

MEDIDAS CAUTELARES – Procedencia / SUSPENSION PROVISIONAL – Requisitos para suspender actuaciones administrativas / LICENCIA AMBIENTAL – No procede su suspensión provisional al no advertirse la vulneración que aduce el demandante

Una vez confrontadas las disposiciones demandadas con las normas que se invocan como fundamento de dicha petición, el Despacho llega a la conclusión que de la comparación normativa y del análisis de los argumentos no resulta la violación que aduce el actor, pues debe analizarse con el debido detenimiento y rigor cuál es la oportunidad que previene el ordenamiento jurídico para que se produzca el cambio de solicitante de la licencia ambiental, de manera que no se desnaturalice el procedimiento relacionado con la consulta previa que debe efectuarse respecto de las comunidades indígenas que habitan la zona de influencia del proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos. (...). Resulta entonces claro para el Despacho que la vulneración que aduce el actor no es advertida en este momento a través del mecanismo que prevé el artículo 231 del C.P.A.C.A., razón por la cual se negará la solicitud de suspensión provisional.

NOTA DE RELATORIA: Suspensión provisional en el CPACA, Consejo de Estado, Sección Primera, autos de 3 de diciembre de 2012 y 31 de julio de 2013, Radicación 2012-00290-00 y 2013-00018, respectivamente, CP. Guillermo Vargas Ayala.

TEORIA DE LOS MOVILES Y FINALIDADES – Criterios de procedencia de la acción pública de nulidad contra actos de contenido particular y concreto / LICENCIA AMBIENTAL – Acto administrativo pasible del medio de control de nulidad simple

Acierta el apoderado de la ANLA cuando afirma que las excepciones previstas en el citado precepto [artículo 137-4 de la Ley 1437 de 2011] configuran la consagración legal de la Teoría de los Móviles y las Finalidades, pues tales hipótesis cobijan los tres criterios de procedencia de la acción pública de nulidad contra actos de contenido particular y concreto, a saber: el de la pretensión litigiosa, el de regulación legal y el que alude a que con esta decisión se produzcan unos efectos cuya magnitud sea de una trascendencia tal que atente contra los superiores postulados del orden público de la Nación, actos que tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de ésta Corporación posean "...un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y proyección social y económico de gran número de colombianos". Sin embargo, tal análisis no tiene el alcance suficiente para declarar la prosperidad de su petición, dado que el artículo 73 de la Ley 99 de 1993 autoriza que los actos relativos a la expedición, modificación, cancelación o concesión de una licencia ambiental sean controvertidos por medio de la acción de nulidad simple. (...). La Resolución No. 1184 del 10 de octubre de 2014 expedida por la ANLA, se ajusta a lo previsto en la citada norma pues allí se concedió licencia ambiental a la empresa META PETROLEUM CORP., para el proyecto "Bloque de perforación y explotación sabanero". Bajo tal premisa, es evidente que dicho acto se encuentra sujeto a lo previsto en el numeral 4º del artículo 137 del CPACA., que no es nada distinto que enmarcarse en la excepción de procedencia del medio de control de nulidad simple contra actos particulares por mandato expreso del legislador.

NOTA DE RELATORIA: Procedencia de la acción pública de nulidad contra actos de contenido particular y concreto, Consejo de Estado, Sección Primera, auto del

2 de agosto de 1990, CP. Pablo Cáceres; y de la Sala Plena, sentencia de 4 de marzo de 2003, CP. Manuel Santiago Urueta Ayola.

SÍNTESIS DEL CASO: El Resguardo Domo Planas solicita con la demanda de nulidad la suspensión provisional de la Resolución 1184 de 2014, *“Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”*, expedida por el Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, argumentando que vulnera el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1, 2 y 12 del Decreto 1320 de 1998, toda vez que hubo cambio de titular de la solicitud de la licencia ambiental y que por ello, no hubo consulta previa. El Consejero a cargo del proceso negó la solicitud.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 137 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 231 / LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 73

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1184 DE 2014 (10 de octubre) AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA (No suspendida)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00247-00

Actor: RESGUARDO DOMO PLANAS

Demandado: LA NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA

Asunto: Solicitud de Suspensión Provisional de la Resolución No. 1184 del 10 de octubre de 2014 proferida por el Director General de la ANLA¹.

Se decide sobre la solicitud de suspensión provisional presentada por el **RESGUARDO DOMO PLANAS**, contra la Resolución número 1184 del 10 de octubre de 2014 *“POR LA CUAL SE OTORGA UNA LICENCIA AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”*, expedida por el Director General de la ANLA.

¹ Decreto 3753 de 2011. **“Artículo 1. Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-.** Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias ambientales -ANLA- en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998 con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo sostenible”

I. La solicitud de suspensión provisional

En cuaderno separado de la demanda la parte actora solicita la suspensión provisional de la totalidad del citado acto administrativo.

Indicó que mediante Auto No. 3640 del 23 de noviembre de 2012 la ANLA inició el trámite administrativo de solicitud de licencia ambiental presentada por la sociedad MAUREL & PROM COLOMBIA B.V. para el proyecto “Bloque de Exploración y Explotación Sabanero”.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1, 2 y 12 del Decreto 1320 de 1998 corresponde a la autoridad ambiental verificar la participación de las comunidades indígenas en la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe allegar cuando quiera que se pretenda la obtención de licencias ambientales para el desarrollo de un proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos.

Que tal verificación tuvo lugar en éste caso habida cuenta de que el Auto No. 3640 del 23 de noviembre de 2012 trajo a colación la Certificación número 000000399 del 28 de octubre de 2011, expedida por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, según la cual se informa que en la zona de influencia directa del proyecto anotado se registraba presencia de comunidades indígenas Sikuaní de Domo Planas (San Rafael) de la Etnia Guahibo, legalmente constituido mediante Resolución No. 0003-28-01-1991.

Que en atención a lo anterior se ordenó a la sociedad solicitante dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2372 de 2010 y a lo que previene el artículo 26 del decreto 2820 de ese mismo año, es decir, efectuar el trámite de consulta previa con el resguardo indígena citado.

Que el Decreto 2320 de 1998 dispone que dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la solicitud de licencia ambiental la ANLA deberá citar a reunión de consulta previa que deberá celebrarse dentro de los treinta (30) días siguientes al **auto que así lo ordene**, preferiblemente en la zona donde se encuentre el asentamiento.

Que a juicio de la parte demandante la ANLA recibió de la sociedad META PETROLEUM CORP., un tercero en el proceso administrativo a que se ha aludido, documentos que acreditaban el cumplimiento del mandato consagrado en los Decretos 2372 y 2820 los dos de 2010.

Que las reuniones que la sociedad META PETROLEUM CORP., llevó a cabo con el resguardo son “inocuas”, pues fueron realizadas por persona distinta a la que legalmente se reconoció como titular de la solicitud de licencia ambiental.

Que sólo con posterioridad a las reuniones de META PETROLEUM CORP., y el RESGUARDO DOMO PLANAS, fue que esa sociedad pidió el cambio de solicitante de la licencia ambiental.

Que las citadas reuniones no sólo son inocuas por haberse efectuado por quien carecía de legitimación, sino porque además no existió un **Auto** que así lo ordenara, en contravía de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 2320 de 1998, a fin de garantizar que toda la comunidad del Resguardo tuviera conocimiento de la convocatoria.

Que tal hecho fue ratificado por la propia ANLA cuando en contestación a un derecho de petición en el que se solicitaba copia del auto que ordenó celebrar la reunión de consulta previa, afirmó que daría traslado de la solicitud al Ministerio del Interior, entidad que era la competente.

Que si bien la ANLA no debía expedir el enunciado auto, sí debía verificar su existencia en la actuación administrativa para efectos de determinar el cumplimiento de los requisitos que las normas mencionadas requieren para la obtención de la licencia ambiental que se controvierte.

Que corolario de lo descrito es que no existió consulta previa para el caso de la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 1184 de 2014, y que por ello es menester suspender los efectos de dicho acto administrativo.

II.- Traslado de la solicitud al demandado

Una vez efectuadas las respectivas notificaciones electrónicas a los demandados del escrito de la medida cautelar, la Oficina Asesora Jurídica de la **ANLA** se refirió a ella de la manera que se expone a continuación:

2.1.- Que de acuerdo con el artículo 32 del Decreto 2820 de 2010, a petición de los interesados podrá haber cambio de solicitante durante el trámite de otorgamiento de una licencia ambiental. Tal norma dispone además que dicho cambio no afectará el trámite de la respectiva solicitud.

Que en consideración a lo expuesto y una vez estudiados los documentos que presentó META PETROLEUM CORP., la ANLA llegó a la conclusión de que la consulta previa se había efectuado en el marco del proceso de licenciamiento ambiental, toda vez que la petición de cambio en el solicitante no hace nula la documentación que las empresas hayan radicado en relación con las diversas etapas del proceso de consulta previa.

Que se observaron las actuaciones requeridas por el Decreto 1320 de 1998 (artículo 1º) en ésta materia, ya que el estudio de impacto ambiental se realizó con participación de la comunidad indígena, se hicieron las convocatorias respectivas y se protocolizaron los acuerdos correspondientes.

Que el objeto de la consulta previa es analizar los impactos que pueda ocasionar en la comunidad indígena el proyecto objeto de licenciamiento, y conforme a ello establecer las medidas para proteger su integridad, cuestiones éstas que no se afectan por el hecho de que en trámite del proceso hubiese cambiado la empresa solicitante.

Que a la ANLA no le corresponde controlar las decisiones que en ésta materia dicta el Ministerio del Interior, sino que sólo debe verificar que la consulta previa se haya surtido.

2.2. Que el Decreto 2820 de 2010 (artículo 24) previene que el Auto de inicio del trámite de solicitud de licencia debe publicarse en la gaceta ambiental de la entidad, y no ordena que se notifique personalmente el auto de inicio del trámite de licenciamiento a la comunidad indígena, ya que para ello precisamente se dispuso de un trámite especial, cual es, el de la consulta previa. Es de ésta manera como las comunidades se vinculan efectivamente al procedimiento.

Que el RESGUARDO DOMO PLANAS no es un tercero en el trámite administrativo para que pueda invocarse la aplicación del artículo 69 de la Ley 99 de 1993 y entonces, ordenar la notificación personal del Auto que dio apertura a la solicitud de licenciamiento.

2.3.- Que la demanda de nulidad simple impetrada es improcedente por cuanto no se cumplen ninguna de las causales previstas en el artículo 137 del CPACA., toda vez que el acto administrativo sobre el cual se pretende la nulidad es particular y concreto y por ende, el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho, en relación con el cual ya operó la caducidad por haber sido interpuesta fuera de los cuatro (4) meses que dispone el ordenamiento jurídico para tal efecto.

III. Para resolver, se considera:

3.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

De la anterior definición se puede concluir que:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en **cualquier** clase de proceso **declarativo** que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.
- En las **acciones populares y de tutela** el Juez puede decretar **de oficio** las medidas cautelares.
- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento.**- En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces “la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”². Una suerte de presunción *iure et de iure* sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha sido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de

² GONZALEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. “Derecho Procesal Administrativo Modernización del Estado y Territorio”. En *Estudios en Homenaje a Augusto Hernández Becerra*, Bogotá 2014, p. 99-114.

una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “*prejuzgamiento*” de la causa³. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de actuaciones administrativas.-

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

3.2.1.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

3.2.2.- El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera *manifiesta* y apreciada por *confrontación directa* con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

3.2.3.- Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de **suspensión** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe 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.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

3.2.4.- El CPACA⁴ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- 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”.

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de *“una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”*⁵. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la *“manifiesta infracción”* hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que *“la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”*⁶.

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código⁷ respecto de la posibilidad de decretar las medidas que

⁴ Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁷ Artículo 229 del CPACA.

mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas: sería el caso, por ejemplo, de una de tipo suspensivo de actuación si se está, por hipótesis, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

3.3. Caso Concreto

3.3.1. Las normas cuya suspensión se solicita son las contenidas en la Resolución número 1184 del 10 de octubre de 2014 *“POR LA CUAL SE OTORGA UNA LICENCIA AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”*, expedida por el Director General de la ANLA.

3.3.2. Por su parte, las normas que se consideran infringidas son los artículos 76 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1, 2 y 12 del Decreto 1320 de 1998.

3.3.3.- Visto tal contexto, el Despacho pasa a analizar el contenido de la solicitud de suspensión provisional formulada.

a.- Una vez confrontadas las disposiciones demandadas con las normas que se invocan como fundamento de dicha petición, el Despacho llega a la conclusión que de la comparación normativa y del análisis de los argumentos no resulta la violación que aduce el actor, pues debe analizarse con el debido detenimiento y rigor cuál es la oportunidad que previene el ordenamiento jurídico para que se produzca el cambio de solicitante de la licencia ambiental, de manera que no se desnaturalice el procedimiento relacionado con la consulta previa que debe efectuarse respecto de las comunidades indígenas que habitan la zona de influencia del proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos.

A folio 239 del Cuaderno Principal se observa el Auto que echa de menos la parte actora, es decir, el que ordena la reunión que convoca a la consulta previa del RESGUARDO DOMO PLANAS (artículo 12 del decreto 1320 de 1998). De su lectura se desprende que es la empresa META PETROLEUM CORP., la que está

a cargo del proyecto “Contrato E & P Área de Producción Sabanero”, sin que se tenga certeza de si tal proyecto coincide con el llamado “Bloque de Exploración y Explotación Sabanero” a que aludió la demandante en su escrito.

Del análisis de los documentos que dan cuenta de las reuniones que se llevaron a cabo entre el resguardo y META PETROLEUM CORP.⁸, tampoco se logra obtener claridad acerca de si el trámite de licenciamiento adelantado por la enunciada sociedad es el mismo que adelantó MAUREL & PROM COLOMBIA B.V., como quiera que se titula “ACTA DE REUNIÓN DE PROTOCOLIZACIÓN CON EL RESGUARDO INDÍGENA DOMOPLANAS EN EL MARCO DE LA CONSULTA PREVIA DEL PROYECTO “LICENCIAMIENTO ÁREA DE PRODUCCIÓN BLOQUE SABANERO” A CARGO DE LA EMPRESA METAPETROLEUM CORP.”.

Para determinar éstas y las demás cuestiones que surjan del análisis del proceso de la referencia, es necesario contar con otros elementos de juicio tanto de índole normativa como probatoria, de manera que permitan obtener el mayor grado de convicción acerca de la legalidad o ilegalidad de la resolución acusada.

Resulta entonces claro para el Despacho que la vulneración que aduce el actor no es advertida en este momento a través del mecanismo que prevé el artículo 231 del C.P.A.C.A., razón por la cual se negará la solicitud de suspensión provisional.

b.- En relación con la solicitud presentada por la ANLA consistente en que se declare la improcedencia de la acción contenciosa incoada en atención a que el acto administrativo que aquí se censura no se encuentra descrito en ninguna de las hipótesis del artículo 137 del CPACA., que es del siguiente tenor:

“Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

(...)

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

⁸ Folios 242 a 258 del Cuaderno Principal.

1. *Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
2. *Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
3. *Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
4. *Cuando la ley lo consagre expresamente.*

Parágrafo. *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”*

Acierta el apoderado de la ANLA cuando afirma que las excepciones previstas en el citado precepto configuran la consagración legal de la Teoría de los Móviles y las Finalidades, pues tales hipótesis cobijan los tres criterios de procedencia de la acción pública de nulidad contra actos de contenido particular y concreto, a saber: el de la pretensión litigiosa⁹, el de regulación legal¹⁰ y el que alude a que con esta decisión se produzcan unos efectos cuya magnitud sea de una trascendencia tal que atente contra los superiores postulados del orden público de la Nación, actos que tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de ésta Corporación posean “...*un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y proyección social y económico de gran número de colombianos*”¹¹.

⁹ En términos de la Teoría el contenido de este criterio sería el siguiente: si del fallo de nulidad que eventualmente se produjera en armonía con las pretensiones del demandante, se genera un restablecimiento del derecho a favor de este o de un tercero el medio procedente no sería la de nulidad sino el de nulidad y restablecimiento del derecho.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 2 de Agosto de 1990, C.P. Dr. Pablo Cáceres, confirmado mediante Sentencia del 28 de Agosto de 1992. “*Es de vital importancia anotar... que si la facultad de los ciudadanos de atacar jurisdiccionalmente actos administrativos de contenido subjetivo no tuviera limitación alguna y la acción del artículo 84 se pudiera emplear indiscriminadamente, no sólo contra los actos generales o reglamentarios, sino contra todos aquellos creadores de situaciones particulares, derechos o relaciones de esta naturaleza, sin excepción alguna, carecería totalmente de sentido que la ley hubiera establecido expresamente las acciones de nulidad en los casos arriba enlistados y en otros que la sabiduría del legislador dispondrá en su oportunidad. En tal supuesto bastaría la simple acción de nulidad de que habla el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo para gobernar todas las hipótesis en que se impugnarán actos por cualquier persona. Lo contrario es dejar al garete, a la deriva y sin gobierno los derechos individuales y quitarle a los actos administrativos particulares la virtud de ser ejecutorios. Es, sencillamente, acabar con el principio básico de la seguridad de las relaciones jurídicas que vertebra el derecho colombiano y le hace indispensable en el mantenimiento del sistema político*”.

¹¹ Consejo de Estado, ; Sala Plena, Sentencia del 4 de marzo de 2003, C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola; Sección Primera, Sentencia del 26 de Octubre de 1995, C.P. Dr. Libardo Rodríguez; Sala Plena, Sentencia del 29 de Octubre de 1996, C.P. Dr. Daniel Suárez; Sala Plena, Sentencia del 8 de Marzo de 2005, C.P. Dr. Gabriel E. Mendoza Martelo.

Sin embargo, tal análisis no tiene el alcance suficiente para declarar la prosperidad de su petición, dado que el artículo 73 de la Ley 99 de 1993 autoriza que los actos relativos a la expedición, modificación, cancelación o concesión de una licencia ambiental sean controvertidos por medio de la acción de nulidad simple. Veamos lo que describe la norma:

“Artículo 73º.- De la conducencia de la Acción de Nulidad. La acción de nulidad procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o Licencia Ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente.”

La Resolución No. 1184 del 10 de octubre de 2014 expedida por la ANLA, se ajusta a lo previsto en la citada norma pues allí se concedió licencia ambiental a la empresa META PETROLEUM CORP., para el proyecto “Bloque de perforación y explotación sabanero”¹².

Bajo tal premisa, es evidente que dicho acto se encuentra sujeto a lo previsto en el numeral 4º del artículo 137 del CPACA., que no es nada distinto que enmarcarse en la excepción de procedencia del medio de control de nulidad simple contra actos particulares por mandato expreso del legislador.

En tal orden, el cargo de improcedencia del medio de control instaurado contra la Resolución No. 1184 de 2014 se despachará desfavorablemente.

RESUELVE

NEGAR la suspensión provisional de la Resolución número 1184 del 10 de octubre de 2014 ***“POR LA CUAL SE OTORGA UNA LICENCIA AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”***, expedida por el Director General de la ANLA.

Notifíquese y cúmplase,

GUILLERMO VARGAS AYALA
Consejero de Estado

¹² Folio 158 del Cuaderno Principal.

