



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, cinco (05) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2019 00154 00  
**M. DE CONTROL:** REPARACIÓN DIRECTA  
**DEMANDANTE:** ADRIANA MILENA DÍAZ JAIMES  
**DEMANDADO:** CORMACARENA Y OTRO

Habiéndose corrido traslado de la digitalización del expediente en el aplicativo TYBA – JUSTICIA XXI WEB, mediante auto del 15 de octubre de 2020<sup>1</sup>, debidamente notificado, sin que se manifestara inconsistencia alguna, se dispone continuar el trámite del presente asunto.

Ahora bien, sería el caso reprogramar la Audiencia Inicial fijada en auto del 27 de febrero de 2020<sup>2</sup>, la cual no se pudo realizar con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, sin embargo, en atención a lo establecido en el inciso segundo del parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021<sup>3</sup>, el despacho se pronunciará frente a la excepción formulada por el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE denominada "*Ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción*", bajo el entendido aceptado por esta corporación que la competencia de la sala sobre excepciones previas sería cuando su prosperidad conlleve a la terminación del proceso, pero porque en este caso la competencia se rige por el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

En el presente asunto, en ejercicio del medio de control de Reparación Directa, la señora ADRIANA MILENA DÍAZ JAIMES demanda a la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ÁREA DE MANEJO ESPECIAL LA MACARENA - CORMACARENA, y a la NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, solicitando se declare administrativa y extracontractualmente responsables a las entidades demandadas de los perjuicios sufridos por la demandante y sus tres hijos, por razón de los hechos y omisiones relacionados con el sellamiento o prohibición de actividades comerciales y turísticas en la finca "La Esmeralda", vereda El Carmen de Villavicencio, desde del 25 de marzo de 2017<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ver documento 50001233300020190015400\_ACT\_AUTO CORRE TRASLADO \_15-10-2020 10.04.29 A.M..PDF, registrado en la fecha y hora 15/10/2020 10:04:39 A. M., consultable en el aplicativo Tyba, <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsultaProceso.aspx>

<sup>2</sup> Pág. 263-264. Ver documento "50001233300020190015400\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_6-10-2020 7.06.52 A.M..PDF", registrado en la fecha y hora 6/10/2020 7:12:02 A. M., consultable en el aplicativo Tyba.

<sup>3</sup> "Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión".

<sup>4</sup> Pág. 4. Ver documento "50001233300020190015400\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_6-10-2020 7.06.52 A.M..PDF", registrado en la fecha y hora 6/10/2020 7:12:02 A. M., consultable en el aplicativo Tyba.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se condene al pago de los perjuicios materiales y morales.

Pues bien, la NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE sustenta la excepción denominada "*Ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción*"<sup>5</sup>, en que en el escrito de demanda se reconoce que los supuestos daños y perjuicios podrían haberse causado mediante el procedimiento de sellamiento adelantado por Cormacarena, mismo que habría de materializarse con la expedición de un acto administrativo, contra el cual procede el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y no Reparación Directa.

Asimismo, que la demandante no presentó recurso alguno en relación con el acto administrativo mediante el cual se materializó el sellamiento del inmueble y de las actividades económicas que allí se desarrollaban, no señaló cuáles fueron las acciones que emprendieron para retirar el sellamiento en el procedimiento sancionatorio, ni presentó de forma somera una hipótesis del nexo causal entre el procedimiento de sellamiento adelantado por Cormacarena y una actuación u omisión de la Cartera Ministerial.

La anterior excepción fue fijada en lista el 06 de febrero de 2020<sup>6</sup>, ante lo cual, el apoderado de la parte demandante<sup>7</sup> indicó que la señora DÍAZ JAIMES nunca fue vinculada a un proceso sancionatorio ambiental dentro del cual se hubiese ordenado el sellamiento correspondiente, por lo que no existe un acto administrativo contra el que se pudiera impetrar la nulidad.

Ahora bien, respecto a la ineptitud de la demanda debe aclararse que el numeral 5 del artículo 100 del CGP, prevé como excepción previa únicamente la denominada "*ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de las pretensiones*", que no puede confundirse con la figura de la ineptitud sustantiva de la demanda para la primera, que conlleva a unas consecuencias distintas.

Frente a esta excepción, el Consejo de Estado<sup>8</sup> ha expresado que en esta jurisdicción los requisitos formales de la demanda están contenidos en los artículos 162<sup>9</sup>,

---

<sup>5</sup> Pág. 152-156. *Ibidem*.

<sup>6</sup> Pág. 254. *Ibidem*.

<sup>7</sup> Pág. 242-247. *Ibidem*.

<sup>8</sup> Sección Segunda. Subsección "A". CP: William Hernández Gómez. Auto del 21 de abril de 2019. Rad: 47-001-23-33-000-2013-00171-01. Interno: 1416-2014. Actor: Humberto Rafael Miranda Correa.

<sup>9</sup> **"ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.

163<sup>10</sup>, 166<sup>11</sup> y 167<sup>12</sup> del CPACA, excepto los numerales 3 y 4 del artículo 166, pues para ellos está consagrada la excepción prevista en el numeral 6<sup>13</sup> del artículo 100 de CGP, luego, es la ausencia de aquellos la que faculta al demandado a proponer la excepción.

Sin embargo, la Alta Corporación<sup>14</sup> también ha indicado que se puede formular como excepción mixta, aun en vigencia de la Ley 2080 de 2021, la denominada "*Ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción*", señalando lo siguiente:

*"Ahora bien, en lo atinente a los medios exceptivos denominados como mixtos, encontramos la indebida escogencia de la acción, frente a la cual, esta Corporación<sup>15</sup>, ha precisado:*

*(...) En ese contexto, se advierte que, si bien el mencionado reparo no se encuentra dentro de las excepciones enlistadas en el artículo 100 del CGP o en el 180 del CPACA, lo cierto es que tiene como finalidad controvertir la forma en la que fue ejercido el derecho de acceso a la administración de justicia, es decir, enerva el contenido de la demanda y el instrumento utilizado por los accionantes para alcanzar sus pretensiones.*

*En atención a lo dicho, la "indebida escogencia de la acción" logra configurarse en la definición traída en el acápite correspondiente de esta providencia respecto del alcance de una excepción mixta, como quiera que, con ella se busca definir las presuntas irregularidades contenidas en el libelo introductorio, esto es, las anomalías que aparezcan de manera previa a que se trabé la litis; aspectos estos que, de no analizarse en la etapa establecida por el artículo 180 ibídem, darían lugar a sentencias inhibitorias, decisiones estas que son precisamente las que el Legislador quiso proscribir en los trámites que se adelantan ante el Juez Administrativo (...)*

*Así entonces, con la formulación de la indebida escogencia de la acción, tal como sucede con la excepción previa de falta de cumplimiento de requisitos formales, se ataca la confección de la demanda en cuanto a la idoneidad del medio de control interpuesto por la parte actora en relación con las pretensiones expresamente*

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica."

<sup>10</sup> **"ARTÍCULO 163. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda."

<sup>11</sup> **"ARTÍCULO 166. ANEXOS DE LA DEMANDA.** A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación. Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.

3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la ley.

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público."

<sup>12</sup> **ARTÍCULO 167. NORMAS JURÍDICAS DE ALCANCE NO NACIONAL.** Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañarlas en copia del texto que las contenga.

Con todo, no será necesario acompañar su copia, en el caso de que las normas de carácter local que se señalen infringidas se encuentren en el sitio web de la respectiva entidad, circunstancia que deberá ser manifestada en la demanda con indicación del sitio de internet correspondiente."

<sup>18</sup> "6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar."

<sup>13</sup> "6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar."

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 27 de mayo de 2021. Rad: 11001-03-28-000-2019-00094-00 (2019-00063-00). CP: Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 12 de diciembre de 2019, MP Oswaldo Giraldo López, Rad. 11001-03-24-000-2017-00130-00.

*planteadas, e inclusive, aquellas cuya mención no es literal pero que devienen de interpretación en conjunto del libelo inicial". (Subraya intencional)*

Al respecto, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que ha de identificarse claramente la causa de la demanda, para determinar el medio de control procedente en el asunto, toda vez que, cada uno de los que se encuentran consagrados en el C.P.A.C.A., tienen su propia finalidad.

*"Sea lo primero advertir que cada una de las acciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tienen un objeto o propósito determinado, de modo que resulta indispensable identificar con claridad y precisión la causa o motivo de la demanda, pues de ello depende que se ejerza una u otra acción, escogencia o decisión que no puede ser caprichosa, arbitraria, ni discrecional del extremo demandante, con independencia de que hoy por hoy, conforme el artículo 171 del código en cita, sea deber del juez hacer las adecuaciones a que haya lugar, en los términos de tal artículo.*

(...)

*Dentro de este contexto, **si la causa del daño es un hecho de la administración, una omisión, una operación administrativa o la ocupación de un inmueble, la acción procedente es la de reparación directa** y los presupuestos para su ejercicio serán los que especialmente establezca el ordenamiento jurídico para tal efecto. **Si, por el contrario, la causa de los perjuicios es una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica, es decir, un acto administrativo, la acción procedente es, por regla general, la de nulidad** -si éste es de carácter general, impersonal y abstracto- **o la de nulidad y restablecimiento del derecho** -si el acto es de carácter particular, individual y concreto"<sup>16</sup>. (Negrilla intencional)*

Así pues, en el *sub examine* se observa que en varios acápite de la demanda, la parte actora señala que la responsabilidad por que se endilga a una de las entidades demandadas corresponde por "CORMACARENA, de hecho, arbitrariamente sin debido proceso selló el 25 de marzo de 2017 dos (2) restaurantes y una represa de refrescamiento corporal masivo, que explotaba para sí la demandante ADRIANA MILENA DÍAZ JAIMES, en la finca la Esmeralda en la vereda El Carmen de Villavicencio, sin que a la fecha de la presente demanda haya levantado los sellos de prohibición de actividades turísticas y comerciales".

Asimismo, indicó "3.6.- El sellamiento de la represa ocurrió el 25 de marzo de 2017, para nada le fue notificado a la señora ADRIANA MILENA DÍAZ JAIMES, quien desde el año 2010 tiene bajo su única responsabilidad toda la finca LA ESMERALDA, a pesar de tener dominio sobre el (25% por ciento), por generosidad de sus hermanos copropietarios, según certificación anexa, de los tres (3) condueños", y, "4.1.- CORMACARENA, omitió el debido proceso constitucional del artículo 29 superior, al proceder al sellamiento de las actividades económicas en la finca LA ESMERALDA, sin que existiera proceso ambiental sancionatorio contra la Sra. ADRIANA MILENA DÍAZ JAIMES, ni contra los otros copropietarios de la finca LA ESMERALDA".

Por último, sostuvo "CONCEPTÚO: Que las normas citadas fueron violentadas por CORMACARENA, al colocar sellos de prohibición de actividades turísticas en los dos (2)

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. CP: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sentencia del 24 de mayo de 2018. Rad: 25000-23-36-000-2017-00413-01(60955).

*restaurantes, y en el pozo de refrescamiento corporal y truncar la generación, para el proyecto de "Orquídeas, Quiches y Bromelias, en perjuicio de los derechos de la Ingeniera ADRIANA MILENA DÍAZ JAIMES, desde el 25 de marzo de 2017 y en lo sucesivo, sin acto administrativo vinculante, se puede decir que CORMACARENA violó el debido proceso constitucional..." y "El derecho a la DEFENSA se desconoció a la ciudadana colombiana ingeniera: ADRIANA MILENA DÍAZ JAIMES, porque contra ella no existen ni existían procesos administrativos sancionatorios de CORMACARENA, para el 25 de marzo de 2017, ni después que se sepa, encontrándose mi representada ante "vías de hecho administrativas" propiamente dichas, por defectos sustantivos supra legales como legales".*

En virtud de lo anterior, evidencia el despacho que en el presente asunto más allá de la legalidad de un acto administrativo, se discute la actuación material de la administración consistente en el sellamiento del inmueble denominado "La Esmeralda", sin la previa realización de un proceso administrativo sancionatorio en contra de la demandante, por lo que, según se relacionó en la providencia citada previamente, el medio de control procedente es la reparación directa.

Ahora, si bien obra en el expediente la Resolución No. PS-GJ 1.2.6.16.421 del 27 de abril de 2016<sup>17</sup>, a través de la cual i) se abrió investigación y se inició proceso sancionatorio en contra de los señores MANUEL ANTONIO DÍAZ ARDILA, en su calidad de supuesto propietario del predio La Esmeralda, FUNDACIÓN NAKUANI, en calidad de propietaria del predio No. 1, y, AURA CONSUELO VELANDIA DE GARZÓN, en calidad de propietaria del predio No. 2, ii) se formuló pliego de cargos en su contra por el presunto incumplimiento de normas de carácter ambiental, iii) se legalizó la medida preventiva impuesta por funcionarios de CORMACARENA consistente en la fijación de 2 sellos de suspensión de actividades de las obras, uno en la entrada al lugar donde se desarrolla la obra civil y el segundo en la entrada del predio La Esmeralda; así como la Resolución No. PS-GJ.1.2.6.16.1811 del 07 de diciembre de 2016<sup>18</sup>, mediante la cual se declara improcedente el recurso de reposición y se confirma el anterior acto administrativo, se observa que en dicho proceso administrativo no hace parte la demandante DÍAZ JAIMES, que es precisamente el reproche que realiza y por el que endilga responsabilidad a las entidades demandadas frente a los perjuicios presuntamente generados, toda vez que respecto de ella hubo una actuación material o de hecho sin previamente iniciarse en su contra un procedimiento administrativo que culminara con un acto administrativo que pudiese demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En consecuencia, en atención a que con los elementos allegados al plenario, es evidente que no se cumplen con los presupuestos exigidos, se declara no probada la

<sup>17</sup> Pág. 36-64. Ver documento "50001233300020190015400\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_6-10-2020 7.07.47 A.M..PDF", registrado en la fecha y hora 6/10/2020 7:12:02 A. M., consultable en el aplicativo Tyba.

<sup>18</sup> Pág. 132-138. *Ibidem*.

excepción mixta de ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción  
propuesta por la NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

Ejecutoriado este auto, regrese el expediente al despacho para disponer lo que corresponda.

**NOTIFÍQUESE.**

**Firmado Por:**

**Claudia Patricia Alonso Perez  
Magistrado  
Mixto 005  
Tribunal Administrativo De Villavicencio**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**7d54b61444075bfb4e27ba3949cbf8a0d48693685426d08111ef0e98ff7fc4b8**

Documento generado en 05/08/2021 06:37:29 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**