

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
VILLAVICENCIO

Villavicencio, 6 de julio de 2017

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: AGROPECUARIA ALIAR S.A.
DEMANDADO: CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE DEL ÁREA DEL MANEJO ESPECIAL
DE LA MACARENA
EXPEDIENTE: No. 50-001-33-33-005-2017-00047-00

CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR

Surtido el trámite correspondiente y atendiendo a lo dispuesto por el inciso cuarto del artículo 233 del C.P.A.C.A., dentro del término oportuno, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada de manera simultánea con la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1 Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la sociedad AGROPECUARIA ALIAR S.A., presentó demanda contra CORMACARENA, a fin de obtener la nulidad de diferentes actos administrativos proferidos dentro una investigación administrativa ambiental y proceso sancionatorio, que culminó con la imposición de una sanción pecuniaria y compensatoria en su contra.

1.2 Solicitud de medida cautelar.

Simultáneamente con la presentación de la demanda, la sociedad demandante solicita que mientras se decide el fondo de esta controversia, se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los siguientes actos administrativos, proferidos en desarrollo de la mencionada investigación administrativa ambiental y proceso sancionatorio: i) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.13-1202 del 22 de julio de 2017, mediante la cual se abrió investigación administrativa ambiental y proceso sancionatorio contra la sociedad AGROPECUARIA ALIAR S.A., ii) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.15-1754 del 2 de octubre de 2015, por medio de la cual se cerró la investigación administrativa y se impuso sanción pecuniaria y compensatoria a la sociedad AGROPECUARIA ALIAR S.A y iii) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.16-1039 del 18 de agosto de 2016, mediante la cual se resolvió recurso de reposición contra la anterior resolución, confirmándola íntegramente.

Como sustento de esa petición, se plantearon los mismos fundamentos jurídicos de las pretensiones de la demanda, éstos son: i) por trasgredir los derechos de la sociedad demandante al debido proceso, a la defensa y a la contradicción, consagrados en el artículo 29 constitucional, ii) por desconocer la presunción de la buena fe en las actuaciones de la sociedad demandante, establecida en el artículo

83 constitucional, iii) por vulnerar los principios constitucionales y normativos consagrados en los artículos 230 constitucional y 3º de la Ley 1437 de 2011, iv) por desconocer los postulados normativos de la Ley 1333 de 2009, mediante el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y v) por errónea valoración de los medios de prueba recaudados durante el desarrollo de la investigación administrativa objeto de estudio.

1.3 Traslado de la solicitud.

Mediante auto del 25 de mayo de 2017 y notificado el 13 de junio siguiente, se dio traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (5) días, el cual comenzó a correr una vez quedó surtida la notificación de esa providencia.

Dentro de la oportunidad legal, la apoderada de CORMACARENA se pronunció respecto a la medida cautelar en los siguientes términos:

- Con la expedición de los actos administrativos objeto de la presente medida cautelar, no se trasgredieron las normas constitucionales y legales señaladas por la sociedad demandante como vulneradas.
- La medida cautelar incoada no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que i) no existe en el plenario prueba siquiera sumaria del restablecimiento del derecho pretendido con la demanda, pues la accionante no ha dado cumplimiento a las sanciones impuestas y ii) dentro de los argumentos expuestos por la demandante, no se puede dilucidar cuál es el perjuicio irremediable que se evitaría con el decreto de la medida cautelar solicitada.
- Durante el proceso sancionatorio ambiental adelantado en contra de la sociedad demandante, la accionada se ciñó y respetó todas y cada una de los principios y reglas procesales consagradas en la Constitución Política, en la Ley 1333 de 2009 y en la Ley 1437 de 2011.
- En el proceso sancionatorio adelantado se encuentra debidamente acreditado que la parte demandante incurrió en una infracción normativa ambiental al talar individuos arbóreos sin contar con los respectivos permisos ambientales.

Finalmente, luego de realizar un recuento del trámite procesal surtido durante la investigación administrativa ambiental objeto de estudio, solicita no conceder la medida cautelar incoada.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Marco normativo

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

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

contradicción entre el acto acusado y las normas cuya violación se alega, o del acto con las pruebas”¹.

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 18 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00049-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 13 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00042-00. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer." Es del caso destacar que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 del C.P.A.C.A la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento."

Igualmente el artículo 231 ibídem consagra los requisitos a evaluar para decretar las medidas cautelares, entre los cuales establece los siguientes en lo que respecta a la suspensión provisional de actos administrativos:

"ARTICULO 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

(...)."

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

2.2. Caso concreto

Según quedó resumido en los antecedentes de estas consideraciones, la medida cautelar que aquí se examina, consistente en la suspensión provisional de los actos administrativos contenidos en: i) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.13-1202 del 22 de julio de 2017, ii) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.15-1754 del 2 de octubre de 2015 y iii) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.16-1039 del 18 de agosto de 2016, se sustenta en varias presuntas irregularidades que en materia procesal y probatoria se evidenciaron durante el desarrollo de una investigación administrativa sancionatoria que se adelantó en contra de la sociedad demandante, que vulneró su derecho a la defensa, a la contradicción y, en general, al debido proceso.

Pues bien, para suspender provisionalmente los efectos jurídicos de estos actos administrativos proferidos dentro de la mencionada investigación administrativa sancionatoria, es claro que no basta con que la sociedad demandante manifieste que durante el desarrollo de toda la actuación administrativa se vulneraron los principios constitucionales al debido proceso, a la defensa y a la contradicción, por aplicación indebida del trámite procesal consagrado en la Ley 1333 de 2009, para este tipo de casos, según se explica a continuación.

El debate que plantea la solicitud de medida cautelar no es otro que determinar si la administración, en el trámite de la investigación administrativa objeto de demanda que culminó con la imposición de una sanción pecuniaria y compensatoria a la demandada, omitió seguir y dar cumplimiento al debido trámite procesal y probatorio que regula este tipo de procedimientos y que se encuentra contemplado en la Ley 1333 de 2009.

Anterior problema jurídico que, a juicio de este Despacho, requiere de un estudio detallado de cada una de las actuaciones procesales y de todo el manejo probatorio

surtido en desarrollo de dicha investigación administrativa, análisis que, a todas luces, reviste de una complejidad que no corresponde al que permitiría examinar la viabilidad de una medida cautelar, sino al propio de la sentencia. Oportunidad procesal en que la entidad demandada ya habrá tenido posibilidad de pronunciarse, tanto en la contestación de la demanda, como en los alegatos de conclusión, respecto de los argumentos planteados en la demanda.

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

Además, nótese que tanto la medida cautelar incoada como las pretensiones de fondo de la demanda se sustentan en idénticos fundamentos jurídicos, sin distinguirse, especificarse o señalarse siquiera los hechos, circunstancias o pruebas que justifiquen la premura, utilidad o necesidad de decretarse la medida cautelar solicitada.

Asimismo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 del C.P.A.C.A., que establece que para acceder a las medidas cautelares se requiere que se cumplan con unos requisitos, (los cuales fueron señalados en el marco normativo de esta providencia), tampoco se advierte que la sociedad demandante haya siquiera indicado cómo al no otorgarse la medida cautelar se le cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Así las cosas, dada la complejidad del asunto que se discute y ante la falta de determinación o especificación de las situaciones fácticas o jurídicas que ameritasen el decreto de la cautela solicitada, no es dable declarar la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de la medida cautelar que aquí se estudia, pues no se encuentran acreditados los requisitos para su procedencia contemplados en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

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

Ahora bien, también es pertinente indicar que no existen elementos suficientes para concluir una posible ilegalidad de los actos demandados, máxime cuando este es el objeto de la controversia, en atención a ello, existen motivos que impiden tener un alto grado de convicción sobre la ilegalidad de los actos, existiendo una duda razonable para decretar la medida, siendo en este plano necesario negar la medida solicitada.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la **MEDIDA CAUTELAR** consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos contenidos en: i) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.13-1202 del 22 de julio de 2017, ii) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.15-1754 del 2 de octubre de 2015 y iii) la Resolución número PS-GJ 1.2.6.16-1039 del 18 de agosto de 2016, proferidos por CORMACARENA dentro una investigación administrativa sancionatoria.

SEGUNDO: Reconocer personería a la abogada XIMENA DEL PILAR GUERRERO DÍAZ para actuar como apoderada de la entidad demandada, en los términos y para los fines del poder visible a folios 15 y 16 del cuaderno de medida cautelar.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



JENNY CAROLINA RUEDA ORTIZ
JUEZA



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia emitida el 6 de julio de 2017 se notificó por ESTADO No. 41 del 7 de julio de 2017.


LILIANA PATRICIA CALDERÓN HERNÁNDEZ
Secretaría