

RECURSO DE SÚPLICA - Frente a decisión que rechaza la demanda por no ser los actos susceptibles de control judicial / DEMANDA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Frente a las resoluciones por medio de las cuales se efectúa un seguimiento y control ambiental a un Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y se resuelve un recurso de reposición / ACTO NO SUSCEPTIBLE DE CONTROL JUDICIAL – Lo son los expedidos por las autoridades ambientales en ejercicio de sus funciones de control y seguimiento / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO – El criterio para determinarlo se establece a partir de su contenido y sus efectos / ACTO ADMINISTRATIVO DE TRÁMITE – Aunque la administración defina que frente a estas actuaciones proceden recursos esto no varía su naturaleza / RECHAZO DE LA DEMANDA – Procede porque los actos administrativos no son susceptibles de control judicial

[L]a Sección Primera de esta Corporación ha considerado que los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales en ejercicio de las funciones de control y seguimiento no son susceptibles de control de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. [...] [E]s preciso indicar que, el criterio para determinar si un acto administrativo es definitivo o no se establece a partir de su contenido y sus efectos, por cuanto este tipo de actos se caracterizan porque definen de fondo la situación jurídica, sin que sea relevante para determinar su naturaleza la manifestación sobre la procedencia o no de recursos. En ese orden de ideas, la Sala considera que el Auto núm. 05430 de 4 de diciembre de 2015 es un acto de trámite, comoquiera que tiene por objeto requerir a la parte demandante para que acredite el cumplimiento de las órdenes y obligaciones contenidas en las normas y en el permiso ambiental otorgado; por lo tanto; aunque la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales indicó que contra el mencionado acto procedía recurso y este fuera decidido, dicha circunstancia no tiene la virtud de modificar su naturaleza a acto definitivo. Al respecto, la Sección Segunda de esta Corporación ha considerado que, aunque la administración indique que contra un acto administrativo que no es definitivo proceden recursos, ello no varía su naturaleza, comoquiera que para determinar dicha circunstancia se debe verificar si el acto concluye la actuación administrativa. [...] [E]n ese orden de ideas, la Sala considera que los actos administrativos acusados no son de carácter definitivo, comoquiera que: i) no resuelven de fondo la actuación administrativa; ii) no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, por el contrario, tienen por finalidad requerir y verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales; razón por la cual, se concluye que los mencionados actos no son susceptibles de control judicial.

FACULTAD DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES ANLA - Para expedir actos administrativos de control y seguimiento de permisos o trámites ambientales / OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL – Su incumplimiento da lugar a la imposición y ejecución de las medidas preventivas y sanciones que son aplicables

[L]a Sala considera que: i) la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales tiene la facultad de expedir actos administrativos de control y seguimiento de permisos o trámites ambientales; ii) el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad vigente, dará lugar a la imposición y ejecución de las medidas preventivas y sanciones que sean aplicables, según el caso; y iii) los actos expedidos en ejercicio de la función de control y seguimiento no son actos administrativos definitivos, comoquiera que tienen por objeto verificar el cumplimiento de las ordenes y obligaciones contenidas en las normas y en los

permisos ambientales otorgados, pero no crean, modifican o extinguen una situación jurídica; por lo que ese tipo de actos no son susceptibles de control judicial.

PROCEDIMIENTO DE CONTROL Y SEGUIMIENTO A LOS SISTEMAS DE RECOLECCIÓN SELECTIVA Y GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE PILAS O ACUMULADORES – Marco normativo y desarrollo jurisprudencial

ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS – Marco normativo y desarrollo jurisprudencial

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 43 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 125 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 169 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 243 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 246 / RESOLUCIÓN 1297 DE 2010 – ARTÍCULO 1 / RESOLUCIÓN 1297 DE 2010 – ARTÍCULO 4 / RESOLUCIÓN 1297 DE 2010 – ARTÍCULO 4 PARÁGRAFO 1 / RESOLUCIÓN 1297 DE 2010 – ARTÍCULO 8 / RESOLUCIÓN 1297 DE 2010 – ARTÍCULO 9 / DECRETO 3573 DE 2011 – ARTÍCULO 2 / DECRETO 3573 DE 2011 – ARTÍCULO 3 / DECRETO 3573 DE 2011 – ARTÍCULO 14 / DECRETO 00267 DE 2017 – ARTÍCULO 1

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Secciones Primera y Segunda, de 30 de mayo de 2019, Radicación 76001-23-33-002-2016-00839-01, C.P. Oswaldo Giraldo López; 1 de noviembre de 2019, Radicación 25000-23-41-000-2019-00114-01, C.P. Oswaldo Giraldo López; 19 de febrero de 2015, Radicación 25000-23-25-000-2011-00327-01, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; y de Corte Constitucional, Sentencia T-272 de 28 de abril de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00027-00

Actor: CORPORACIÓN PILAS CON EL AMBIENTE

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – MINAMBIENTE Y AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Asunto: Resuelve sobre el recurso de súplica interpuesto contra el auto que rechazó la demanda

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala procede a resolver el recurso de súplica interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el 31 de octubre de 2018¹, por medio del cual se rechazó la demanda, considerando que los actos administrativos acusados no son susceptibles de control judicial.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

Demanda

1. La Corporación Pilas con el Ambiente² presentó demanda³ contra la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales⁴, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho⁵, para que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1.1. El artículo 2 del Auto núm. 05430 de 4 de diciembre de 2015, “[...] *Por el cual se efectúa un seguimiento y control ambiental a un Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores [...]*”, expedido por la Subdirectora de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

1.2. El Auto núm. 1936 de 20 de mayo de 2016, “[...] *Por el cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el Auto 5430 de 4 de diciembre de 2015 y se toman otras determinaciones [...]*”, expedido por la Subdirectora de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

¹ La providencia fue proferida por el Consejero de Estado, doctor Oswaldo Giraldo López.

² De conformidad con el certificado de existencia y representación legal aportado al expediente, la Corporación Pilas con el Ambiente es una entidad sin ánimo de lucro.

³ La demanda se presentó por medio de apoderado.

⁴ De conformidad con el artículo 1 del Decreto núm. 3573 de 27 de septiembre de 2011 “[...] *Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones [...]*”, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales cuenta con autonomía administrativa y financiera, no tiene personería jurídica y hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁵ Previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]*”.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó lo siguiente: “[...] la *Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA* se abstenga de exigir a la entidad de incluir en el cálculo de la meta del periodo 2015, las cantidades de pilas y/o acumuladores faltantes de los periodos de recolección 2012, 2013 y 2014 [...]”.

Providencia objeto de recurso de súplica y sus fundamentos

3. El Consejero Sustanciador, mediante el auto proferido el 31 de octubre de 2018, rechazó la demanda por considerar que los actos administrativos acusados no son susceptibles de control judicial, por las siguientes razones:

3.1. Los actos administrativos acusados fueron expedidos con el propósito de solicitar a la Corporación Pilas con el Ambiente que incluyera, en el informe de actualización y avances sobre el desarrollo del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas o Acumuladores, las cantidades faltantes de recolección de los años 2012, 2013 y 2014, así como la consolidación de la información, actualización y avance del sistema de recolección, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 9 de la Resolución núm. 1297 de 2010.

3.2. Los actos administrativos acusados fueron expedidos en el marco de las funciones de seguimiento y control ambiental asignadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se limitan a requerir una información con el objeto de establecer el avance de la recolección de las cantidades de pilas o acumuladores faltantes en los periodos referidos para el cálculo de la meta establecida para el año 2015.

3.3. Los actos administrativos acusados: i) no resuelven de fondo la actuación administrativa; ii) no ponen fin a la actuación; y iii) no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas; por lo tanto, no son actos definitivos susceptibles de control judicial, comoquiera que son únicamente objeto de control de legalidad, las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación.

Recurso de súplica y sus fundamentos

4. La parte demandante presentó recurso de súplica contra el auto proferido el 31 de octubre de 2018, por medio del cual se rechazó la demanda, argumentando lo siguiente:

4.1. El Auto núm. 05430 de 4 de diciembre de 2015 es un acto administrativo definitivo, por cuanto impone unas obligaciones y modifica la situación jurídica de la parte demandante.

4.2. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales indicó en el Auto núm. 05430 de 4 de diciembre de 2015 que contra dicha decisión procedía el recurso de reposición, por lo que no se trata de un acto administrativo de trámite, comoquiera que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁶, contra los actos de trámite no proceden recursos.

4.3. Conforme a lo anterior, solicitó “[...] que se revise la decisión adoptada por el Honorable Despacho, teniendo en cuenta que el acto administrativo que se está poniendo a control judicial no corresponde a un acto administrativo de trámite, sino a un acto administrativo definitivo. Esto por cuanto el acto administrativo está modificando la situación administrativa de mi apoderada, contra el cual se interpuso un recurso de reposición y el mismo fue resuelto por la autoridad ambiental competente de forma negativa [...]”.

Traslado del recurso de súplica

5. La Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, mediante aviso que se fijó el 23 de noviembre de 2018⁷, corrió traslado del recurso de súplica y dentro del término concedido no se presentó manifestación.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia; ii) la procedencia del recurso de súplica; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre los actos administrativos definitivos; v) el marco normativo sobre el procedimiento de control y seguimiento

⁶ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

⁷ Cfr. folio 201.

a los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas o Acumuladores; y vi) análisis del caso concreto.

Competencia

7. Vistos los artículos 125⁸ y 246⁹ de la Ley 1437, sobre la expedición de providencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la competencia de las salas o secciones para resolver el recurso de súplica, se concluye que esta Sección es competente para resolver el recurso de súplica que interpuso la parte demandante, con exclusión del Consejero que hubiere proferido el auto objeto del recurso.

Procedencia del recurso de súplica

8. Vistos los artículos 243¹⁰ y 246 de la Ley 1437, sobre la procedencia del recurso de súplica contra los autos proferidos por el Consejero Sustanciador.

9. Atendiendo a que el presente proceso es en única instancia, y que la parte demandante interpuso un recurso de súplica contra el auto que rechazó la demanda, que por su naturaleza es apelable, se considera que el recurso es procedente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 243 y en el artículo 246 de la Ley 1437.

Problema jurídico

10. Corresponde a la Sala determinar, en el caso *sub examine*, si los autos 05430 de 4 de diciembre de 2015 y 1936 de 20 de mayo de 2016 son o no actos

⁸ “[...] Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica [...]”.

⁹ “[...] Artículo 246. Súplica. El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario. [...]”

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al Despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. Contra lo decidido no procederá recurso alguno [...]”.

¹⁰ “[...] Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: 1. El que rechaza la demanda [...]”.

administrativos definitivos susceptibles de control judicial y, por lo tanto, si se confirma o no el auto que rechazó la demanda.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre los actos administrativos definitivos

11. Visto el artículo 43 de la Ley 1437, sobre el concepto de acto administrativo definitivo, que establece lo siguiente:

“[...] Artículo 43. Actos definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación [...]”.

12. La Sección Primera de esta Corporación ha considerado que los actos administrativos definitivos son susceptibles de control judicial, por las siguientes razones¹¹:

“[...] En ese contexto, únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de ser controlados por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de modo tal que los actos de trámite o preparatorios distintos de los antes señalados se encuentran excluidos de dicho control, en tanto no deciden el fondo de la actuación administrativa ni ponen fin a la misma [...]” (Destacado fuera del texto).

13. De conformidad con la norma citada *supra*, esta Sala considera que los actos definitivos son aquellos mediante los cuales se decide de fondo la actuación administrativa, por lo que son susceptibles de control judicial.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el procedimiento de control y seguimiento a los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas o acumuladores

14. Vistos: i) el artículo 1 de la Resolución núm. 1297 de 8 de julio de 2010¹², sobre la obligación de formular, presentar e implementar los Sistemas de

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 30 de mayo de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, número único de radicación: 76001-23-33-002-2016-00839-01.

¹² “[...] Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores y se adoptan otras disposiciones [...]”. La mencionada Resolución fue modificada por la Resolución 2246 de 2017 “[...] por la cual se modifica el artículo 10 de la Resolución 1297 de 2010 y se dictan otras disposiciones [...]” y por la Resolución 1739 de 2010.

Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas o Acumuladores; ii) el artículo 4 *ibidem*, sobre la formulación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas o Acumuladores; iii) el artículo 8 *ibidem*, sobre la presentación y aprobación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas o Acumuladores y iv) el artículo 9 *ibidem*, sobre la actualización y avances de los sistemas, que establecen lo siguiente:

“[...] Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer a cargo de los productores de pilas y/o acumuladores que se comercializan en el país, la obligación de formular, presentar e implementar los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores, con el propósito de prevenir y controlar la degradación del ambiente [...]”

“[...] Artículo 4. Formulación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores. Los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores serán formulados por los productores, los cuales podrán optar por cumplir esta obligación, mediante la constitución de un sistema individual o colectivo según sea el caso.

Parágrafo 1. Del Sistema Individual de Recolección y Gestión. Los productores de pilas y/o acumuladores podrán establecer su propio Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental Individual, en cuyo caso, la formulación, presentación e implementación del Sistema es de su exclusiva responsabilidad.

Parágrafo 2. Del Sistema Colectivo de Recolección y Gestión. Los productores de pilas y/o acumuladores podrán optar por un Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental colectivo, quienes serán responsables de la formulación, presentación e implementación del Sistema. [...]”

“[...] Artículo 8. Presentación y aprobación de los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores. Los productores de pilas y/o acumuladores presentarán para aprobación ante la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en medio físico y magnético, los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores, individuales o colectivos, que deberán contener los elementos de los que trata el artículo 7o de la presente resolución.

La presentación se hará mediante comunicación escrita dirigida a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹³, a más tardar el 30 de junio de 2011. [...]”

¹³ Se precisa que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto núm. 3573 del 27 de septiembre de 2011, se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y se le asignaron, entre otras funciones, la de otorgar o

“[...] Artículo 9. Actualización y avances de los Sistemas. Los productores de pilas y/o acumuladores estarán obligados a presentar a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a más tardar el 31 de marzo de cada año, un informe en medio físico y magnético, sobre el desarrollo del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores, que contenga como mínimo:

a) Avances del Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores.

b) Cantidades en peso y unidades, de pilas y/o acumuladores recogidos y gestionados.

c) Avances en las metas de recolección y descripción de los factores relevantes para su cumplimiento.

d) Cubrimiento geográfico alcanzado de acuerdo con lo establecido en el literal e) del artículo 7o.

e) Puntos de recolección o mecanismos de recolección equivalentes implementados.

f) Identificación y domicilio de las personas naturales o jurídicas que realizaron las actividades de recolección, transporte, almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, valorización y/o disposición final de los residuos de pilas y/o acumuladores.

g) Instrumentos de gestión desarrollados para lograr la devolución de los residuos de pilas y/o acumuladores por parte de los consumidores.

h) Mecanismos de comunicación con el consumidor desarrollados.

i) Cualquier otra información que sirva para verificar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la ejecución del Sistema.

Parágrafo. Los informes de actualización y avance corresponderán al período comprendido entre el 1o de enero al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior [...] (Destacado fuera del texto).

15. Vistos: i) el artículo 2 del Decreto núm. 3573 de 27 de septiembre de 2011¹⁴, sobre el objeto de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; ii) el artículo 3 *ibidem*, sobre las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; y iii) el artículo 14 *ibidem*, sobre las funciones de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales, que disponen:

negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como el del presente asunto.

¹⁴ “[...] Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones [...]”.

“[...] Artículo 2. Objeto. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País [...]”

“[...] Artículo 3. 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 [...]*

“[...] Artículo 14. Funciones de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales. Las funciones de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales son las siguientes: [...]

- 2. Emitir conceptos técnicos que soporten los actos administrativos para el otorgamiento de permisos y trámites ambientales y los que sustenten los actos administrativos en la etapa de seguimiento ambiental [...]*
- 7. Realizar el seguimiento a los permisos y trámites ambientales [...]*
(Destacado fuera del texto).

16. Visto el artículo 1 de la Resolución núm. 00267 de 13 de marzo de 2017¹⁵, sobre las funciones de la Subdirección de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales, que dispone lo siguiente:

“[...] Artículo Primero: Modificar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales, para algunos empleos que conforman la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, cuyas funciones deberán ser cumplidas por los funcionarios con criterios de eficiencia y eficacia en orden al logro de la misión, objetivos y funciones que la Ley y los reglamentos le señalan, así:

[...]

SUBDIRECCIÓN DE INSTRUMENTOS, PERMISOS Y TRÁMITES AMBIENTALES

III. PROPÓSITO PRINCIPAL

Generar criterios técnicos de instrumentación e implementación para los diferentes sectores objeto de licenciamiento ambiental, permisos y trámites ambientales que sean de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y en la evaluación y seguimiento ambiental de competencia de la respectiva dependencia.

IV. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES

[...]

4. Elaborar, revisar y/o aprobar los conceptos técnicos de evaluación y seguimiento de los permisos y trámites ambientales de la Autoridad

¹⁵ “[...] Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para algunos empleos de la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA [...]”.

Nacional de Licencias Ambientales – ANLA [...]” (Destacado fuera del texto)

17. La Corte Constitucional ha considerado, en relación con las funciones de control y seguimiento de las autoridades ambientales, lo siguiente¹⁶:

“[...] 7.1. El control ambiental ha sido definido como la inspección, la vigilancia y la aplicación de las medidas técnicas y legales necesarias para evitar o disminuir cualquier tipo de afección al ambiente producto de actividades humanas o desastres naturales, entendiendo que un impacto se produce por cualquier alteración en el medio biótico, abiótico o socioeconómico, ya sea adversa o beneficiosa, total o parcial, siempre que pueda ser atribuido al desarrollo de una obra, actividad o hecho de la naturaleza.

7.2. En Colombia el control ambiental se realiza principalmente por las instituciones que integran el Sistema Nacional Ambiental –SINA- a través del proceso de expedición de licencias ambientales establecido en Ley 99 de 1993. En efecto, este Tribunal ha explicado que el deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado, por cuanto solamente el permiso previo de las autoridades competentes hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema. [...]

18. De conformidad con las normas citadas *supra*, la Sala considera que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales está facultada para expedir actos administrativos de control y seguimiento de permisos o trámites ambientales con el propósito de, entre otros, constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven del permiso otorgado, con miras a verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.

Análisis del caso concreto

19. De conformidad con las normas indicadas en los numerales 12, 16, 17 y 18 *supra*, la Sala considera que: i) la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales tiene la facultad de expedir actos administrativos de control y seguimiento de permisos o trámites ambientales; ii) el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la normatividad vigente, dará lugar a la imposición y ejecución de las medidas preventivas y sanciones que sean aplicables, según el caso; y iii) los actos expedidos en ejercicio de la función de control y seguimiento no son actos administrativos definitivos, comoquiera que tienen por objeto verificar el cumplimiento de las ordenes y obligaciones contenidas en las normas y en los

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-272 de 28 de abril de 2017; M. P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

permisos ambientales otorgados, pero no crean, modifican o extinguen una situación jurídica; por lo que ese tipo de actos no son susceptibles de control judicial.

20. Sobre el particular, la Sección Primera de esta Corporación ha considerado que los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales en ejercicio de las funciones de control y seguimiento no son susceptibles de control de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por las siguientes razones¹⁷:

“[...] la ANLA en el caso bajo examen, efectuó un requerimiento a la sociedad ECOPETROL S.A., para que allegara una información al respecto del cumplimiento de la obligación de inversión del 1% según lo ordenado en el literal b) del numeral 13º del artículo 2º del Auto nro. 4308 de 2018, por lo que con el mismo, no se definió la actuación administrativa, sino que por el contrario, la expedición del acto administrativo acusado busca darle trámite al procedimiento en aras de recaudar información que le permita a la entidad demandada tomar una decisión de fondo.

*Siendo ello así, **considera la Sala que el acto administrativo acusado no es pasible de control de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, habida cuenta que su expedición responde al uso de la facultad de seguimiento y control de la que es titular la ANLA, en aras de la verificación de la gestión ambiental del proyecto, sin que ello implique, se reitera, la definición de la situación jurídica para el recurrente [...]**”* (Destacado fuera del texto).

21. La Sala observa que, en el caso *sub examine*, la Subdirectora de Instrumentos, Permisos y Trámites Ambientales de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, mediante el Auto núm. 05430 de 4 de diciembre de 2015, *“[...] Por el cual se efectúa un seguimiento y control ambiental a un Sistema de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Residuos de Pilas y/o Acumuladores [...]”*, requirió a la parte demandante para que incluyera en el informe de actualización y avance, las cantidades de pilas o acumuladores faltantes de los periodos de recolección 2012, 2013 y 2014 e indicó que contra dicho acto administrativo procedían recursos, en los siguientes términos:

“[...] ARTICULO SEGUNDO. Requerir a la CORPORACIÓN PILAS CON EL AMBIENTE pare que en el informe de actualización y avance, el cual debe radicarse a más tardar el 31 de marzo de 2016, incluya en el cálculo de la meta de recolección del año 2015 las cantidades de pilas y/o acumuladores faltantes de los periodos de recolección 2012, 2013 y 2014,

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 1 de noviembre de 2019; C.P. Oswaldo Giraldo López; número único de radicación 250002341000 2019 00114 01.

así como también la consolidación de la información requerida en el presente acto administrativo y la actualización y avance del sistema de recolección dando cumplimiento a lo establecido en el artículo noveno de la Resolución 1297 de 2010

[...]

ARTÍCULO SEXTO. Contra el presente acto administrativo procede recurso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74, 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011 [...].

22. Asimismo, se observa que mediante el Auto núm. 1936 de 20 de mayo de 2016 se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el Auto núm. 05430 de 4 de diciembre de 2015.

23. Sobre el particular, es preciso indicar que, el criterio para determinar si un acto administrativo es definitivo o no se establece a partir de su contenido y sus efectos, por cuanto este tipo de actos se caracterizan porque definen de fondo la situación jurídica, sin que sea relevante para determinar su naturaleza la manifestación sobre la procedencia o no de recursos.

24. En ese orden de ideas, la Sala considera que el Auto núm. 05430 de 4 de diciembre de 2015 es un acto de trámite, comoquiera que tiene por objeto requerir a la parte demandante para que acredite el cumplimiento de las órdenes y obligaciones contenidas en las normas y en el permiso ambiental otorgado; por lo tanto; aunque la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales indicó que contra el mencionado acto procedía recurso y este fuera decidido, dicha circunstancia no tiene la virtud de modificar su naturaleza a acto definitivo.

25. Al respecto, la Sección Segunda de esta Corporación ha considerado que, aunque la administración indique que contra un acto administrativo que no es definitivo proceden recursos, ello no varía su naturaleza, comoquiera que para determinar dicha circunstancia se debe verificar si el acto concluye la actuación administrativa, en los siguientes términos¹⁸:

“[...] Visto el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si el acto demandado es de trámite como lo estimó el Tribunal; y si por el hecho de haber sido erradamente notificado, y el actor haber interpuesto recurso de reposición, varía su naturaleza y deba ser asumido como un acto definitivo, como lo considera el actor.

[...]

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 19 de febrero de 2015, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, número único de radicación: 25000232500020110032701.

Hecha las precedentes anotaciones y atendiendo al contenido del Oficio No. 20103330227081 del 10 de junio de 2010 y de la Resolución No. 460 del 27 de agosto del mismo año, objeto de la presente demanda, **procede la Sala a establecer su connotación de acto de trámite y la improcedencia de la acción subjetiva de nulidad para conocer el cuestionamiento de legalidad contra el mismo.**

[...]

En este punto dirá la Sala que el hecho de que la administración haya incurrido en un error al momento de poner en conocimiento el contenido del Oficio 20103330227081, al haberlo notificado con nota diciendo que procedían recursos de “ley”, no tiene la virtud de mutar su naturaleza de acto de trámite, informativo, a acto definitivo que le pusiera fin a la actuación administrativa, mi mucho menos se podría decir que dicho acto de trámite impedía continuar la actuación de la administración, pues en él la accionada no estaba negando o accediendo a lo petitionado por el actor, de suerte que no se hallaba creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica en especial, que afectara de manera negativa o positiva lo solicitado, pues no se estaba decidiendo el fondo del asunto.

[...]

Ante el hecho de la interposición del recurso de reposición, la institución demandada procedió a decidirlo por medio de la Resolución No. 640 del 27 de agosto de 2010, expedida por el mismo Director de Gestión Humana de la Secretaría de Gobierno (fls. 53-61), que -dicho sea-tampoco viene a representar un acto definitivo que le pusiera término a la actuación, y el hecho que al final del mismo la administración haya puesto “que contra la presente no procede ningún recurso”, per se no tiene la fuerza de variar la condición de acto de trámite a acto definitivo, máxime que estaba confirmando lo señalado en el oficio inicial, donde simplemente se le informó que se estaba recopilando la información correspondiente para asumir una decisión final [...]” (Destacado fuera del texto)

26. En ese orden de ideas, la Sala considera que los actos administrativos acusados no son de carácter definitivo, comoquiera que: i) no resuelven de fondo la actuación administrativa; ii) no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, por el contrario, tienen por finalidad requerir y verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales; razón por la cual, se concluye que los mencionados actos no son susceptibles de control judicial.

27. En suma, la Sala considera que los actos administrativos acusados no son actos administrativos definitivos y, por lo tanto, al no ser susceptibles de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se configuró la causal de rechazo establecida en el artículo 169¹⁹ de la Ley 1437; por lo que la

¹⁹ “[...] Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: [...] 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial [...]”.

Sala confirmará el auto proferido el 31 de octubre de 2018, por medio del cual se rechazó la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 31 de octubre de 2018, por medio del cual se rechazó la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, se ordena por Secretaría, **DEVOLVER** el expediente al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado