

**Tribunal Administrativo de Risaralda – Sala Tercera Unitaria de Decisión**

[des03tadmper@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des03tadmper@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**Referencia:** Acción Popular.

**Radicados:** 66001233300020240013200 (2024-00132).

**Accionante:** Amparo Jaramillo de Drews.

**Accionados:** ANLA y otros.

**Asunto:** Recurso de apelación contra providencia que impuso medida cautelar.

PABLO ECHEVERRI CALLE, identificado como consta al pie de mi firma, actuando como apoderado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, procedo a **presentar recurso de apelación contra la providencia dictada el 14 de junio de 2024<sup>1</sup>**:

**I. LEGITIMACIÓN PARA APELAR.**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales es titular de un interés procesal legítimo para interponer el recurso de apelación contra la providencia de primera instancia, por ser afectada jurídica y pecuniariamente por la decisión que se recurre.

En primer lugar, el art. 26 de la ley 472 de 1998 consagra el recurso de apelación contra las providencias que decretan una medida cautelar en los siguientes términos:

*“**Artículo 26.** Oposición a las medidas cautelares. El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y **podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación**; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las*

---

<sup>1</sup> Notificada el 17 de junio de 2024.



*medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:*

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;*
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;*
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.*

*Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.” (Negrilla fuera de texto).*

En ese sentido, este recurso de apelación se presenta con fundamento en el literal b del art. 26 de la ley 472 de 1998, debido a que pretendemos impedir la configuración de “...perjuicios ciertos e inminentes al interés público”. **Tal como se sustentará debidamente, imponer una medida cautelar a una entidad que carece de competencia para cumplirla, no solamente vulnera el principio de legalidad consagrado en los arts. 6<sup>2</sup> y 121<sup>3</sup> de la Constitución, sino que también traería consigo el gasto de unos recursos públicos para incurrir en actividades ajenas a su competencia.**

Así mismo, el Consejo de Estado se pronunció nuevamente, **mediante una providencia dictada el 25 de enero de 2019**, sobre los presupuestos procesales inherentes a la interposición del recurso de apelación en el marco de una acción popular:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el*

---

<sup>2</sup> *“**Artículo 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”* (Subrayas fuera de texto).

<sup>3</sup> *“**Artículo 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”* (Subrayas fuera del texto).



artículo 150 del CPACA, y los artículos 1 y 2 del Acuerdo 55 de 2003 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las providencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.<sup>4</sup> (Subrayas fuera de texto).

En ese orden de ideas, partiendo de la premisa que esta entidad fue destinataria de una medida cautelar que, en primera instancia, le impuso el Tribunal Administrativo de Risaralda, se **concluye que esta Autoridad está legitimada para interponer el recurso de apelación para que sea fallado de fondo por el Consejo de Estado.**

## II. PROVIDENCIA CONTRA LA QUE SE INTERPONE EL RECURSO.

Este recurso se interpone contra la providencia dictada el 14 de junio de 2024 (notificada el 17 de junio de 2024), concretamente en contra del punto resolutivo cuarto de la misma:

*“CUARTO: ORDENAR a la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA que dentro del mes siguiente, contado a partir de la notificación de la presente providencia, realice visita a la INTERSECCIÓN GALICIA La intersección Galicia se encuentra en La conjunción de la Entrada 4 (Vía Villa Diego) y la Doble Calzada Pereira Cerritos, hacia el sur la vía villa Diego se conoce a nivel Municipal como vía Galicia alta o variante Galicia, a nivel Nacional es la antigua vía a Pereira. La vía Villa Diego da la continuidad al cruce Norte Sur y viceversa, ubicada en el municipio de Pereira, donde confluyen vías nacionales, para que, dentro de dicho plazo, realice y presente un informe en el cual determine el impacto de la proyecto, en especial la construcción de la estructura deprimida nueva en el sector de*

---

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia dictada el 25 de enero de 2019. Rad: **85001-23-33-000-2014-00218-02(AP)**.



*Galicia[71]<sup>5</sup> y las respectivas glorietas, el riesgo ambiental en la zona, analizando específicamente si existe afectación de humedales presentes en el lugar de intervención, a las especies arbóreas así como a la fauna del sector y las acciones para mitigar los riesgos que se evidencien y las acciones desarrolladas.”*

La ANLA interpone el recurso de apelación contra la orden citada, debido a que, por disposición explícita del decreto ley 3573 de 2011 y la ley 99 de 1993, **carece de competencia para cumplir con la orden judicial.**

### **III. SUSTENTACIÓN DE LA APELACIÓN.**

Con el propósito de lograr que la providencia dictada por el Tribunal sea revocada, esta Autoridad insiste en los planteamientos formulados en la oposición de la medida cautelar y la contestación de la demanda. Pese a que la primera instancia hizo una referencia marginal a dichos argumentos, desafortunadamente no fueron refutados de manera explícita por el a quo, lo cual genera dudas sobre si fueron tenidas en cuenta al momento de decidir y legítima per-se la interposición de este recurso.

Es importante reiterar que este recurso de apelación se presenta con fundamento en el literal b del art. 26 de la ley 472 de 1998, debido a que pretendemos impedir la configuración de “...perjuicios ciertos e inminentes al interés público”. **Tal como se sustentará debidamente, imponer una medida cautelar a una entidad que carece de competencia para cumplirla,**

---

<sup>5</sup> “*INTERSECCIÓN GALICIA La intersección Galicia se encuentra en La conjunción de la Entrada 4 (Vía Villa Diego) y la Doble Calzada Pereira Cerritos, hacia el sur la vía villa Diego se conoce a nivel Municipal como vía Galicia alta o variante Galicia, a nivel Nacional es la antigua vía a Pereira. La vía Villa Diego da la continuidad al cruce Norte Sur y viceversa. En este lugar el plan de ordenamiento territorial reservó en la planificación la zona para la intersección 35 (denominada Intersección Comfamiliar).*”



no solamente vulnera el principio de legalidad consagrado en los arts. 6<sup>6</sup> y 121<sup>7</sup> de la Constitución, sino que también traería consigo el gasto de unos recursos públicos para incurrir en actividades ajenas a su competencia.

Con fundamento en lo anterior, la apelación se sustentará brevemente en los siguientes argumentos:

**1) La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales no incurrió en ninguna omisión que le sea imputable.**

Para comenzar, es importante recordar que no toda omisión desde el punto de vista fenomenológico tiene relevancia para constituir un juicio pleno de imputación. Debe tratarse de una omisión idónea desde el punto de vista cualitativo o, en otras palabras, una omisión que haya sido relevante para la causación de algún daño.

Si bien el Tribunal consideró que esta entidad debió ponderar la necesidad de conceder una licencia ambiental, también es evidente que el a quo no confrontó este juicio de reproche con las funciones de la ANLA. Esto demuestra que la valoración de la presunta omisión, desde un punto de vista cualitativo, no fue suficiente para sustentar una condena contra esta entidad.

Revisadas las normas jurídicas que rigen las competencias institucionales de la ANLA, es evidente que a esta Autoridad Nacional no cuenta con las competencias institucionales para cumplir la medida cautelar ordenada por el Tribunal.

---

<sup>6</sup> “**Artículo 6.** *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*” (Subrayas fuera de texto).

<sup>7</sup> “**Artículo 121.** *Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.*” (Subrayas fuera del texto).



En efecto, el numeral 10 del art. 3 del decreto ley 3573 de 2011, norma que regula pormenorizadamente la competencia de la ANLA, corrobora que esta Autoridad Nacional NO ostenta la competencia para conceder licencias ambientales relacionadas con la infraestructura vial, ni para conceder permisos o concesiones de aprovechamiento forestal que se desarrollen en el departamento de Risaralda:

**“ARTÍCULO 3o. FUNCIONES:** *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:*

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*
- 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–.*
- 4. Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 5. Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.*
- 7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.*
- 8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional*



de Licencias Ambientales –ANLA– por todos los conceptos que procedan.

9. Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.

**10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.**

11. Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.

12. Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.

13. Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.

14. Las demás funciones que le asigne la ley.” (Negrilla y subrayas fuera de texto).

De lo expuesto, se observa que el numeral 10 citado, únicamente le concede competencia a la ANLA en los proyectos de infraestructura vial o de aprovechamiento forestal en las hipótesis consagradas en los arts. 34, 35 y 39 de la ley 99 de 1993. Tal como se evidenciará con la cita textual de dicha normatividad, el departamento de Risaralda está excluido de dichas hipótesis, lo cual corrobora que la ANLA carece totalmente de competencia.

**“ARTÍCULO 34. DE LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL NORTE Y DEL ORIENTE AMAZÓNICO -CDA.** *Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia -CDA, la cual estará organizada como una*





*Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo.*

(...)

*La jurisdicción de CDA comprenderá el territorio de los departamentos de Vaupés, Guainía y Guaviare, tendrá su sede en la ciudad de Puerto Inírida, y subsedes en San José del Guaviare y Mitú. Las subsedes serán instaladas dentro de los seis (6) meses siguientes a la organización de la Corporación. Los recursos percibidos por CDA se distribuirán por partes iguales entre la sede principal y las subsedes.*

(...)

*Las licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, serán otorgados por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente.* ((Subrayas fuera de texto).

**“ARTÍCULO 35. DE LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONIA, CORPOAMAZONIA.** *Créase la Corporación para el desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia CORPOAMAZONIA, como una Corporación Autónoma Regional, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo.*

*La jurisdicción de CORPOAMAZONIA comprenderá el territorio de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá. La sede principal de CORPOAMAZONIA será la ciudad de Mocoa en el Departamento del Putumayo y establecerá subsedes en las ciudades de Leticia y Florencia.*

(...)





Las licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, serán otorgados por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente.” ((Subrayas fuera de texto).

**ARTÍCULO 39. DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO, CODECHOCO.** *Transfórmase la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó CODECHOCO, en la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, CODECHOCO, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo.*

La jurisdicción de CODECHOCO comprenderá el territorio del Departamento del Chocó.

(...)

Las licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal, serán otorgados por el Director Ejecutivo de la Corporación con el conocimiento previo del Consejo Directivo y la aprobación del Ministro del Medio Ambiente.” ((Subrayas fuera de texto).”

En efecto, las normas transcritas corroboran que la ANLA NO es la entidad competente para emitir licencias o permisos relacionados con **proyectos de infraestructura vial ni de aprovechamiento forestal** en Risaralda; debido a que únicamente está facultada para hacerlo en los departamentos de Vaupés, Guainía, Guaviare, Amazonas, Putumayo, Caquetá y Chocó (tal como lo preceptúa el numeral 10 del art. 3 del decreto ley 3573 de 2011, en concordancia con los arts. 34, 35 y 39 de la ley 99 de 1993).



En conclusión, tal como quedó claro con las normas citadas, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales carece de competencia para emitir actos administrativos relacionados con los proyectos de infraestructura vial o de aprovechamiento forestal que se desarrollen en Risaralda, dado que este departamento no está incluido en las jurisdicciones territoriales mencionadas en los arts. 34, 35 y 39 de la ley 99 de 1993.

En otras palabras, esta Autoridad Nacional carece de la competencia y los recursos públicos necesarios para cumplir la orden impuesta por el Tribunal. Lo anterior cobra aún mayor relevancia si se considera que, según el art. 121 constitucional, ningún funcionario o entidad puede desarrollar competencias ajenas a las consagradas en la Constitución y la ley.


#### IV. PETICIÓN CONCRETA

Por lo anteriormente expuesto, de manera atenta solicito se REVOQUE o MODIFIQUE la providencia que decretó la de primera instancia y, en su lugar, se DEJE SIN EFECTO el **numeral cuarto del auto dictado el 14 de junio de 2024**, el cual impuso a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales una medida cautelar ajena a sus competencias.



**IV. NOTIFICACIONES.**

Solicito ser notificado a los siguientes correos electrónicos:  
[notificacionesjudiciales@anla.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@anla.gov.co) y [PEcheverri@anla.gov.co](mailto:PEcheverri@anla.gov.co)

DocuSigned by:  
  
2176343D206A450...

**PABLO ECHEVERRI CALLE**  
C.C. 1.088.247.136 de Pereira.  
T.P. 199.112 del C.S. de la J.

