto del principio de prevención, como del principio de precaución; tal la razón por la cual la atribución de fijar ese tipo de medidas precautelativas se ha reiterado en múltiples disposiciones legales y reglamentarias en materia ambiental, incluyendo la actualmente vigente Ley 1333 de 2009 –no aplicable al asunto *sub judice* y mencionada sólo a modo ilustrativo–, mediante la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental.

⁸⁰ JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, Patricia, "Análisis del principio de precaución en derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea" en *Política y Sociedad*, Vol. 4, No. 3, Departamento de Derecho Internacional Público y Privado, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2003, pp. 7-22.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese conjunto normativo, los artículos 32 y 36 se refieren a las mencionadas medidas preventivas y sus contenidos normativos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional⁸¹ en un pronunciamiento en el cual dicho Tribunal fundamentó la conformidad de los aludidos dispositivos legales con la Carta Política, justamente en su carácter de herramientas diseñadas para garantizar la eficacia de los principios de prevención y de precaución, aunque con la muy importante salvedad de que del instituto de las medidas cautelares en mención debe hacerse un uso razonable, proporcionado, debidamente justificado, razonado y motivado, a través de actos administrativos que deben resultar pasibles de control jurisdiccional. Comoquiera que tales razonamientos y delimitación respecto de la dinámica de aplicación de la figura de las medidas preventivas en materia ambiental resultan claramente pertinentes en el

⁸¹ A continuación se transcribe, en lo pertinente, el contenido de las disposiciones legales en cuestión, destacando con negrillas los segmentos que fueron materia de la demanda de inconstitucionalidad resuelta mediante la sentencia a la cual se hará referencia enseguida:

*“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.***

*Artículo 36. Tipos de medidas preventivas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y **de acuerdo con la gravedad de la infracción** alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:*

Amonestación escrita.

Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.

Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos”.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
 Expediente No. 37.603
 Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
 Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
 Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

contexto del asunto que ahora ocupa la atención de la Sala, se transcribirá *in extenso* de ellos cuanto aparece útil para la resolución del presente litigio:

“A la incertidumbre también se le hace frente mediante el principio de precaución (...) [al cual se] le confiere la función de “fundar o habilitar una decisión de las autoridades públicas, la Administración ordinariamente, en situaciones de incertidumbre en el entorno y sobre los efectos mismos de esa decisión”.

Conforme se ha puesto de presente, la jurisprudencia constitucional ha indicado que el principio de precaución tiene una de sus expresiones concretas en la posibilidad que tienen las autoridades ambientales de adoptar medidas preventivas.

(...)

Al respecto conviene señalar que el principio de precaución tiene el efecto de excepcionar el régimen jurídico aplicable en condiciones de normalidad a determinado hecho, actividad o situación y, en ciertas ocasiones, pese a contar con autorizaciones o permisos y a haber cumplido los requisitos exigidos para obtenerlos o mantenerlos, resulta viable imponer medidas, aún drásticas o gravosas, como el cierre de instalaciones o el cese de actividades, siempre que se acredite un riesgo grave para el medio ambiente o la urgencia de impedir que alguna situación continúe.

Las medidas preventivas implican restricciones y, siendo específicas expresiones del principio de precaución, permiten a las autoridades ambientales reaccionar en un estado de incertidumbre y ante la existencia de riesgos que se ciernan sobre el medio ambiente o de situaciones que, con criterios razonables, se crea que lo afectan.

Así se desprende del artículo 1º de la Ley 99 de 1993 que, aún cuando ordena tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica para la formulación de las políticas ambientales, indica que se debe dar aplicación al principio de precaución cuando exista peligro de daño grave e irreversible, supuesto en el cual “la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así pues, de acuerdo con el precepto citado, aún en un estado de incertidumbre, la situación que fundadamente haga pensar en la afectación del medio ambiente o el riesgo que amenace con afectarlo han de tener justificación en valoraciones e informes científicos que, precisamente, adviertan sobre la situación o el riesgo, aunque no alcancen a aportar una certeza científica absoluta acerca de la afectación o de la amenaza de daño grave que, potencialmente, podría degradar el medio ambiente.

En este sentido, la Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución debe contar con los siguientes elementos: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

De acuerdo con lo anterior, cabe sostener que las medidas preventivas dejan en suspenso el régimen jurídico aplicable en condiciones de normalidad al hecho, situación o actividad y que, aún cuando las repercusiones de esas medidas sean gravosas y generen evidentes restricciones, no tienen el alcance de la sanción que se impone al infractor después de haberse surtido el procedimiento y de haberse establecido fehacientemente su responsabilidad.

(...)

*No es, entonces, la gravedad de la intervención administrativa o de sus consecuencias lo que define la índole preventiva o el carácter de sanción reconocido a determinada medida, sino la finalidad perseguida que, en un caso, es responder eficazmente y de manera inicial a una situación respecto de la cual se crea, con un criterio fundado, que afecta o pone en riesgo el medio ambiente y en el otro consiste en reaccionar ante la infracción ambiental comprobada después de haberse surtido el procedimiento administrativo legalmente previsto. La valoración general acerca de la manera de actuar en una u otra circunstancia le corresponde al legislador en ejercicio de su facultad de configuración, y únicamente queda por señalar que **no le asiste razón al actor cuando sostiene que las medidas preventivas son, en realidad, sanciones.***

(...)



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
 Expediente No. 37.603
 Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
 Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
 Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De conformidad con lo entonces expuesto, **el acto administrativo dictado con base en el principio de precaución “debe ser excepcional y motivado” y, “como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”**, para que así “la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas” de modo que, si esto llegara a ocurrir, el ciudadano tenga “a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga”. **La Corporación concluyó que “en este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución” y, con fundamento en los mismos criterios, procede ahora concluir que es ajustada a la Carta la expresión “contra ellas no procede recurso alguno”**, contenida en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009.

(...)

... las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente y que, como su nombre lo indica, su propósito consiste en concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, para precaver la eventual ocurrencia de un daño irreversible o de muy difícil o costoso tratamiento que podría generarse si no se interviene oportunamente o para hacer cesar la actividad o situación causante de la afectación previamente valorada por la autoridad ambiental que adopta la medida.

De conformidad con lo expuesto la medida preventiva, si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción.

En un sentido contrario a las apreciaciones del actor, ya se ha demostrado que la medida preventiva, aunque pueda producir consecuencias gravosas y restrictivas, no es una sanción y que se aplica en un contexto distinto a aquel que da lugar a la imposición de una sanción.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En efecto, la medida se adopta en la etapa inicial de la actuación administrativa para conjurar un hecho o situación que, según la apreciación de la respectiva autoridad, afecta el medio ambiente o genera un riesgo de daño grave que es menester prevenir, mientras que el procedimiento administrativo desarrollado después de la medida puede conducir a la conclusión de que no hay responsabilidad del presunto infractor y que, por mismo, tampoco hay lugar a la sanción que, se reitera, corresponde a la etapa final de un procedimiento administrativo y es la consecuencia jurídica de la violación o del daño consumado, comprobado y atribuido al infractor.

Así pues, entre la medida preventiva y la sanción media el desarrollo del procedimiento administrativo regulado en la Ley 1333 de 2009 y, dentro de un conjunto de variadas y numerosas hipótesis, bien puede acontecer que la medida se levante o que al término del procedimiento se concluya que, aún cuando se haya aplicado una medida preventiva, no hay lugar a la imposición de sanciones.

(...)

Sea cual fuere la circunstancia, lo cierto es que en el momento mismo de adoptar la medida preventiva la administración no está en condiciones de determinar la gravedad de la eventual infracción, ni de saber si efectivamente hay o no infracción, pues a esa certeza solo se llegará al término del procedimiento administrativo que con tal finalidad se adelanta.

En razón de lo anterior, la gravedad que se aprecia en la etapa inicial correspondiente a la aplicación de medidas preventivas es tan solo un elemento de juicio que, en un estado de incertidumbre, emite la autoridad con base en su previa valoración del asunto -valoración que, a su vez, debe estar sustentada en razones serias-, pero no supone una especie de prejuizgamiento sobre la existencia misma del daño ni sobre su gravedad”⁸² (negritas y subrayas añadidas).

Vale la pena destacar que si bien es verdad que como fundamento de la argumentación que se viene de referir y que desarrolló la Corte Constitucional con el propósito de explicar las finalidades, la naturaleza

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-703 de 2010; Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

jurídica, los alcances y el contenido de las medidas preventivas en materia ambiental, ese Alto Tribunal aludió de forma insistente al principio de precaución, idénticos argumentos y muy similar caracterización del instituto de las medidas cautelares en este ámbito puede realizarse cuando de ellas debe hacerse uso en contextos en los cuales el que deba ser aplicado es el *principio de prevención* habida cuenta de que –como acontece con la práctica totalidad de las actuaciones y de las decisiones adoptadas por la C.V.C., en el asunto *sub judice*– no se trata de escenarios de incertidumbre derivada de la insuficiencia del conocimiento científico para anticipar las consecuencias que puede acarrear el despliegue de una determinada actividad sino, por el contrario, de proyectos o de quehaceres cuyo impacto en el entorno se encuentra claramente establecido desde una perspectiva técnica o científica y el propósito de la medida preventiva está constituido, precisamente, por interrumpir el curso causal que, de permitirse continuar en su avance, desencadenaría la afectación para el medio ambiente.

c. La catalogación del medio ambiente como un patrimonio común a todos los habitantes del territorio, merecedor de protección tanto a través del ejercicio del *ius puniendi* por parte de la Administración Pública como mediante la adopción de medidas preventivas o cautelares por parte de ésta, había sido realizada ya en el sistema jurídico colombiano antes de la entrada en vigor de la Carta Política de 1991, concretamente en el artículo 2 de la Ley 23 de 1973, de conformidad con el cual "[E]l medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares...". También con antelación a la



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

expedición de la Carta Política de 1991, el Decreto 2811 de 1974, en su artículo 306, estableció que "[E]l incendio, inundación, contaminación u otro caso semejante, que amenace perjudicar los recursos naturales renovables o el ambiente se adoptarán (sic) las medidas indispensables para evitar, contener o reprimir el daño, que durarán lo que dure el peligro".

Posteriormente, el Decreto 1541 de 1978 estableció, de un lado, un elenco de sanciones que podrían ser impuestas a quienes incurrieran en conductas que pusieren en riesgo los recursos hídricos⁸³ y, de otro, un catálogo de actividades proscritas por resultar atentatorias contra dichos

⁸³ Del tema se ocuparon los artículos 241 a 243 del referido cuerpo normativo, disposiciones cuyo tenor literal se transcribe a continuación:

"Artículo 241. A quien incurra en una de las conductas relacionadas en el artículo 238 o en el artículo 239 de este Decreto, produciendo contaminación o deterioro del recurso hídrico, si amonestado no cesa en su acción o corrige la conducta lesiva, se le impondrán multas sucesivas hasta de doscientos cincuenta mil pesos (\$250.000.00), siempre y cuando no sea reincidente, y de su acción u omisión no se derive perjuicio grave para los recursos naturales renovables, entendiéndose por tal aquel que no pueda subsanar el propio contraventor.

Artículo 242. Impuesta la sanción a que se refiere el artículo anterior, sin que el contraventor cese en su acción o corrija la conducta, se procederá a la suspensión de la actividad, o a la clausura temporal del establecimiento o factoría que está produciendo la contaminación o deterioro por un término de seis (6) meses. Vencido este plazo se producirá el cierre del mismo si las anteriores sanciones no han surtido efecto.

Artículo 243. En desarrollo el artículo 163 del Decreto-ley número 2811 de 1974, se establecen las siguientes sanciones para quienes incurran en la violación de las prohibiciones relacionadas en el artículo 239 de este Decreto, siempre y cuando que de la infracción no se derive contaminación o deterioro del recurso hídrico.

- a. Requerimiento;
- b. Multas hasta de \$500.000.00, que serán graduables de acuerdo con la gravedad de la infracción y con la capacidad económica del infractor;
- c. Suspensión temporal del aprovechamiento del recurso hasta tanto se corrija la conducta o se cumpla la obligación de que se trate;
- d. La construcción de obra en aquellos casos en los cuales ésta sea indispensable para conjurar peligros derivados de la infracción, y
- e. Destrucción de las obras construidas sin permiso de acuerdo con lo previsto por el artículo 127 del Decreto-ley 2811 de 1974".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

recursos –aquéllos que la C.V.C., estimó amenazados por las actividades desarrolladas por el aquí demandante en la denominada arenera "La Lejanía"–, en su artículo 238, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 238. *Por considerarse atentatorias contra el medio acuático se prohíben las siguientes conductas:*

1) *Incorporar o introducir a las aguas o sus cauces cuerpos o sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, o formas de energía en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar o salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y demás recursos relacionados con el recurso hídrico.*

El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, señalará las cantidades, concentraciones o niveles a que se refiere el artículo 18 de la Ley 23 de 1973 y el artículo 8° del Decreto-ley 2811 de 1974.

2) *Infringir las disposiciones relativas al control de vertimientos.*

3) *Producir, en desarrollo de cualquier actividad, los siguientes efectos:*

- a. La alteración nociva del flujo natural de las aguas;*
- b. La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;*
- c. Los cambios nocivos del lecho o cauce de las aguas;*
- d. La eutroficación;*
- e. La extinción o disminución cualitativa o cuantitativa de la flora o de la fauna acuática, y*
- f. La disminución del recurso hídrico como la fuente natural de energía".*

A su turno, la Ley 9 de 1979 creó un sistema de control y de vigilancia en materia ambiental, dentro del cual se incluyó la posibilidad de que las autoridades adoptaran las que dieron en denominarse *medidas sanitarias*, así como de que se impusieran *sanciones* a los infractores de la normatividad vigente en la materia.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Las aludidas *medidas sanitarias* se caracterizaron por su naturaleza preventiva –que no sancionatoria–, por su vocación de transitoriedad y por el deber de inmediato cumplimiento que su adopción imponía a los sujetos obligados a su observancia, comoquiera que su finalidad estaba encaminada a que el hecho amenazante de la integridad del ambiente no se consumara o a que si el evento del cual se tratase se había desencadenado ya, cesase su acaecimiento⁸⁴; respecto de estas decisiones cautelares se indicó que con ellas *"no se trata de juzgar si quien realizó la conducta que va a ser objeto de medida de seguridad o preventiva es o no responsable de la infracción de las normas ambientales, pero sí es necesario un juicio previo de valor en el cual se vea, prima facie, que existe una violación o infracción a las normas sanitarias y que de continuarse la acción que está infringiendo las normas puede ocasionarse un daño"*⁸⁵.

Por su parte, las sanciones cumplían un propósito diverso, cual era el de castigar al infractor de las normas sanitarias, de modo que al carecer de una teleología preventiva no precisaban de aplicación inmediata y

⁸⁴ El artículo 576 de la Ley 9 de 1979 se refería a las aludidas medidas de seguridad, en los siguientes términos: "Podrán aplicarse como medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública, las siguientes:

- a. Clausura temporal del establecimiento, que podrá ser total o parcial;
- b. La suspensión parcial o total de trabajos o servicios;
- c. El decomiso de objetos y productos;
- d. La destrucción o desnaturalización de artículos o productos, si es el caso, y
- e. La congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos, mientras se toma una decisión definitiva al respecto.

Parágrafo. Las medidas a las que se refiere este artículo serán de inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar".

⁸⁵ GONZÁLEZ VILLA, Julio Enrique, *Derecho ambiental colombiano. Parte Especial. Tomo II*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006, pp. 237-238.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

habían de ser impuestas previo agotamiento de una actuación respetuosa del derecho al debido proceso⁸⁶. En idéntica dirección, el Decreto 1594 de 1984, que reglamentó la citada Ley 9 de 1979, igualmente incorporó un capítulo –el número XVI– destinado a la regulación de las medidas de inspección y vigilancia, de suerte que en su artículo 175 estableció que *"las medidas sanitarias y las sanciones previstas en este Capítulo, serán aplicables a los usuarios que infrinjan cualquiera de las disposiciones del presente decreto o las que se dicten en desarrollo del mismo o con fundamento en la Ley 9 de 1979, sin perjuicio de las que corresponda aplicar a las EMAR de conformidad con su competencia legal"*⁸⁷.

⁸⁶ El artículo 577 del conjunto normativo en mención hacía referencia a las sanciones de la siguiente manera: *"Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y mediante resolución motivada, la violación de las disposiciones de esta ley será sancionada por la entidad encargada de hacerlas cumplir con alguna o algunas de las siguientes sanciones:*

- a. Amonestación.
- b. Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales al máximo valor vigente en el momento de dictarse la respectiva resolución;
- c. Decomiso de productos;
- d. Suspensión o cancelación del registro o de la licencia, y
- e. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo".

⁸⁷ El mencionado Decreto, adicionalmente, reiteró –artículo 176– el catálogo de medidas sanitarias consagrado en el artículo 576 de la Ley 9 de 1979 y posteriormente definió el alcance y contenido de cada una de ellas –artículos 177 a 181–:

"Artículo 176. De acuerdo con el artículo 576 de la Ley 09 de 1979, son medidas de seguridad las siguientes: la clausura temporal del establecimiento, que podrá ser total o parcial, la suspensión parcial o total de trabajos o servicios, el decomiso de objetos y productos, la destrucción o desnaturalización de artículos o productos si es el caso y la congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos mientras se toma una definición al respecto".

Del citado catálogo de medidas, interesa referir, por encontrarse conectadas con el entramado fáctico del caso que dio origen al presente litigio, las definiciones de las medidas de seguridad contenidas en los artículos 177 y 178 del citado Decreto 1594 de 1984:

Artículo 177. Clausura temporal de establecimientos: consiste en impedir por un tiempo determinado la realización de las tareas que se desarrollan en un establecimiento, cuando se considere que están causando un problema de contaminación del recurso. La clausura podrá aplicarse sobre todo el establecimiento o sobre parte del mismo.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Los artículos 183 y 184 del Decreto 1594 de 1984 exigen, para que resulte procedente la adopción de una de las anotadas medidas de seguridad, que la autoridad encargada compruebe la real ocurrencia de los hechos que pudieren dar lugar a la imposición de la misma y valore el riesgo que para la salubridad individual o pública pudiere comportar el acontecimiento respectivo, a fin de determinar si resulta necesario, o no, proferir la correspondiente medida preventiva, de lo cual se reafirma – artículos 185 a 189 y 195 del citado Decreto 1594– su naturaleza precautoria, su carácter urgente y la necesidad de darle aplicación inmediata hasta tanto desaparezca el peligro que de lugar a su implementación; por lo mismo, se insiste en la improcedencia de interponer recursos en sede administrativa en contra de la providencia mediante la cual tales medidas preventivas sean adoptadas. Las disposiciones del conjunto normativo en comento en las cuales se establece cuanto se viene de referir, son las siguientes:

"Artículo 185. Las medidas de seguridad tienen por objeto prevenir o impedir que la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación atenten contra la salud pública..."

Artículo 186. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. Se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

Artículo 187. Las medidas sanitarias surten efectos inmediatos; contra ellas no proceden (sic) recurso alguno y no requieren formalismos especiales.

Artículo 178. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios: consiste en la orden de cese de las actividades o servicios regulados en el presente Decreto o de aquellos que se adelanten como consecuencia del otorgamiento de un permiso o autorización, cuando con ellos se estén violando las disposiciones sanitarias".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Artículo 188. De la imposición de una medida de seguridad se levantará un acta en la cual consten las circunstancias que han originado la medida y su duración, la cual podrá ser prorrogada" (subrayas añadidas).

Con la entrada en vigor de la Ley 99 de 1993, el artículo 85 de dicho conjunto normativo modificó el nombre de las hasta entonces llamadas medidas de seguridad y las denominó *medidas preventivas* al disponer que el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales deberán imponer a los infractores de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, alguna de las sanciones o *medidas preventivas* que el propio precepto en cita consagra, a saber:

"1) Sanciones:

- a. Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;
- b. Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;
- c. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;
- d. Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;
- e. Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

2) Medidas preventivas:



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

- a. Amonestación verbal o escrita;
- b. Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;
- c. **Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana**, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;
- d. Realización dentro de un término perentorio, de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las **medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas**.

Parágrafo 1º.- El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;

Parágrafo 2º.- Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;

Parágrafo 3º.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya" (subrayas y negrillas añadidas).

Como se aprecia, el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 remite al procedimiento previsto en el Decreto 1594 de 1984 tanto para la adopción de medidas preventivas –ítem ya referido en este pronunciamiento– como para la imposición de sanciones⁸⁸; la estructura que distingue al

⁸⁸ La Corte Constitucional consideró conforme con la Carta Política la anotada remisión realizada a las disposiciones procedimentales contenidas en el Decreto 1594 de 1984, por parte del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, por entender que con ello no se había deslegalizado la regulación de la materia sino, al contrario, elevado a rango legal el trámite previsto en el Decreto en mención, de suerte que las referidas reglas procedimentales sólo podrían ser modificadas, a futuro, por el Legislador –como, de hecho, lo fueron, con la expedición de la Ley 1333 de 2009– y no por el



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

procedimiento sancionatorio regulado por el citado Decreto 1594 de 1984, conjunto normativo al cual sujetó la C.V.C., las actuaciones adelantadas en contra del señor Diego Antonio Domínguez –como propietario de la arenera “La Lejanía”– que dieron origen al presente litigio, queda descrita en las disposiciones de dicho conjunto normativo cuyo tenor literal se transcribirá enseguida:

“Artículo 196. Aplicada una medida de seguridad, se procederá inmediatamente a iniciar el procedimiento sancionatorio.

Artículo 197. El procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad.

Artículo 198. Aplicada una medida preventiva o de seguridad, sus antecedentes deberán obrar dentro del respectivo proceso sancionatorio.

Artículo 202. Conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, el Ministerio de Salud o su entidad delegada ordenará la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción a las normas del presente Decreto.

Artículo 203. En orden a la verificación de los hechos u omisiones, podrán realizarse todas las diligencias que se consideren necesarias, tales como visitas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, pruebas químicas o de otra índole y en especial las que se deriven del Capítulo XIV del presente Decreto.

Artículo 205. Realizadas las anteriores diligencias, mediante notificación personal, se pondrán en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulen. El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Artículo 207. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al de la notificación, el presunto infractor, directamente o por medio de apoderado, podrá presentar sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y que sean conducentes.

Artículo 208. El Ministerio de Salud o su entidad delegada decretará la práctica de las pruebas que consideren conducentes, las que llevarán a efecto dentro de los treinta (30) días siguientes, término que podrá prorrogarse por un período igual, si en el inicial no se hubiere podido practicar las decretadas.

Artículo 209. Vencido el término de que trata el artículo anterior y dentro de los diez (10) días hábiles posteriores al mismo, el Ministerio de Salud o su entidad delegada procederá a calificar la falta y a imponer la sanción que considere del caso de acuerdo con dicha calificación.

Artículo 212. Si se encuentra que no se ha incurrido en violación de las disposiciones sanitarias, se expedirá una resolución por la cual se declare al presunto infractor exonerado de responsabilidad y se ordenará archivar el expediente.

Artículo 214. Contra las providencias que impongan una sanción o exoneren de responsabilidad proceden los recursos de reposición y apelación, según el caso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación, de conformidad con el Decreto 01 de 1984. Los recursos deberán interponerse y sustentarse por escrito" (subrayas añadidas).

2.3.3.4 Las Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y 000018 del 22 de febrero de 2005, proferidas por el Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C., a la luz de los anteriores parámetros.

De conformidad con lo expuesto en los apartados precedentes, la Sala arriba a las siguientes conclusiones en relación con la naturaleza jurídica, los alcances y la impugnabilidad de los actos administrativos cuya declaratoria de nulidad se deprecó en la tercera las pretensiones elevadas en el libelo inicial del proceso:



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

a. Se trata de actos administrativos mediante los cuales se adoptaron medidas preventivas o cautelares encaminadas a proteger los recursos hídricos –concretamente el Río Cauca– de las amenazas que, con base en estudios e informes de naturaleza técnica, la C.V.C., estableció que se presentaban como consecuencia de la actividad de extracción de materiales en la arenera “La Lejanía”, de propiedad del señor Diego Antonio Domínguez Mejía; las determinaciones adoptadas por la entidad demandada en las dos Resoluciones en cuestión no constituyeron sanciones administrativas, pese a que en la primera de ellas se ordenó el cese de la actividad extractiva desarrollada en la arenera y a que en las dos decisiones se impusieron diversos tipos de obligaciones de hacer a cargo del propietario de la explotación, todas encaminadas a cesar la afectación que se constató que se venía produciendo a los recursos naturales.

Sin embargo, en ninguna de las decisiones en comento se hizo pronunciamiento alguno respecto de la responsabilidad del señor Domínguez Mejía en la afectación al medio ambiente o por incurrir en infracciones a la legislación ambiental; por el contrario, en la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 apenas vino a ordenarse la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio en contra del aquí demandante, sin que obre en el presente encuadramiento elemento demostrativo alguno que permita establecer de qué forma culminó dicha actuación administrativa, esto es, si el señor Domínguez Mejía fue declarado administrativamente responsable o se le exoneró de responsabilidad.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

b. Los actos administrativos enjuiciados imponen medidas preventivas como resultado de la aplicación, respecto de los hechos en los cuales el presente litigio encuentra su origen, de los postulados que se desprenden del principio de prevención –que no del de precaución–, habida cuenta de que la afectación que la C.V.C., estableció que se venía produciendo a los recursos naturales en el Río Cauca como consecuencia de la extracción de material en la arenera de propiedad del aquí demandante y las consecuencias que la misma tenía la virtualidad de desencadenar, constituían cuestiones técnica y científicamente establecidas, constatables y demostrables empíricamente según lo expresó la C.V.C., en las conclusiones de los informes y visitas técnicas que realizó, de manera que lo que se procuró con la expedición de las Resoluciones acusadas fue interrumpir el curso causal que tenía la potencialidad de ocasionar un menoscabo considerable al medio ambiente. No se trataba, entonces, de un supuesto en el cual existiese incertidumbre científica respecto de los efectos que una determinada actividad pudiese desatar, que es el contexto en el cual cobra operatividad el principio de precaución.

Por lo mismo, las restricciones y obligaciones impuestas al demandante en las decisiones administrativas aquí enjuiciadas mal podrían caracterizarse por una vocación de inmutabilidad o de permanencia indefinida en el tiempo; como es propio de las medidas preventivas que se adoptan en materia ambiental, también las prohijadas por la C.V.C., en el asunto *sub judice* venían acompañadas de una insoslayable condición de revisabilidad, si se tiene en cuenta que las circunstancias que en cierto momento podían erigirse en riesgos o en



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

afectaciones para el entorno pudieren ser superadas, corregidas o conjuradas, lo cual bien podría conducir a un replanteamiento del *statu quo* creado por la medida preventiva, como de hecho puede advertirse que aconteció con lo dispuesto en la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, mediante la cual se levantó la suspensión de las actividades extractivas desarrolladas en la arenera “La Lejanía” que se había ordenado en la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003, todo como resultado de la constatación fáctica, técnicamente efectuada por la C.V.C., de que buena parte de las circunstancias que en su momento sustentaron la imposición de esa medida cautelar, fueron superadas o corregidas gracias, entre otros factores, a las intervenciones y actuaciones que realizó el señor Domínguez Mejía, quien siguió a tal efecto las directrices trazadas por la propia C.V.C.

c. Lo expuesto en precedencia pone de presente que las Resoluciones cuya legalidad se cuestiona en el *sub lite* no pusieron fin a actuación administrativa alguna ni imposibilitaron que la misma continuara adelante; los dos pronunciamientos administrativos en mención constituyen, por consiguiente y como en general acontece tratándose de la adopción de medidas cautelares o preventivas en el marco de procedimientos administrativos sancionatorios, actos preparatorios o de trámite.

Se trata, por consiguiente, de decisiones que no resolvieron de fondo la actuación sancionatoria iniciada por la C.V.C., en contra del señor Diego Antonio Domínguez Mejía, comoquiera que no se pronunciaron de fondo sobre su responsabilidad administrativa; propendieron, eso sí, por



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

salvaguardar el medio ambiente en aplicación del principio de prevención y esa circunstancia determinó que contaran con vocación de aplicación inmediata una vez notificadas, toda vez que en el pronto cumplimiento de las órdenes en ellas impartidas se encontraba comprometido el interés general, especificado en la protección de los recursos hídricos como muy importante componente del derecho colectivo a vivir en un ambiente sano.

La circunstancia de constituir actos de trámite, de un lado y la de tratarse de decisiones administrativas que impusieron medidas preventivas que en materia ambiental precisan de inmediato cumplimiento, de otro, conducen a la conclusión en virtud de la cual contra ellas no puede resultar procedente la interposición de recursos administrativos y, menos todavía, de demandas contencioso administrativas dirigidas exclusiva y autónomamente a enjuiciar su legalidad, pues si esto último es lo que se pretende –vale decir, analizar su conformidad a Derecho–, es claro que se hacía ineludible cuestionar concomitantemente la juridicidad del(los) acto(s) administrativo(s) definitivo(s) que haya(n) puesto fin a la actuación administrativa respectiva, como lo ha exigido la jurisprudencia pacífica y uniforme del Consejo de Estado a la cual se hizo alusión en precedencia.

Dicho en otros términos, por las razones y con apoyo en las disposiciones y principios en tal sentido explicados en precedente apartado dentro de este proveído, el sistema jurídico colombiano no admite la procedencia de demandas de nulidad –simple o de nulidad y restablecimiento del derecho– en contra de actos preparatorios o de trámite, pues con ello se busca no sólo salvaguardar la unidad y



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

coherencia del sistema jurídico –evitando la posibilidad de fallos contradictorios si pudiese estudiarse por separado la juridicidad de actos de trámite y del definitivo dentro de la misma actuación–, sino también concretar los principios de eficiencia, economía y celeridad como inherentes a las función administrativa, en general –artículo 209 constitucional– y orientadores de las actuaciones administrativas enderezadas al dictado de actos administrativos, en particular, especialmente cuando del inmediato o pronto cumplimiento de lo ordenado en el acto que dispone la medida preventiva de la cual se trate, penden la protección del medio ambiente y la satisfacción y prevalencia de los intereses generales.

Lo anterior implica que si bien es verdad que, como lo ha exigido y explicitado la Corte Constitucional en las sentencias C-293 de 2002 y C-703 de 2010 –aquí antes referidas–, los actos administrativos mediante los cuales se imponen medidas preventivas en desarrollo de los principios de precaución –y de prevención– deben ser motivados, encontrarse sustentados en criterios técnicos razonables y proporcionales **y ser susceptibles de control judicial**, no es menos cierto que esta última posibilidad debe ser entendida en consonancia y armonía con los otros postulados constitucionales en juego y que han fundamentado tanto las previsiones legales como las posturas jurisprudenciales que cierran el paso a la justiciabilidad autónoma, por separado, de la legalidad de actos preparatorios o de trámite –seguridad jurídica, prevalencia del interés general, eficiencia, economía, celeridad y eficacia en el ejercicio de la función administrativa–.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así las cosas, para la Sala resulta claro que, efectivamente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para examinar la conformidad a Derecho de actos administrativos de trámite; sin embargo, la regulación que ha hecho el Legislador y que ha desarrollado pacíficamente la jurisprudencia contencioso administrativa de esa posibilidad, comporta que el análisis de legalidad de dichas decisiones de trámite, como se ha expuesto, deba llevarse a cabo conjuntamente con la de el(los) acto(s) administrativo(s) definitivos(s) o que ponen término a la actuación administrativa correspondiente.

Tal comprensión resulta especialmente justificada tratándose de actos de trámite como los demandados en el asunto *sub examine*, que adoptan medidas preventivas que requieren de inmediato cumplimiento y ejecución para garantizar la adecuada y eficaz protección del medio ambiente y de los recursos naturales, pues si se dejase el acatamiento de lo en ellos resuelto pendiente de la decisión de recursos administrativos o del examen autónomo de su legalidad por parte del Juez Administrativo, se vaciaría por completo de contenido la finalidad precautelativa y anticipatoria de la medida cautelar, cuya eficacia quedaría irremediablemente pospuesta, con el consiguiente detrimento que de ello se derivaría para los derechos, principios e intereses constitucionalmente protegidos y de incumbencia para la colectividad toda, que se encuentran concernidos en este tipo de casos.

Es ésa, a no dudarlo, la finalidad subyacente a las previsiones contenidas en los artículos 576 de la Ley 9 de 1979, 187 del Decreto 1594 de 1984, 85 de la Ley 99 de 1993 y, recientemente, 32 de la Ley 1333 de 2009,



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

todos citados y analizados previamente en este proveído y todos coincidentes en disponer que las medidas preventivas decretadas en sede administrativa en materia ambiental surten efectos inmediatos, que contra las decisiones que las ordenan no procede recurso administrativo alguno y que su adopción no requiere de formalismos especiales.

Tales disposiciones legales y reglamentarias especiales, aplicables en las actuaciones administrativas adelantadas en materia medioambiental, resultan coherentes, por lo demás, con lo preceptuado en los igualmente antecitados artículos 49, 50 y 51 del C.C.A., que establecen la improcedencia de recursos en la vía gubernativa en contra de los actos preparatorios o de trámite, así como la posibilidad de impugnar en sede administrativa sólo los actos definitivos y también consecuentes con lo normado por el artículo 55 de la misma Codificación, de conformidad con el cual los recursos gubernativos deben ser concedidos en el efecto suspensivo.

d. Quiere lo anterior significar que la C.V.C. acertó al disponer, en los artículos sexto y séptimo de la Resolución No. 000204 del 7 de noviembre de 2003, lo siguiente en cuanto a los efectos y la posibilidad de impugnación de dicho acto administrativo:

"ARTICULO SEXTO: La medida de suspensión preventiva de actividades impuesta por la presente resolución, son (sic) de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y sólo se levantarán cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron, sin perjuicio que continúe la investigación.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

ARTICULO SÉPTIMO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 187 del Decreto 1594 de 1984" (subrayas añadidas).

Sin embargo, no puede afirmarse lo mismo en relación con lo decidido en el artículo quinto de la parte resolutive de la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005, en el cual se dispuso:

"ARTICULO QUINTO. Contra la presente providencia, proceden por la vía gubernativa los recursos de reposición y subsidiario de apelación, los cuales deberá (sic) hacerse uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de la notificación personal o al de la desfijación del edicto, si hubiere lugar a este medio de notificación".

Para la Sala resulta claro que los dos actos administrativos demandados y recién referidos, participan de las mismas naturaleza jurídica, finalidades, efectos y régimen aplicable: los dos impusieron medidas preventivas en materia ambiental; los dos precisaban de aplicación inmediata para garantizar una adecuada y oportuna protección del recurso hídrico en el Río Cauca; los constituyeron materialización de los postulados que se desprenden del principio de prevención; los dos fueron dictados con fundamento en lo preceptuado por los artículos 576 de la Ley 9 de 1979, 187 del Decreto 1594 de 1984 y 85 de la Ley 99 de 1993, por manera que, con fundamento en todo lo hasta ahora expuesto en este sentido, contra dichas decisiones no resultaba procedente la interposición de recurso alguno en sede administrativa.

Así pues, al decidir el artículo quinto de la Resolución No. 000018 del 22 de febrero de 2005 que contra ésta resultaba procedente interponer los recursos de reposición y apelación, la C.V.C., no sólo desconoció lo



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

dispuesto en las normas citadas en el párrafo anterior, sino también las reglas del C.C.A., en punto de la procedencia de los recursos de la vía gubernativa y la teleología que informa la regulación atinente al contenido, los efectos y los alcances de las medidas preventivas que pueden ser adoptadas por las autoridades ambientales previamente al inicio o durante la instrucción y, en todo caso, con anterioridad a la decisión de las correspondientes actuaciones administrativas sancionatorias.

La inviabilidad de interponer recursos administrativos o de instaurar demandas contencioso administrativas de nulidad y/o de nulidad y restablecimiento del derecho, de forma autónoma y exclusiva, en contra de actos de trámite que decretan medidas preventivas en materia medioambiental, como las Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y No. 000018 del 22 de febrero de 2005, proferidas por la C.V.C., cuya declaratoria de nulidad se deprecó en la pretensión tercera de la demanda que dio origen al presente encuadernamiento, determina que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo carezca de competencia para emitir pronunciamiento de fondo en relación con los aludidos pedimentos.

Por las expresadas razones y no por las expuestas en la sentencia apelada, la Sala se declarará inhibida en lo que tiene que ver con las pretensiones segunda y tercera de la demanda, según se acaba de señalar.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, mal podrían soslayarse las consecuencias jurídicas que puede tener en la resolución del presente caso, el hecho de que la propia autoridad administrativa demandada haya incurrido –y muy seguramente inducido al aquí demandante a incurrir también– en el error de establecer la procedencia de los recursos de reposición y apelación en contra de decisiones que por razón de su naturaleza, de sus efectos, de sus propósitos y del régimen jurídico que les es aplicable, resultan inimpugnables en sede administrativa. Ese yerro, seguramente también, puede haber incidido en la elección del cauce procesal que el accionante escogió para ventilar sus pretensiones indemnizatorias ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De ese asunto se ocupará la Sala en el apartado siguiente.

2.4 Adecuación de las pretensiones indemnizatorias elevadas en el libelo inicial del litigio –pretensiones cuarta, quinta, sexta y séptima–, a las propias de una demanda instaurada en ejercicio de la acción de reparación directa.

2.4.1 Constituye jurisprudencia constante y pacífica de esta Corporación el planteamiento en virtud del cual, en el marco de la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo diseñada por el ordenamiento jurídico colombiano, la escogencia de la acción –o del medio de control– a través del cual se lleva un determinado litigio a conocimiento de la autoridad jurisdiccional, no depende del libre criterio interpretativo del demandante sino de la correcta identificación de aquella que pueda catalogarse como fuente del daño cuya reparación se reclama; en este sentido la Sección Tercera ha afirmado:

“... la acción procedente para solicitar la indemnización de daños generados por un acto administrativo, precisando que el criterio útil en



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

la determinación de la acción procedente para reparar daños generados por la administración es el origen de los mismos, de manera tal que si la causa del perjuicio es un acto administrativo debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Dicho criterio tiene por fundamento, además del texto del artículo 85 del CCA, una regla práctica: si el daño es generado por un acto administrativo ilegal, para que la reparación sea posible será necesario, de modo previo, dejarlo sin efectos y ello, dada la presunción de legalidad que lo cobija, sólo será posible con la declaración judicial de anulación del mismo⁸⁹.

Ahora bien, la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, si bien coincide en su naturaleza reparatoria con la de nulidad y restablecimiento del derecho, difiere de ésta última en la causa del daño. En efecto, como se deduce de todo lo dicho, la primera solo será procedente en los casos en los cuales el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble. En cambio la de nulidad y restablecimiento del derecho procede siempre que el origen del daño hubiere sido un acto administrativo viciado de algún tipo de ilegalidad, salvo que, como lo ha precisado la Sala, el daño alegado se origine en la eficacia misma del acto administrativo, caso en el cual, al no pretenderse la declaratoria de ilegalidad, sí resultaría procedente la acción de reparación directa^{90''91''92} (subrayas añadidas).

Como corolario de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación, en términos generales, suele mostrarse reacia a realizar la adecuación del cauce procesal equivocadamente elegido por el accionante, con el propósito de evitar el dictado de sentencias inhibitorias, pues se ha

⁸⁹ Nota original de la sentencia citada: Cita textual del fallo: Auto del 13 de diciembre de 2001, expediente 20.678.

⁹⁰ Nota original de la sentencia citada: Cita textual del fallo: En este sentido ver, entre otros, auto de agosto 24 de 1998, expediente 13.685 y sentencia AG-0832 del 16 de agosto de 2007.

⁹¹ Nota original de la sentencia citada: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de abril de 2008, Exp. 15906.

⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera- Subsección A, sentencia del 22 de agosto de 2014; Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E); Proceso: 110010326000200500023 00; Radicación: 29.974.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

entendido, con toda razón y acierto, que en un muy significativo número de casos en los cuales se constata ese desacierto en la elección del medio de control incoado, que el Juez proceda a efectuar el ajuste respectivo en uso de sus indiscutibles facultades de interpretación de la demanda, podría ubicarlo en territorios que le están vedados como lo son el de modificar la *causa petendi* o el *petitum* elevado por el actor en libelo inicial del proceso o el de propiciar y prohijar transgresiones a los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la defensa de la parte demandada. En la anotada dirección se ha sostenido:

“Todo lo anterior sirve para señalar que la procedencia de una u otra acción y su elección por parte del demandante, tienen relación con el debido proceso del posible demandado, de manera que no puede entenderse que la indebida escogencia de la acción sea un simple defecto formal de la demanda, como se expone en el recurso de alzada. En este sentido, la Sala estima necesario precisar que en el presente asunto resulta improcedente dar aplicación al principio iura novit curia, dado que la acción que fue incoada, así se hubiere denominado de nulidad y restablecimiento del derecho (en ejercicio de la acción de enriquecimiento sin causa), como una acción de controversias contractuales, sin que hubiere mediado entre las partes un contrato, como bien lo reconoce la parte actora en su demanda y cuando resulta evidente que la fuente del daño no proviene de la expedición del acto administrativo cuya nulidad se pretende.

Por todo lo anterior, no puede solicitar la parte actora que la aplicación de este principio se lleve al extremo de modificar la causa petendi y menos aún del petitum, es decir variar los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión, o de las pretensiones mismas, habida consideración del acervo probatorio respecto del cual se puede inferir que la prestación realizada a cargo del actor no provenía de manera alguna del acto administrativo demandado o de un contrato estatal no perfeccionado. Menos aún resulta aplicable la teoría de los móviles y los fines, cuando no se está en el escenario de una acción de nulidad simple contra un acto administrativo particular.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En consecuencia, la Sala encuentra que no se cumple con un presupuesto para que se pueda proferir sentencia de mérito, cual es la adecuada escogencia de la acción, Al, respecto, esta Sección del Consejo de Estado ha sostenido⁹³:

“Al efecto cabe tener en cuenta que esta Corporación ha precisado que persisten algunos requisitos indispensables para proferir una decisión de fondo, como lo es que la acción contencioso administrativa se ejerza con sujeción a los requisitos que prevé la ley para su procedencia⁹⁴, sin perjuicio de que, como lo explica la doctrina, el juez cumpla con la obligación ‘de declarar la razón por la cual no puede proveer’⁹⁵.

(...)

Así pues, resulta improcedente el análisis del presente asunto en virtud de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que si bien existe un margen razonable de interpretación de la demanda por parte del juez frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante y la definición de la norma o el régimen jurídico aplicable al caso, ello no puede ni debe confundirse con la total modificación de la causa petendi y menos aún del petitum, se reitera. Lo anterior, sin mencionar las falencias probatorias relacionadas con la presentación de la mayor parte de documentos en copia simple. En consecuencia, la Sala confirmará el fallo de primera instancia”⁹⁶ (subrayas fuera del texto original).

No obstante lo anterior, en ocasiones la Sección Tercera del Consejo de Estado ha accedido, con el propósito de proteger el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia –artículo 229 de la

⁹³ Nota original de la sentencia citada: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2010, exp. 17.811.

⁹⁴ Nota original de la sentencia citada: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de julio de 2002, exp. 20746, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁹⁵ Nota original de la sentencia citada: José Chiovenda, Principios de Derecho Procesal Civil, Editorial Reus S.A., Madrid. 1977; tomo I, Págs. 125 y 126.

⁹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, sentencia del 11 de abril de 2012; Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación: 76001232500019970446201; Expediente: 21.186.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Constitución Política– y en cumplimiento del deber legal de evitar los fallos inhibitorios, a estudiar la viabilidad de realizar el ajuste del cauce procesal escogido por el demandante, cuando efectivamente éste no ha acertado en la elección del mismo, particularmente en relación con tipos de casos en los cuales pueden existir –y de hecho se han formulado, incluso a nivel jurisprudencial– sólidos argumentos que militarían en favor de la procedencia de una u otra acción o medio de control. En ese tipo de contextos y de forma coherente con cuanto se viene de exponer, la Sala de la Sección Tercera ha puesto de presente que la eventual adecuación o ajuste del cauce procesal podría abrirse paso siempre que no se trasciendan los dos límites infranqueables a los cuales se acaba de hacer alusión, vale decir que **(i)** no se modifique, por parte del Juez, el *petitum* o la *causa petendi* contenidos en la demanda y que **(ii)** no se ponga al demandado en situación de indefensión o se le conculquen sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa:

“En este estado del análisis, se advierte que el ejercicio jurídico de adecuación de la acción, reclamado por la demandante en su apelación, en manera alguna puede prohiar la legitimación de una práctica por parte de los litigantes orientada a no tomar decisión acerca de la acción procedente y demandar por diversas vías con fundamento en los mismos hechos, pues bien se observa que la E.P.S., demandante en este caso duplicó su propio esfuerzo, el del Ministerio de Salud y el de la Rama Judicial, para evitar riesgos de interpretación y que a más de presentar dos demandas con los mismos hechos alegó el deber del Juez de adecuar las pretensiones en caso en que una tercera acción fuera la pertinente, conducta que se pudo justificar en su momento por la reciente expedición de la Ley 100 de 1993 y la cambiante regulación y jurisprudencia de la época, pero habiéndose decantado la regulación de la aludida Ley 100 de 1993, como unificada la jurisprudencia constitucional y reiterada la jurisprudencia de lo contencioso administrativo acerca de la carga del demandante en la escogencia del mecanismo procesal pertinente para hacer valer



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
 Expediente No. 37.603
 Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
 Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
 Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

sus derechos, no resulta aceptable actualmente una estrategia procesal como la que adoptó la entidad demandante.

Improcedencia de la adecuación de la acción para entrar a conocer de fondo en el sub lite.

Ahora bien, la Sala considera necesario estudiar los requisitos para la eventual adecuación de las acciones impetradas con el fin de establecer si puede y debe abocar el conocimiento de fondo de la litis bajo la acción de nulidad y restablecimiento derecho, **en protección del derecho constitucional de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, en ejercicio de su deber de administrar justicia igualmente establecido en los artículos 116 y 228 de la Carta Constitucional, así como en cumplimiento de su obligación de evitar los fallos inhibitorios, como se lo imponen los artículos 37 y 86 del Código de Procedimiento Civil**, tal como lo ha reclamado la parte demandante en su apelación; empero, con igual rigor, la Sala evaluará si puede avanzar en la adecuación de la acción para conocer de la nulidad y restablecimiento del derecho con respeto del debido proceso y del derecho de defensa que le asiste a la parte demandada, también de raigambre constitucional de acuerdo con los derechos fundamentales establecidos en el artículo 29 de la Constitución Política, además de tener en cuenta que esta Corporación se encuentra limitada para fallar por el marco del petitum de las demandas, tal como se lo impone el principio de la congruencia consagrado en los artículos 170 del Código Contencioso Administrativo y 135 del Código de Procedimiento Civil.

(...)

Por lo anterior, la Sala concluye que no resulta posible adentrarse en el estudio de fondo de las pretensiones deprecadas por la E.P.S., si se tiene en cuenta que la supuesta infracción de las normas legales en que el acto administrativo debió fundarse no fue invocada por la actora dentro de las demandas de los procesos acumulados y, lo que es igualmente importante, no se presentó una imputación directa para la anulación del acto que hubiera dado la oportunidad en el sub-lite al Ministerio de Salud demandado, para la defensa de su propio acto administrativo, por lo cual el citado acto permanece incólume bajo la presunción de legalidad que lo ampara.

Finalmente, cabe poner de presente que la presunción de legalidad de los actos administrativos encuentra reconocimiento constitucional en el artículo 238 de la Constitución Política, bajo cuyos dictados se



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

fijan los límites de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se advierte que la Jurisdicción no puede suspender los efectos de un Acto Administrativo sino por los motivos y con los requisitos que establezca la Ley.

Como lógica consecuencia de todo lo expuesto, la Sala concluye que en esta etapa final del proceso no resulta jurídicamente posible ni viable la adecuación de la acción de reparación directa para convertirla en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de entrar a definir la legalidad del acto administrativo cuando ello no fue atacado, por lo cual no se le dio la oportunidad de su defensa a la entidad demandada, de manera que el debate procesal para desvirtuar la presunción de legalidad no tuvo lugar y además no se formuló pretensión alguna encaminada a obtener la declaración judicial de nulidad del aludido acto administrativo”⁹⁷ (énfasis añadido).

Merece la pena adicionar como argumento en favor de la procedencia de que el Juez Contencioso Administrativo se dé a la tarea de estudiar si resulta jurídicamente viable realizar la adecuación de la acción o medio de control elegido –erradamente– por el demandante, el consistente en que en no pocas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha entendido que se menoscaban injustificada, desproporcionada e inconstitucionalmente derechos fundamentales cuando las autoridades judiciales acogen interpretaciones normativas excesivamente ritualistas o que hacen prevalecer los rigores procedimentales respecto de la prevalencia del derecho sustancial y, especialmente, por encima de la observancia de principios constitucionales y de la garantía de los derechos humanos. En ese sentido, se ha planteado la configuración del denominado “exceso ritual manifiesto”, que ha abierto paso a la

⁹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 12 de junio de 2.013; Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Expediente No. 28.525 (acumulado con el expediente 27.004); Radicación No. 25 000 23 26 000 2001 02675 01 (acumulado con el radicado 25 000 23 26 000 2001 02656 01).



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

procedencia, en multiplicidad de ocasiones –a continuación, a modo ilustrativo, se cita apenas una– de la acción de tutela contra providencias judiciales:

“Se configura el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando “(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”; es decir:

“... el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando (i) no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, (ii) renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso concreto, (iii) por la aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal, (iv) pese a que dicha actuación devenga en el desconocimiento de derechos fundamentales”⁹⁸ (subrayas añadidas).

Cabe asimismo señalar, en apoyo de cuanto se viene exponiendo, que varias de las más destacadas modificaciones introducidas al régimen de procedimiento contencioso administrativo con la Ley 1437 de 2011, se encaminan en esa misma dirección de hacer prevalecer el derecho sustancial respecto de las ritualidades procedimentales y de evitar, siempre que sea posible, la adopción de decisiones inhibitorias, de suerte que se garantice la eficacia del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, aún a pesar de las dificultades –y de los yerros– a los cuales tengan que hacer frente los sujetos procesales para identificar el medio de control procedente, especialmente en algunos casos dudosos

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-146/14; Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

–como el *sub judice*–, con el fin de plantear la contienda ante la autoridad jurisdiccional⁹⁹.

2.4.2 Pues bien, **descendiendo al presente caso concreto**, a juicio de la Sala, en el asunto *sub judice* resulta jurídicamente viable y procedente estudiar de fondo la vocación de prosperidad de las pretensiones cuarta a séptima de la demanda, dirigidas por el actor a que se le reparen los daños que le fueron causados con la expedición de las Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y 000018 del 22 de febrero de 2005, por parte de la C.V.C., daños que estima antijurídicos y que el Juez bien puede –y debe– examinar si resultan imputables a las actuaciones desplegadas por la autoridad pública demandada, interpretando la demanda para considerar que los pedimentos indemnizatorios bien podían –y debían– formularse en ejercicio de la acción de reparación directa.

La adecuación de las pretensiones, por parte del Juez, al cauce procesal que les corresponde –el de reparación directa–, debe abrirse paso, en el presente caso, con fundamento en las siguientes razones:

a. No se modifica la *causa petendi* ni el *petitum* de la demanda.

⁹⁹ Es ése, a no dudarlo, uno de los propósitos que anima la introducción de modificaciones como la estructural consistente en edificar un sistema de acceso a la Justicia Contencioso Administrativa sobre la base de una única acción contencioso administrativa bajo cuya égida pueden formularse pluralidad de pretensiones, a través de diversos medios de control –que no de diversas acciones–; la posibilidad de acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, incluso aunque resulten excluyentes entre sí, siempre que, en este último evento, se planteen como principales y subsidiarias –artículo 165 C.P.A.C.A.–; o la facultad que se pone en manos del Juez para darle a la demanda “el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada” –artículo 171 *ejusdem* –.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Bien es verdad que en los eventos en los cuales se instaura una demanda de reparación directa cuando la fuente real del daño que se pretende que sea reparado es la ilegalidad de un acto administrativo, realizar el ajuste o la adecuación del cauce procesal hacia el propio de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho resulta mucho más complicado y en multiplicidad de ocasiones jurídicamente inviable, habida consideración de que en contra de las decisiones administrativas respectivas no se ha formulado cargo o concepto de violación alguno y, es más, en oportunidades ni siquiera se las identifica mínimamente, circunstancias que impiden al Juez Administrativo darse a esa labor, comoquiera que modificaría tanto el *petitum* como la *causa petendi* de la demanda, abocaría de oficio el examen de la legalidad de una decisión administrativa –cosa que le está vedada teniendo en cuenta el carácter rogado que distingue a la Jurisdicción Contenciosa– y, con todo ello, de contera, sorprendería a la parte demandada, la cual no tendría posibilidad de defender la conformidad a Derecho de su decisión.

Sin embargo, esa dificultad no se presenta en un caso como el *sub judice*, en el cual se formuló una demanda de nulidad y restablecimiento del Derecho en contra de actos administrativos no susceptibles de enjuiciamiento a través del ejercicio de esa acción –por las razones anotadas previamente en esta providencia–, comoquiera que al tramitar y decidir las pretensiones como propias de una demanda de reparación directa, simplemente los presupuestos fácticos que la sustentarían, la *causa petendi*, sería la misma: los daños sufridos por el demandante deben ser reparados por la Administración como consecuencia de sus actuaciones y de sus decisiones contrarias a Derecho, actuaciones y decisiones que, sin



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

embargo, no son susceptibles de ser revisadas en su legalidad a través del mecanismo procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, circunstancia que debe abrir paso a la procedencia del medio de control de reparación directa, excepcionalmente, en este tipo de supuestos, como de hecho lo ha admitido ya la jurisprudencia del Consejo de Estado precedentemente citada en esta providencia, en relación con eventos en los que podría atribuirse a los efectos derivados de la expedición de actos preparatorios o de trámite, la producción de daños antijurídicos.

Dicho en otros términos, las irregularidades que en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se achacan a las actuaciones y a las decisiones de la Administración, constituyen las acciones o las omisiones irregulares –vale decir, las fallas en el servicio– a las cuales el accionante atribuye la producción del daño y el consiguiente deber de repararlo, la *causa petendi* de la demanda, que sin dificultad puede ser estudiada bajo la lógica que gobierna un proceso de reparación directa.

Vale la pena poner de presente, por lo demás, que la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha entendido que el hacer uso de la facultad de proferir actos administrativos –así sean éstos de alcance general, impersonal y abstracto– para adoptar, a través de ellos, decisiones contrarias al ordenamiento jurídico, constituye una evidente falla del servicio, que de hecho puede dar lugar a que el Estado deba reparar los daños antijurídicos a los cuales dieron lugar la expedición, vigencia y efectos del acto administrativo ilegal, en procesos iniciados con ocasión del ejercicio de la acción de reparación directa, cuando por



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

alguna razón no resulta jurídica u ontológicamente procedente la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho:

“La jurisprudencia de esta Sección ha encontrado fundamento jurídico suficiente en la falla en el servicio en la cual se traduce el ejercicio de la potestad normativa de la cual se hallan investidas las autoridades administrativas, cuando tal facultad se ejerce de forma contraria a la Constitución y/o a la ley, para sostener que resulta procedente reclamar, a través del cauce procesal constituido por la acción de reparación directa, la indemnización de los perjuicios respectivos e, incluso, para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado en eventos en los cuales esa irregular expedición de normas generales, impersonales y abstractas ocasiona, de forma directa —vale decir, sin que medie el proferimiento de un acto administrativo de alcance individual, en cuyo caso la reparación del daño pendería de la anulación del correspondiente acto de efectos singulares y concretos—, daños antijurídicos a alguna persona; en la anotada dirección, mediante auto calendarado el 15 de mayo de 2003, la Sala precisó:

Por eso, en una oportunidad anterior, la Sala reconoció que

*“la responsabilidad extracontractual no sólo puede provenir de hechos, omisiones, operaciones administrativas materiales, ocupación permanente o temporal por trabajos públicos, también puede provenir de la declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, **revocatoria o nulidad**, respectivamente; pues esas declaratorias reconocen la anomalía administrativa”¹⁰⁰.*

(...)

En conclusión: la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal cuando tal ilegalidad ha sido declarada judicialmente, pues tal declaración deja a la vista una falla en el

¹⁰⁰ Nota original de la providencia citada: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 19 de abril de 2000, expediente número 19517.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

ejercicio de la función pública. Por ello, la demanda no podía ser rechazada^{101, 102}

b. No se pone en situación de indefensión ni se viola el debido proceso o el derecho a la defensa de la entidad demandada.

Comoquiera que la *causa petendi* en un contexto como el descrito, es la misma y resulta conocida por la parte demandada desde el momento en el cual se notifica del auto admisorio de la demanda, de suerte que ha dispuesto de la totalidad del proceso contencioso administrativo para defender la legalidad de las actuaciones y de las decisiones censuradas por el actor en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, esos mismos argumentos de defensa de la legalidad de los actos administrativos enjuiciados son los que debían/podían esgrimirse por la parte demandada y deben/pueden ser valorados por el Juez que interpreta la demanda para entenderla presentada en ejercicio de la acción de reparación directa, con el fin de darle prevalencia al derecho sustancial y evitar una decisión inhibitoria.

No se sorprende en modo alguno con este ajuste, por consiguiente, a la parte demandada, la cual ha tenido plena posibilidad de defender la legalidad de su actuación de los cargos que contra ella se formularon, a lo largo de las diferentes etapas del proceso contencioso administrativo, con

¹⁰¹ Nota original de la providencia citada: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 15 de mayo de 2003; Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez; Expediente: 23.205.

¹⁰² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de febrero de 2012; Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gomez; Expediente No.: 24.655; Radicación: 250002326000200001907 01; Actor: Makro de Colombia S.A.; Demandado: Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

plena observancia de los presupuestos consustanciales a las garantías iusfundamentales al debido proceso y a la defensa.

c. Se garantiza el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia y se evita una sentencia inhibitoria.

La alternativa hermenéutica que se prohija en esta decisión, sin menoscabar la seguridad jurídica ni los derechos fundamentales de los cuales es titular la parte demandada, consigue materializar los postulados de prevalencia del derecho sustancial, de justicia material y de eficaz acceso a la Administración de Justicia, antes aludidos y recogidos como principios y como derechos fundamentales en la Carta Política, evitando el que tenga que proferirse una decisión inhibitoria que hace nugatorios todos los postulados en mención, constituye quizás una de las más abyectas formas de denegación de justicia, deja sin solución pacífica e institucional una controversia entre miembros de la colectividad con la afectación que ello comporta para la paz social y puede constituirse incluso en fuente de mayor litigiosidad.

d. Se toma en consideración que se trata de un caso dudoso en cuanto a la identificación del cauce procesal idóneo, en el cual la propia Administración pudo contribuir a o inducir en error al demandante, al establecer, sin que ello resultare jurídicamente admisible, la procedencia de interponer recursos administrativos contra uno de los actos administrativos censurados.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Las particularidades que ofrece el caso *sub judice* tornarían especialmente injusto para la parte actora el tener que hacer frente a los ya mencionados efectos desfavorables de una decisión inhibitoria. Por una parte, no son frecuentes los eventos en los cuales el Juez Administrativo deba ocuparse de estudiar demandas en las cuales se solicita la reparación de daños causados directamente por los efectos derivados de la expedición de actos administrativos de trámite y menos todavía cuando la decisión preparatoria de la cual se trata es una mediante la cual se decretan medidas cautelares o preventivas con el fin de salvaguardar el medio ambiente, como concreción de los imperativos que se desprenden de los principios de prevención y/o de precaución.

De otra parte, adviértase que la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se citó en este proveído ha sostenido, sin matices ni mayor claridad, que los aludidos actos de trámite deben poder ser controlados judicialmente en su legalidad, aseveración tan escueta que no toma en consideración los desarrollos ni legales ni jurisprudenciales en punto de la dinámica de controversia judicial de la juridicidad de los actos de trámite, tema que igualmente se explicó con antelación en esta providencia.

Y, como si lo anterior fuese poco –que en modo alguno lo es–, la Administración Pública –la C.V.C.– incurrió en el yerro de estimar, sin fundamento normativo alguno y contrariando la naturaleza, los propósitos y los efectos de este tipo de decisiones de trámite que precisan de aplicación inmediata, que resulta procedente la interposición de recursos administrativos en contra de las mismas, lo cual sin duda envía el errado



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

mensaje a la colectividad en el sentido de que tales decisiones podrían resultar autónomamente demandables en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de suerte que hasta la confianza legítima que tal forma de proceder de las autoridades ha generado en los coasociados, se vería defraudada si la consecuencia que se atribuye al comportamiento procesal de los mismos, que se hallaba sustentado en argumentos jurídicamente plausibles en un terreno fértil para la incertidumbre, es privarlos de obtener una decisión de fondo en el proceso judicial respectivo.

Con fundamento en todo lo expuesto, en ejercicio de sus facultades de interpretación de la demanda y con el fin de garantizar la prevalencia del derechos sustancial, la justicia material y el efectivo acceso a la Administración de Justicia, la Sala estudiará de fondo la vocación de prosperidad de las pretensiones indemnizatorias elevadas en la demanda, en el entendido de que las mismas fueron planteadas en ejercicio de la acción de reparación directa.

2.4.2 Estudio de fondo respecto de la vocación de prosperidad de las pretensiones indemnizatorias cuarta a séptima de la demanda.

Obra en el presente encuadernamiento copia del expediente correspondiente al proceso sancionatorio adelantado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, C.V.C., bajo el número de radicación 0711 039 004 0075 1985, por razón de una presunta "infracción al recurso hídrico", en el cual obró como presunto infractor el señor Diego Antonio Domínguez Mejía, en condición de propietario de la arenera "La



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lejanía", ubicada en el predio "Las Tortugas", del corregimiento El Carmelo, Candelaria (Valle del Cauca)¹⁰³; la documentación obrante en ese expediente da cuenta de la realización de un número plural de visitas técnicas, experticias y pruebas a la arenera "La Lejanía", por parte de personal especializado de la C.V.C., con antelación al dictado de las Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y 000018 del 22 de febrero de 2005 por parte del Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Territorial Suroriente de la C.V.C.

Las conclusiones a las cuales se arribó como resultado de tales visitas técnicas, sustentadas en criterios de esa misma naturaleza –técnica–, constituyeron el fundamento del dictado de las tantas veces mencionadas Resoluciones No. 000204 del 7 de noviembre de 2003 y 000018 del 22 de febrero de 2005, como por lo demás minuciosa, clara y pormenorizadamente se explicita en la parte motiva de cada uno de los mencionados actos administrativos.

Ninguna actividad probatoria desplegó la parte actora dentro del presente encuadernamiento, con el propósito de cuestionar la corrección técnica de los procedimientos adelantados por la C.V.C., de manera previa a la expedición de las multicitadas Resoluciones o la plausibilidad científica de las conclusiones expresadas en los correspondientes informes o en las consideraciones de las decisiones mismas, de suerte que no se ofreció al Juez Administrativo elemento demostrativo alguno que permita

¹⁰³ Fls. 167 a 408, cuaderno 1.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

tener por demostrada la falla en el servicio que se achaca a la autoridad administrativa demandada.

Recaía en la parte actora la carga de demostrar que los procedimientos adelantados o los criterios técnicos esgrimidos por la Administración resultaban contrarios a los parámetros científicos o al saber especializado aplicable al caso concreto, asunto que efectivamente puede ser fiscalizado por el Juez Administrativo, como en otras ocasiones lo ha expresado esta Sala; pero la desatención de ese *onus probandi* por parte del actor deja al Juez en la imposibilidad de tener por demostradas las aseveraciones formuladas en la demanda en el sentido de que el obrar y las decisiones de la entidad demandada se apartaron de las obligaciones que les impone el ordenamiento jurídico, como en precedente ocasión lo sostuvo la Sección Tercera:

“b. No obstante lo anterior, quiere la Sala ser enfática en sostener que la naturaleza técnica de las decisiones administrativas, incluso, el reconocimiento de la posibilidad de existencia de márgenes de apreciación o de discrecionalidad para su adopción, de ninguna manera se traduce en la consagración de ámbitos de actividad de la Administración inaccesibles al control por parte del Juez de lo Contencioso Administrativo. Las decisiones administrativas fundamentadas en criterios técnicos, incluso en aquellos casos que planteen “cuestiones técnicas complejas”, al igual que la entera actividad de los poderes públicos en un Estado de Derecho, se encuentran sometidas por completo al ordenamiento jurídico y, por tanto, son susceptibles de fiscalización judicial. Además, afirmar la exclusión del control judicial respecto de las comentadas decisiones vulneraría flagrantemente el derecho al acceso a la Administración de Justicia de los ciudadanos afectados por la decisión correspondiente. Por tanto, las especiales idoneidad técnica, estructura organizativa y preparación funcional que en algunos casos caracterizan —y que en lo posible deben caracterizar, como regla general,— a los órganos administrativos encargados de decidir con base en valoraciones



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

técnicas, pueden justificar que en sede administrativa sus decisiones, una vez firmes, no sean susceptibles de revisión o sustitución por parte de otros órganos en los cuales no concurren tales calidades, pero tal exclusión no puede entenderse extensiva a las autoridades judiciales.

c. En consecuencia, cuando se trate de litigios en los cuales se controvierta la legalidad de decisiones administrativas sustentadas en cuestiones técnicas, las autoridades judiciales no están obligadas, per se, a inclinarse por la valoración previamente efectuada por la Administración, toda vez que ello contravendría la naturaleza y los propósitos de la actividad probatoria desplegada dentro del proceso y de la función jurisdiccional misma, que tienen por objeto, precisamente, permitir a las partes obtener —o cuando menos intentar— el convencimiento del juez en favor de sus pretensiones. Y como el tribunal se halla ubicado en una posición de imparcialidad, supra partes, debe resolver la discrepancia técnico valorativa entre demandante y demandado —que se encuentran en pié de igualdad en sede judicial— apreciando la prueba pericial —en la que sin duda puede apoyarse— y la totalidad del acervo probatorio disponible, conjuntamente con el juicio técnico de la Administración, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y valorando la fuerza de convicción atribuible a las diferentes soluciones presentadas por las partes, sin estar vinculado ni por el dictamen pericial, ni por la apreciación administrativa previa.

d. Cosa distinta es que, en consideración a las particularidades de cada caso concreto y a la naturaleza y complejidad de la cuestión técnica debatida, el control judicial que se lleve a cabo puede tener una intensidad diversa. Así pues, tratándose de supuestos en los cuales (i) para llevar a cabo su escogencia la Administración acude a la técnica y ésta no reconoce como posible una, sino varias alternativas de solución igualmente eficaces para alcanzar el propósito perseguido o (ii) de aquellos casos en los cuales la decisión administrativa está basada en hipótesis científicas que no han sido corroboradas —bien porque el estado de la ciencia no lo permite, ora por tratarse de juicios de prognosis—, de suerte que la Administración habrá de efectuar la elección última atendiendo a lo que estime más conveniente para el interés público, en estos dos tipos de supuestos, el control judicial habrá de contraerse, en principio, a excluir la alternativa seleccionada por la Administración cuando ésta incurra en “error manifiesto de apreciación”, esto es, cuando la elección resulte manifiestamente desproporcionada, irrazonable o arbitraria —control judicial “negativo”, en la medida en que se limita a verificar la no trasgresión de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico—, ...



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

(...)

En cambio, en los supuestos en los cuales (iii) la Administración decide aplicando conceptos jurídicos que remiten a criterios de naturaleza técnica que permiten identificar, en el caso concreto, la única solución ajustada a Derecho y se demuestra en el proceso que no fue ésta la elegida por el órgano administrativo, la intensidad del control judicial debe ser mayor y, entonces, se tratará de un control "positivo" en la medida en que el juez habrá no sólo de anular la decisión demandada, sino de imponer la única solución que resulta jurídicamente admisible, sustituyendo, por tanto, la escogencia previamente efectuada por la Administración, siempre que exista soporte acreditativo suficiente en el expediente para proceder de tal manera y el resultado de la apreciación conjunta de la comunidad probatoria, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, así lo impongan.

(...)

e. Una vez la Administración ha satisfecho la exigencia derivada de la previsión contenida en el artículo 207 numeral 6 del Código Contencioso Administrativo y ha remitido al expediente judicial los antecedentes administrativos de su decisión¹⁰⁴, incluyendo entre ellos el concepto técnico que la sustenta, corresponde al demandante la carga de aportar los elementos de prueba que conduzcan a evidenciar el error manifiesto de apreciación en el cual ha incurrido la valoración administrativa y, cuando haya lugar a ello, a acreditar cuál es la única interpretación del concepto técnico en cuestión que resultaría jurídicamente admisible.

(...)

Sin embargo, de acuerdo con los planteamientos efectuados por la Sala en el apartado anterior, los aludidos márgenes de valoración técnica —que, en los casos igualmente referidos en dicho acápite, sin

¹⁰⁴ Nota original de la sentencia citada: El citado precepto, subrogado por el artículo 46 del Decreto 2304 de 1989, establece: "Auto admisorio de la demanda. Recibida la demanda y efectuado el reparto, si aquélla no reúne los requisitos legales, el ponente debe admitirla y además disponer lo siguiente:

(...)

6. Que se solicite al correspondiente funcionario el envío de los antecedentes administrativos, dentro del término que al efecto se le señale. El desacato a esta solicitud o la inobservancia del plazo indicado constituye falta disciplinaria".



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

duda pueden dar lugar a la existencia de facultades discrecionales (discrecionalidad técnica)— en manera alguna suponen que el Juez de lo Contencioso Administrativo se encuentre impedido para fiscalizar el fundamento técnico de los actos administrativos demandados. Solamente, según se explicó, en los supuestos en los cuales la ciencia o el conocimiento técnico aplicable no aporte soluciones unívocas e indiscutidas, o se trate de pronósticos o juicios técnicos que dan lugar a la aplicación de criterios de decisión que superan el ámbito de lo estrictamente científico, el juez, en principio, se estará al criterio objetivo elegido por la Administración para decidir, a no ser que se acredite que el mismo incurre en error manifiesto de apreciación. En los demás casos, nada obsta —según igualmente se explicó— para que el control que se practique respecto del soporte técnico de la decisión administrativa pueda tener la mayor intensidad.

Sin embargo, también se anotó que la carga de la prueba enderezada a controvertir dichos fundamentos técnicos, una vez la Administración los ha aportado al proceso, concierne al demandante, quien, entonces, está en la obligación de allegar o proponer la práctica de la prueba pericial idónea, pertinente y conducente a cuestionar el criterio técnico tomado en consideración para resolver por el órgano administrativo. Dicha experticia, además, ha de ser valorada por el juez conjuntamente con el resto de la comunidad probatoria obrante en el expediente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Pero en el sub lite, la parte actora no satisfizo las antedichas exigencias probatorias, toda vez que, según se refirió en el acápite de antecedentes, la práctica de inspección judicial y de prueba pericial fue denegada habida cuenta que la petición de tales probanzas se formuló sin el lleno de los requisitos legalmente establecidos por los artículos 233, 236.1 y 245 del Código de Procedimiento Civil.

Tal omisión dejó al Juez de lo Contencioso Administrativo desprovisto de elementos de juicio de naturaleza técnica, diversos de los aportados por la Administración, con base en los cuales fiscalizar el criterio técnico tenido en cuenta por ésta para fundamentar los actos administrativos demandados, actos que, por lo demás, se encuentran suficiente y adecuadamente motivados, precisamente con base en los diversos informes técnicos en los cuales fue estudiada la solicitud de licencia formulada por la sociedad aquí demandante ...”¹⁰⁵ (subrayas añadidas).

¹⁰⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No.: 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, cabría interrogarse, en aplicación del principio *iura novit curia*, si el demandante pudiera no encontrarse en el deber jurídico de soportar los daños que aduce le fueron causados con las actuaciones y las medidas preventivas adoptadas por la C.V.C., en el presente caso, pese a que los actos administrativos en los cuales tales medidas fueron impuestas deban ser catalogados como conformes a Derecho; sin embargo, para poder llevar a cabo ese análisis resultaría menester poder examinar en qué sentido y con base en qué argumentos fue resuelto el procedimiento administrativo sancionatorio que adelantó la C.V.C., en contra del señor Diego Antonio Domínguez Mejía como consecuencia de los hechos que originaron el presente litigio.

Empero, la documentación arrojada al expediente como integrante del procedimiento administrativo en mención no permite establecer cuál fue el sentido del pronunciamiento mediante el cual se puso fin a la actuación sancionatoria aludida, si culminó con la declaratoria de responsabilidad del investigado o, por el contrario, el señor Domínguez Mejía fue exonerado de la misma por la C.V.C. Ello impide, por ejemplo, establecer si pudiera haber lugar, o no, a la aplicación de un régimen de responsabilidad objetivo con fundamento en el daño especial, para estudiar la vocación de prosperidad de las pretensiones elevadas con la demanda.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo expuesto conduce a la Sala a negar las pretensiones indemnizatorias formuladas en el libelo introductorio del litigio.

2.5 Costas.

Habida cuenta de que la disposición aplicable a este respecto, esto es el artículo 55 de la ley 446 de 1998, indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes ha actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Modifícase la sentencia proferida en primera instancia, esto es la dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 18 de mayo de 2009 y, en su lugar, dispónese lo siguiente:

1. Declárase inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones primera, segunda y tercera de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento.

2. Niéganse las restantes súplicas de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.



Radicación No.: 7600123310002000504271-01 (37.603)
Expediente No. 37.603
Actor: Diego Antonio Domínguez Mejía
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

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

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

HERNÁN ANDRADE RINCÓN CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA