

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, veintiocho (28) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MONTENEGRO Y LEROY COAL S.A.S
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE
BOYACÁ - CORPOBOYACÁ
RADICACIÓN: 15238 33 33 002 2019 00040 01

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la demandante MONTENEGRO Y LEROY COAL CO S.A.S, en contra del auto de fecha 14 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama rechazó la demanda de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. Actuaciones procesales (fl. 1-27)

Mediante apoderado judicial, la sociedad MONTENEGRO Y LEROY COAL CO SAS interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - en adelante -Corpoboyacá-. Solicitó la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 2221 del 20 de junio de 2018, mediante la cual, la entidad demandada le impuso como medida preventiva: la suspensión de actividades de explotación de carbón en la Boca Mina denominada La Primavera, ubicada en el municipio de Socotá. A título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene el levantamiento la medida preventiva y el pago de los perjuicios materiales causados con ocasión de su imposición.

I.2. Providencia recurrida (fl. 141-142)

Mediante auto del 14 de marzo de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama rechazó la demanda de la referencia. Consideró que el acto administrativo enjuiciado es un acto de trámite no susceptible de control judicial. Invocó providencia del Consejo de Estado¹ donde se señala que son de trámite o preparatorio los actos que adoptan medidas cautelares o preventivas en el marco de procedimientos administrativos sancionatorios. Por medio de ellos, no se resuelve de fondo la actuación administrativa, no se imposibilita la continuación del procedimiento y no se decide el juicio de responsabilidad en materia ambiental.

I.3. Recurso de apelación (fl. 144-161)

Inconforme con la determinación del A quo, el apoderado de la parte demandante apeló la anterior decisión. Solicitó revocar la providencia y ordenar la admisión de la demanda.

Expuso que el acto enjuiciado es un acto administrativo de carácter particular que genera perjuicios única y exclusivamente a la parte demandante. Por ello, la demanda de nulidad y restablecimiento de derecho es el único mecanismo para obtener su control judicial. Indicó que, al no proceder ningún tipo de recurso en contra del acto demandado, se procedió a solicitar su revocatoria directa. Sin embargo, mediante Resolución 4470 del 6 de diciembre de 2018 fue negada dicha solicitud. Además, que, en contravía de la posición del A quo, el Ministerio Público dio por agotado el trámite de conciliación prejudicial sin advertir que se trataba de un acto preparatorio.

Argumentó que el acto administrativo atacado adoptó una medida sancionatoria y no una preventiva, pues no se trata de la ejecución de actividades "nuevas". La actividad minera desarrollada por la demandante se viene desempeñando desde hace más de 20 años y se encuentra autorizada y amparada desde el otorgamiento de la respectiva licencia ambiental a través de la Resolución 492 de 2006. Resaltó que el acto enjuiciado no atiende al objeto de las medidas preventivas establecido en el artículo 12 de la Ley 1333 de 2009 y que, impuso la medida de manera anticipada, pues el procedimiento sancionatorio inició con posterioridad mediante la Resolución 2222 del 20 de junio de 2018. Adicionalmente, que, en la parte resolutive del acto no se estableció el término de duración de la medida, por ello, es de carácter definitivo. Adujo que, si se tratara de una medida

1. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 4 de noviembre de 2015. Exp: 76001-23-31-000-2005-04271-01 (37603). C.P. Hernán Andrade Rincón.

preventiva, la medida a imponer no hubiera sido la suspensión de las labores, sino alguna de las enmarcadas en el artículo 36 de la ley 1333 de 2009.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática de la discusión, la Sala abordará, en su orden *i*). Lo que se debate en segunda instancia y la formulación del problema jurídico, y *ii*). El estudio y la solución del caso en concreto.

II.1.- LO DEBATIDO EN SEGUNDA INSTANCIA Y PROBLEMA JURÍDICO.

Tesis de la providencia apelada.

A través del acto enjuiciado se impuso a la demandante una medida de carácter preventivo, consistente en la suspensión temporal de la actividad minera, en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. No emitió pronunciamiento de fondo ni puso fin a la actuación administrativa. Por lo tanto, es un acto de trámite no susceptible de control judicial. Ello conlleva al rechazo de la demanda.

Tesis del recurrente.

El acto demandado no adoptó una medida preventiva, sino una medida sancionatoria coercitiva, con la cual se generan perjuicios a la sociedad demandante. No se estableció el término de duración, prolongándose sus efectos indefinidamente. Además, la actividad minera se ejecuta desde hace más de 20 años al amparo de la respectiva licencia ambiental.

Planteamiento del problema jurídico y tesis de la Sala.

Atendiendo al fundamento jurídico de la decisión recurrida y las razones de inconformidad planteadas por el apelante, corresponderá a esta Sala de Decisión determinar si:

- *¿la medida impuesta por CORPOBOYACÁ y contenida en el acto administrativo demandado, consistente en la suspensión de actividades de explotación de carbón, es de carácter preventiva o sancionatoria, y si se trata de un acto de trámite o definitivo*

pasible de control jurisdiccional?

La Sala Primera de Decisión advierte que el acto demandado, contenido en la Resolución 2221 del 20 de junio de 2018, es un acto administrativo pasible de control judicial, habida cuenta que no fue proferido en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio, sino, previamente y con independencia de su iniciación. Por lo tanto, no se trataba de un acto de trámite, sino definitivo, pues las determinaciones adoptadas en este, modificaron situaciones jurídicas particulares y concretas respecto de su destinatario, tal como se expondrá más adelante.

A efectos de ahondar en el estudio del problema jurídico, la Sala se referirá a los siguientes temas: **i)** Actos administrativos pasibles de control judicial, **ii)** Acto administrativo que impone medidas preventivas en materia ambiental – Ley 1333 de 2009, **iii)** El caso concreto.

II.2.- ESTUDIO Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

2.1. Actos administrativos pasibles de control judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El control jurisdiccional del acto administrativo es una de las formas de control judicial que se ejerce sobre el actuar de la administración. Ello, porque, para la materialización de los fines del Estado, a esta se ha conferido la facultad de emitir decisiones unilaterales que producen efectos jurídicos e inciden sobre los derechos subjetivos de los administrados. Para evitar el abuso del poder y la arbitrariedad por parte de la administración, su quehacer debe someterse a la plena e inexcusable observancia del principio de legalidad.

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 104, atribuyó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de las controversias y litigios originados en actos sujetos al derecho administrativo en los que estén involucradas entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. No obstante, de un análisis sistemático del contenido del estatuto procesal, se concluye que esta forma de control jurisdiccional no recae sobre cualquier acto o manifestación unilateral de la voluntad de la administración. Por ello, conviene precisar que, desde el punto de vista de su contenido y su papel en el marco de la actuación administrativa, los actos administrativos se han clasificado en *i)* definitivos, *ii)* de trámite y *iii)* de ejecución.

En cuanto a los primeros, debe tenerse en cuenta que, el artículo 138 ibidem señala que el control vía nulidad y restablecimiento del derecho procederá respecto de aquellos actos administrativos - *expresos o presuntos*- por medio de los cuales se lesione un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica. A su turno, el artículo 43 ibidem establece que son actos definitivos "*los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación*". Es decir que, son aquellos que producen consecuencias jurídicas particulares y concretas como expresión de la culminación del procedimiento administrativo.

Los actos administrativos de trámite son los que se expiden en el curso de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión final -acto definitivo-. Con ellos se busca dar impulso al procedimiento mientras se adopta la decisión de fondo. Sus defectos jurídicos sólo podrán debatirse en el juicio de legalidad del acto definitivo. Por ello, no son susceptibles de ser demandados, salvo, de manera excepcional, cuando se acredita que impidieron continuar con el trámite o pusieron fin a la actuación.

Los actos de ejecución son aquellos cuyo objeto es dar cumplimiento a lo ordenado en una ley, en un acto administrativo definitivo, o a lo dispuesto por un juez en una providencia judicial. En esa medida, como quiera que no deciden de fondo ni culminan o impiden la continuación de la actuación administrativa, tampoco son pasibles de control judicial, excepto, cuando, so pretexto de su cumplimiento, el encargado de ello se aparta de la decisión y crea, modifica o extingue una situación jurídica particular y concreta.

La distinción enunciada con anterioridad ha sido ampliamente analizada por el Consejo de Estado, sobre lo cual ha manifestado:

"De otro lado, se encuentra la distinción entre los "actos resolutorios (definitivos)" y los de "trámite" la cual se origina en el procedimiento administrativo para su expedición: mientras que los actos de trámite son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, siendo necesarios para llegar a la decisión; los actos definitivos son los que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite. Esta distinción incide en análisis de la "impugnabilidad" de los actos en sede judicial, pues en principio los actos de mero trámite no son demandables, salvo que afecten un derecho particular, y los actos definitivos por regla general se pueden impugnar judicialmente."²

2. Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección "B". Sentencia del 8 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10). C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Así las cosas, uno de los elementos que determina si un acto es pasible o no de control judicial, es su grado de afectación a un derecho individual y/o a una situación jurídica particular y concreta. En dicho punto convergen las clasificaciones expuestas. Para que proceda su enjuiciamiento es necesario que la decisión no solo cree, modifique o afecte un derecho particular (respecto de una o varias personas), sino que, además, su contenido sea de tal naturaleza que ponga fin actuación administrativa que lo originó.

De lo expuesto con anterioridad, es evidente que la jurisdicción de lo contencioso administrativo solo podrá analizar la legalidad de aquellos actos administrativos que, como producto de la manifestación unilateral de la administración y como conclusión del respectivo procedimiento administrativo, produzcan efectos jurídicos particulares y concretos respecto de los administrados. Y no sobre aquellos actos previos o de trámite proferidos en el transcurso de la actuación administrativa.

2.2. Acto administrativo que impone medidas preventivas en materia ambiental – Ley 1333 de 2009.

El artículo 79 Superior asignó como deber en cabeza del Estado la protección y guarda de la diversidad e integridad del ambiente. Seguidamente, en el artículo 80 se otorgó al Estado la potestad sancionatoria en materia ambiental al disponer que, además del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, le correspondería imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 23 de 1993, se determinó que las Corporaciones Autónomas Regionales son la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales. Por ello, se asignó dentro de sus múltiples funciones -art. 31-, la de imponer y ejecutar las medidas de policía y sanciones de ley, derivadas de la violación de las normas de protección ambiental.

En observancia de las normas constitucionales fue expedida la Ley 1333 de 2009, *"Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"*. Allí se dispuso que, en ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales pueden imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias previstas en dicha normativa, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Ello, en el entendido

que, hayan sido quienes otorgaron la licencia ambiental, permiso o concesión. La norma en comento, como se observa, si bien se refirió en términos generales al "procedimiento sancionatorio ambiental", reguló de manera expresa, de un lado, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas – Título III, art. 12 y ss-; por otro, el procedimiento sancionatorio como tal -Título IV, art. 17 y ss-. De lo cual, se advierte que se trata de dos procedimientos administrativos distintos.

La imposición de medidas preventivas se rige por un procedimiento más corto y expedito que el procedimiento sancionatorio. Ello, precisamente porque las medidas preventivas persiguen, *"prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana"*, tal como lo dispuso el artículo 12 ibidem. Es así como, ante la comprobación del hecho -incluso en flagrancia- y ante la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a hacerlo mediante acto motivado. La medida se ejecutará de manera inmediata y transitoria, sin que proceda recurso alguno contra su decreto. Se levantará una vez desaparezcan las causas que la originaron -art. 35-. Posteriormente habrá lugar a determinar si existe o no mérito para el inicio del procedimiento sancionatorio.

En el marco de este procedimiento, la autoridad ambiental podrá, atendiendo a la gravedad de la infracción, imponer cualquiera de las medidas previstas en el artículo 36³ de la ley en comento. Dentro de las que se encuentra la de suspensión de obra, proyecto o actividad que, según el artículo 39, *"Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas."*

Por su parte, el procedimiento sancionatorio propiamente dicho es un trámite más riguroso y complejo, propio del *ius puniendi*. Comprende diferentes fases como la indagación preliminar -con la que se estudia

3. Amonestación escrita (art. 37) / Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción (art. 38). / Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres (art. 38). / 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 (art. 39).

la posibilidad de su apertura-, formulación de cargos -donde se adecúa el hecho dañoso a la conducta típica-, descargos, práctica de pruebas y decisión final contenida en acto administrativo definitivo que decida sobre la responsabilidad ambiental del presunto infractor de las normas ambientales. Es así como, según lo indica el artículo 4º de la Ley 1333, la sanción administrativa es de carácter preventiva, correctiva y compensatoria. Solo habrá lugar a imponer una sanción administrativa, en la medida que se encuentre acreditada la configuración de *i)* una infracción a una norma ambiental o *ii)* un daño al medio ambiente, y en este caso, la existencia de dolo o culpa -no desvirtuada por parte del infractor⁴- y el nexo de causalidad entre esta y aquel. Como corolario de este procedimiento, la autoridad ambiental podrá imponer al responsable cualquiera de las sanciones enlistadas en el artículo 40⁵, que oscilan ente imposición de multa pecuniaria, cierre del establecimiento, terminación de la licencia ambiental, demolición de la obra, decomiso de elementos y trabajo comunitario, entre otras.

Así las cosas, se tiene que, en ejercicio de la potestad sancionatoria conferida en materia ambiental, las autoridades ambientales podrán, con observancia del debido proceso y previo agotamiento del procedimiento administrativo, imponer medidas de carácter preventivo y/o sanciones administrativas, según el procedimiento que se adelante. Es decir que se trata de dos procedimientos que, si bien tienen aspectos en común, tienen fines diversos y especiales, se tramitan por sendas distintas y culminan con decisiones distintas. Por ende, no hay lugar a concluir que siempre que se adopte una medida preventiva se está en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

2.3. Caso concreto.

Como se señaló, corresponde a la Sala establecer si en el presente asunto la decisión adoptada por Corpoboyacá, a través de la Resolución No. 2221 del 20 de junio de 2018, mediante la cual impuso

4. El párrafo del artículo 1º de la Ley 1333 de 2009 señala que "*En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.*"

5. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes (art. 43). / Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio (art. 44). / Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro (art. 45). / Demolición de obra a costa del infractor (art. 46). / Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción (art. 47). / Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres (art. 48). / Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental (art. 49).

a la demandante medida preventiva consistente en la suspensión temporal de la actividad minera, constituye un acto administrativo definitivo pasible de control judicial, o si, por el contrario, se trata de un acto de trámite o preparatorio.

Tal como se referenció en líneas atrás, a partir de la expedición de la Ley 1333 de 2009 se asignó a las Corporaciones Autónomas Regionales la posibilidad de imponer y ejecutar *i.* medidas preventivas cuando se advierta atentado o peligro contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, o *ii.* medidas sancionatorias propiamente dichas, por el incumplimiento e infracción de la normativa ambiental o configuración de daño ambiental. Para el efecto, en dicha ley se establecieron los procedimientos a seguir por parte de la autoridad ambiental para la imposición tanto de las medidas preventivas, como de las sancionatorias. Así mismo, se enlistaron aquellas que podrían aplicarse como medidas preventivas y aquellas que podrían aplicarse como sanciones.

Lo anterior, demuestra que se trata de dos clases de procedimientos administrativos diferenciados. Uno *-el de imposición de medida preventiva-*, con una finalidad propia, pues se enmarca en el campo del peligro o del riesgo de afectación, y, por ende, más expedito y rápido; y otro *-sancionatorio-*, propio del *ius puniendi*, más detallado y complejo, que impone la observancia de las garantías propias del juicio de responsabilidad en materia sancionatoria, cuya finalidad es determinar la vulneración de una norma ambiental o la presencia de un daño relevante. Tan es así que, en el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009, se consagra la posibilidad de que, con posterioridad a la imposición de la medida preventiva, la autoridad ambiental puede evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio propiamente dicho, pues de superarse la causas que originaron la medida habrá lugar a su levantamiento.

Nótese que, la potestad de imponer una medida de carácter preventivo no depende necesariamente de la previa apertura o inicio del procedimiento sancionatorio, pues se trata de una medida que se puede tomar al margen de aquel. Dependiendo de la permanencia del hecho dañoso o de la infracción, habrá lugar a dar inicio al procedimiento sancionatorio.

Según se observa en el acto acusado, Corpoboyacá impuso una medida de carácter preventivo de las definidas y enlistadas en los artículos 12, 32, 36 y 39 de la Ley 1333 de 2009. En cuanto a su duración, se dispuso que permanecería y sería levantada hasta tanto la sociedad demandante presentara y fuera aprobada la información

referente al Plan de Manejo ambiental. En los hechos de la demanda y en la apelación también se afirmó que, con posterioridad a la imposición de la medida preventiva, por medio de la Resolución No. 2222 del 20 de junio de 2018, Corpoboyacá dio inicio al procedimiento sancionatorio en contra de la sociedad demandante.

Lo expuesto permite dilucidar entonces que la medida preventiva que reprocha la demandante fue impuesta con antelación al inicio de la apertura del procedimiento sancionatorio. Se reitera, se trata de una facultad que, por virtud de la ley, puede ser ejercida con independencia del procedimiento sancionatorio propiamente dicho. Tan es así que, si luego de la imposición de la medida se acredita que desaparecen las causas que le dieron origen, se procede a su levantamiento.

No obstante, en uno y otro caso, el destinatario de la medida puede considerar que no se ajustaba al ordenamiento y/o que con ocasión de ella se afectaron sus intereses lícitos. Pues ello deviene como consecuencia del procedimiento expedito de imposición de la medida y no como resultado del juicio sancionatorio que culmina con el acto que decide sobre la responsabilidad del presunto infractor. Es decir que, tanto, si se da inicio o no al procedimiento sancionatorio, el acto que impone una medida preventiva es de carácter definitivo y, por ende, susceptible de control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

No cabe duda que, si bien la imposición de la medida en comento ostenta una naturaleza preventiva y fue interpuesta por un lapso de tiempo determinado *-como en el sub examine, donde se supeditó a la aprobación del Plan de Manejo Ambiental-*, ello no quiere decir que se trate de un acto de ejecución o de trámite. En primer lugar, porque no fue adoptada en el marco o dentro del procedimiento sancionatorio, pues al momento de su adopción no se había dado inicio a aquel y, en segundo lugar, porque su imposición recayó sobre situaciones jurídicas particulares y concretas en cabeza de la sociedad demandante. Sobre las cuales, habrá de decirse que tuvieron una consolidación expresa con la expedición y notificación del respectivo acto. Por lo tanto, no hay lugar a entender que dichas situaciones sólo se consolidarán con la decisión definitiva del procedimiento sancionatorio.

Ahora bien, la Sala no desconoce que el Consejo de Estado en diferentes oportunidades ha señalado que los actos mediante los cuales se adoptan medidas de carácter transitorio o preventivo no son susceptibles de control judicial, tal como lo sostuvo el pronunciamiento citado por el A quo. Sin embargo, debe precisarse

que dicha Corporación lo ha hecho refiriéndose sólo a aquellas decisiones que se toman en el marco o dentro de un procedimiento sancionatorio previamente iniciado y mientras se decide de fondo. Lo cual no acontece en el presente asunto, donde, como se expuso, la imposición de la medida preventiva conforme a la Ley 1333 de 2009 se rige por un procedimiento distinto e independiente del sancionatorio, que culmina con la imposición y orden de ejecución de la respectiva medida.

Lo anterior, ha sido aclarado por dicha Corporación al sostener que la adopción independiente de esta clase de medidas habilita el juicio de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto, en sentencia del 19 de julio de 2018 sostuvo que:

“(...) es claro que los actos a través de los cuales se imponen medidas preventivas **dentro** de una actuación administrativa que culmina con una decisión sancionatoria o no, son actos de trámite, no definitivos, que por lo tanto, no son pasibles de enjuiciarse individualmente ante esta Jurisdicción.

(...)
Diferente sería el escenario si la medida preventiva se hubiera impuesto de forma independiente a la actuación administrativa sancionatoria o de manera previa al inicio de la misma, evento en el cual se podría analizar su legalidad separadamente^{6”7}

Así mismo, en sentencia del 21 de junio de 2018⁸, la Corporación analizó la legalidad de actos administrativos por medio de los cuales se impusieron medidas de carácter preventivo por virtud de la Ley 1333 de 2009, como la aquí analizada. En dicha ocasión, entre otras cosas, se aclaró que, pese a que las pretensiones ostentaban contenido indemnizatorio, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa. Ello como quiera que la sociedad allí demandante cuestionaba a través de los cargos de nulidad y el concepto de la violación, la legalidad del acto. En la providencia se concluyó que la omisión en el cumplimiento de los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 no viciaba de nulidad el acto mediante el cual se impuso una medida preventiva de las contempladas en dicha Ley. Por ende, se negaron

6. Piénsese por ejemplo en el caso de las medidas preventivas especiales contempladas en materia ambiental en la Ley 1333 de 2009, de las cuales depende el inicio o no de la actuación administrativa como tal.

7. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 19 de julio de 2018. Exp. 25000232400020110060301. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

8. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 21 de junio de 2018. Exp. 08001233100020100067601. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

las pretensiones de la demanda.

Así las cosas, la Sala concluye que la Resolución No. 2221 del 20 de junio de 2018 es un acto administrativo de carácter definitivo que decidió sobre situaciones jurídicas particulares y concretas respecto de la sociedad demandante, a quien se impuso una de las medidas preventivas establecidas en la Ley 1333 de 2009. Para las cuales existe un procedimiento distinto al procedimiento sancionatorio en que se debate la responsabilidad ambiental del presunto infractor. Por ello, no hay lugar a duda que es pasible de control judicial, al margen de la decisión definitiva que se adopte con ocasión del juicio sancionatorio, por tratarse de procedimientos administrativos distintos.

En suma, no hay lugar a concluir que el acto objeto de debate no era susceptible de ser sometido al conocimiento de esta jurisdicción. Basta con dirigirse al contenido de la Ley para concluir que, como lo reiteró la Sala, se trata de dos procedimientos administrativos distintos, dentro de los cuales se pueden adoptar e imponer medidas y sanciones de distinta naturaleza y que culminan con decisiones de fondo también distintas. Así, nada impide que los defectos y la legalidad del acto mediante el cual se impone una medida de aquellas de carácter preventivo, con independencia del inicio y culminación del procedimiento sancionatorio ambiental, puedan ser sometidos al conocimiento de esta jurisdicción.

Por lo expuesto, se revocará la providencia impugnada y se ordenará al A quo que proceda al estudio de la admisibilidad de la demanda.

Finalmente, como quiera que el trámite del recurso de apelación contra autos implica una decisión de plano, no se evidencia la generación de gastos procesales ni agencias en derecho. Por lo tanto, no se impondrá condena en costas.

Por lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá,

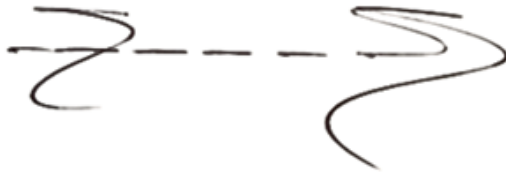
III. RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el auto de fecha 14 de marzo de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, según los motivos expuestos, y devuélvase el expediente al Despacho de origen para que provea sobre la admisibilidad de la demanda.

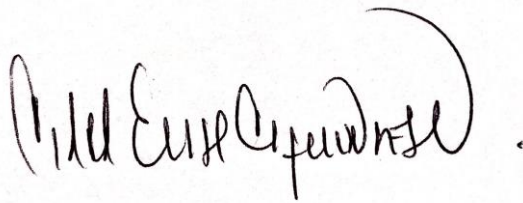
SEGUNDO.- Sin condena en costas.

TERCERO.- Por Secretaría déjese registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

diego