



**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**CONSEJERO PONENTE: WILLIAM BARRERA MUÑOZ**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación:** 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
**Demandante:** Constructora Mezquita S.A.  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC–  
**Proceso:** Reparación directa

COMPETENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA-La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso. FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES-Art. 31 Ley 99 de 1993. PERMISOS AMBIENTALES-Autorización temporal de la autoridad ambiental para ejecución de obra o actividad de impacto ambiental. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN-Régimen de falla del servicio. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MEMORANDOS INTERNOS DE ENTIDADES PÚBLICAS-Actos jurídicos orientativos, instructivos e informativos entre funcionarios. CARGA DE LA PRUEBA-Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen (artículo 177 CPC). COSTAS EN CCA-Improcedencia cuando no se actúa con temeridad o mala fe.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 3 de octubre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que negó las pretensiones de la demanda.

**SÍNTESIS DEL CASO**

En el año 2007, en el Municipio de Jamundí, Valle del Cauca, la sociedad Constructora Mezquita S.A., la promotora Nuevo Urbanismo S.A. y Gabriel Gómez Gómez & Cía S. en C. S. desarrollaron un proyecto de vivienda denominado “Club de Campo La Morada-Sector La Mezquita”. Entre septiembre y noviembre de 2007, la constructora solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –en adelante CVC– tres permisos ambientales para la ejecución de obras en el predio objeto del proyecto. Sin embargo, en octubre de ese año, la entidad demandada, mediante un memorando interno, ordenó la suspensión de trámites de autorizaciones en algunas áreas del Municipio de Jamundí. La sociedad demandante sostiene que, por la demora en la gestión de los permisos

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle  
del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

ambientales, no pudo iniciar las obras, se vio obligada a devolver los dineros invertidos a los futuros compradores y tuvo pérdidas económicas.

Alega falla del servicio de la CVC por (i) omisión y retardo en la gestión de permisos ambientales y (ii) no informar a los usuarios la suspensión de los trámites administrativos ambientales requeridos en áreas no concertadas entre el Municipio de Jamundí y la autoridad ambiental.

## ANTECEDENTES

### La demanda

El 1 de septiembre de 2010, la sociedad Constructora Mezquita S.A. en liquidación presentó demanda de reparación directa contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*«1. Declarar administrativa y extracontractualmente responsable a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, de los perjuicios materiales e inmateriales causados a la sociedad comercial Constructora Mezquita S.A. en liquidación, por la omisión y posterior retardo injustificado y no informado en la expedición de los permisos con raditaciones 042969 de septiembre 14 de 2007 (manejo de aguas lluvias y control de inundaciones); 050043 de octubre 24 de 2007 (construcción de explanaciones y vías internas) y 052088 de noviembre 6 de 2007 (sistema de tratamiento de aguas residuales) y que generaron la terminación del encargo de fiducia y como consecuencia del no desarrollo del proyecto de vivienda denominado Club de Campo La Morada-Sector La Mezquita.*

*2. Como consecuencia de la declaración anterior, condenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC a cancelar los siguientes valores:*

*3. Por daños inmateriales o extrapatrimoniales las siguientes sumas de dinero: así:*

*Por daños en la pérdida de oportunidad así:*

*a) A favor de la sociedad comercial Constructora Mezquita S.A. en liquidación con nit 900.126.451-5, la suma 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*4. Por daños materiales, las siguientes sumas de dinero así:*

*Por daños emergentes, así:*

*a) A favor de la sociedad comercial Constructora Mezquita S.A. en liquidación con nit 900.126.451-5, la suma de quinientos sesenta millones de pesos (\$560.000.000), como pérdidas acumuladas por el no desarrollo del proyecto.*

*b) A favor de la sociedad comercial Constructora Mezquita S.A. en liquidación con nit 900.126.451-5, las demás sumas de dinero que resulten probadas en el proceso.*

|             |                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------|
| Radicación: | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| Demandante: | Constructora Mezquita S.A.                             |
| Demandado:  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| Proceso:    | Reparación directa                                     |

*Por lucro cesante, así:*

- a) A favor de la sociedad comercial Constructora Mezquita S.A. en liquidación con nit 900.126.451-5, la suma que resulte probada como utilidad dejada de recibir por la no venta de las 260 unidades de vivienda, estimadas a la fecha de presentación de la demanda en un 25% del costo final de venta, para un aproximado base de trece mil quinientos millones de pesos (\$13.500.000.000).*
- b) Todas las anteriores sumas de dinero debidamente indexadas y con los intereses dejados de percibir.*

*Y por las demás sumas de dinero que resulten probadas durante el proceso»<sup>1</sup>.*

## **Hechos**

La parte demandante afirmó que en el año 2007, en el Municipio de Jamundí, Valle del Cauca, sector “La Mezquita”, la constructora Mezquita S.A., la promotora Nuevo Urbanismo S.A. y Gabriel Gómez Gómez & Cía S. en C. S. desarrollaron un proyecto de vivienda denominado “Club de Campo La Morada-Sector La Mezquita”. Para el desarrollo del proyecto, la constructora solicitó a la CVC los siguientes permisos ambientales: 1) el 14 de septiembre de 2007, permiso para ejecutar obras de manejo de aguas lluvias y control de inundaciones. 2) el 24 de octubre de 2007, autorización para la construcción de explanaciones y vías internas y 3) el 6 de noviembre de 2007, petición para realizar obras de sistema de tratamiento de aguas residuales.

Expuso que el 9 de octubre de 2007, el director general de la CVC, por memorando No. 0110-09-44-932-2007-02, ordenó la suspensión de trámites de autorizaciones en áreas en las que el ente territorial cambió el uso del suelo sin concertación con la CVC y el Ministerio del Medio Ambiente (dentro de esas zonas, la del proyecto de la sociedad Constructora Mezquita S.A.). En febrero de 2008, el proyecto logró el punto de equilibrio financiero para la construcción de la primera etapa, conformada por 41 unidades de vivienda y calles. Sin embargo, en junio de 2008, por la demora para obtener las autorizaciones ambientales y sin conocer la existencia de la directriz de suspensión de los permisos ambientales, la constructora no pudo iniciar las obras, dio por terminado el contrato de fiducia mercantil del proyecto, devolvió los dineros invertidos por los futuros compradores y tuvo pérdidas económicas.

---

<sup>1</sup> F. 444-445 c. principal 3.

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

En noviembre de 2008, el Director General de la CVC y el representante legal de la sociedad Mezquita S.A. se reunieron en las instalaciones de la CVC para buscar alternativas técnicas y jurídicas para los procesos de licencias en áreas donde han solicitado permisos ambientales y cuyo uso del suelo fue modificado por el municipio demandado sin concertar con la CVC. Finalmente, en diciembre de 2008 la CVC concedió el permiso para trabajos de tratamiento de aguas residuales y, en octubre de 2009, autorizó la construcción de explanaciones y vías y manejo de aguas lluvias y control de inundaciones. En esas fechas, según la demanda, el proyecto “Club de Campo La Morada-Sector La Mezquita” ya no era viable financieramente.

Alegó falla del servicio de la CVC por (i) omisión y retardo en la gestión de tres permisos ambientales y (ii) por no informar a los usuarios la suspensión de los trámites administrativos ambientales requeridos en áreas no concertadas entre el Municipio de Jamundí y la corporación autónoma regional<sup>2</sup>.

### **Contestación de la demanda**

La CVC, al oponerse a las pretensiones, señaló que no estaba probada la falla del servicio ni el nexo causal con el daño. Adujo que la mora alegada no tuvo lugar, porque dentro de las obligaciones de la entidad, como autoridad ambiental, estaba la de verificar (i) que el uso del suelo objeto del proyecto respetara las disposiciones legales, (ii) que las modificaciones en el uso hubieran sido concertadas entre el Municipio de Jamundí y la CVC, y (iii) de no haberse concertado, que el municipio ajustara su plan de ordenamiento territorial a la ley. Estas circunstancias, imputables a la administración municipal, incidieron en el transcurso del tiempo que se tomó la entidad demandada para adelantar y resolver las actuaciones administrativas relativas a las tres solicitudes de permisos ambientales presentadas por la constructora demandante.

Agregó que el certificado de uso del suelo en el área del proyecto de la demanda, expedido por la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Jamundí, se fundamentó en un Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 09 de 2007) que no fue concertado con las autoridades ambientales y no se ajustó a la Ley 388 de 1997. El plan de ordenamiento, entonces, requería ajustes técnicos y legales en

---

<sup>2</sup> F. 446-449 c. 1.

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

algunas áreas que podrían ser objeto de obras de impacto ambiental, y en esas áreas, precisamente, se encontraba la del proyecto de la sociedad demandante. Indicó, además, que no hubo omisión en el cumplimiento de las funciones legales, porque la CVC concedió los permisos solicitados, luego de un compromiso entre los usuarios, el Municipio de Jamundí y la CVC de conservar el uso del suelo conforme a las directrices del POT, contenido en el Acuerdo 02 de 2002 y mantener su destinación rural.

Finalmente, sostuvo que la constructora, antes de promocionar y vender el proyecto, debió haber agotado el trámite administrativo de licencias urbanísticas y ambientales. También hizo hincapié en que la solicitud de licencia no implicaba una garantía de concesión de la misma. Y alegó falta de legitimación en la causa por pasiva, porque, de existir un daño, era imputable al ente demandado al expedir un POT sin concertación legal<sup>3</sup>.

### **Sentencia de primera instancia**

El 3 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo del Quindío profirió sentencia en la que negó las pretensiones de la demanda porque no se probó la falla del servicio por omisión de la entidad demandada.

Frente a la procedencia de la acción, estimó que en los hechos y pretensiones no se cuestionaron decisiones administrativas, sino un retardo en la expedición de unos actos y en la notificación de un memorando interno de la CVC, de manera que la acción de reparación directa era la procedente en este caso. En cuanto al daño alegado, encontró probado que la constructora demandante no consolidó el proyecto “Club de Campo La Morada sector La Mezquita” en la manera en que fue ideado por sus promotores, porque al momento en que debía iniciar las obras no tenía las autorizaciones de rigor y tuvieron que devolver los dineros aportados por los futuros compradores y dar por terminado el encargo fiduciario.

Sobre la falla del servicio por mora en la expedición de permisos ambientales, el Tribunal consideró que el tiempo que la entidad empleó para estudiar y resolver las solicitudes de la constructora demandante estuvo justificado en razones de protección del ambiente y, conforme al principio de precaución, salvaguardar el

---

<sup>3</sup> F. 468-484 c. 1.

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

uso del suelo. En desarrollo de este principio, la CVC ordenó la suspensión de licencias y permisos ambientales en algunas áreas, cuyo uso fue alterado por el Municipio de Jamundí, sin proceso de concertación con la autoridad ambiental, quien tenía jurisdicción en los predios objeto del proyecto de construcción, y sin concepto técnico del Ministerio del Medio Ambiente. Esta suspensión se levantó a finales del año 2008, luego de unos compromisos entre varias constructoras y la administración municipal. Además, se adelantaron las diligencias tendientes a conceder los permisos solicitados por la demandante. Por lo anterior, la sentencia consideró que las actuaciones de la CVC se ajustaron a la ley.

Finalmente, el Tribunal estimó que la falta de notificación de la suspensión del trámite no constituía una falla del servicio por omisión, porque la solicitud de licencia ambiental no constituía un derecho adquirido para el peticionario ni conllevaba, de manera cierta e inequívoca, a que el permiso fuese concedido. Según el Tribunal, la demandante tenía la carga de promocionar su proyecto una vez contara con las autorizaciones de ley.

### **Recurso de apelación**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia y sostuvo que estaba probada la falla del servicio por omisión y el nexo causal con el daño. Al respecto, manifestó que la sentencia fue incongruente porque no se pronunció sobre un aspecto esencial de la demanda: la falta de notificación del memorando interno, de octubre de 2007, que ordenó la suspensión de las actuaciones relacionadas con los permisos y licencias en algunas áreas del Municipio de Jamundí, dentro de las que se encontraba el predio objeto del proyecto de construcción.

La recurrente aclaró que la demanda no pretendía cuestionar los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión de suspensión, sino la omisión de informar esa decisión a los usuarios interesados en la gestión de permisos ambientales en áreas afectadas con la medida. Por otro lado, añadió que, a través del recurso, no se pretendía cuestionar la mora alegada inicialmente en la demanda, pues, como concluyó el Tribunal, el tiempo que se tomó la entidad para expedir los permisos obedecieron a factores ajenos a la CVC como autoridad ambiental. Sin embargo, insistió que se probó la falla del servicio por omisión de notificación de la

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

suspensión de las diligencias administrativas, circunstancia que fue la causa determinante del daño. Al respecto, señaló que, no tener conocimiento de la suspensión de los procesos ambientales, afectó la programación del proyecto, los tiempos de inicio en las obras y los acuerdos con los futuros compradores.

La sociedad constructora resaltó que, de haber conocido esa situación extraordinaria, hubiera replanteado la programación del proyecto de construcción, para no perder los compromisos adquiridos con los futuros compradores<sup>4</sup>. Se extrae lo pertinente del recurso:

*«Dentro de los riesgos convencionales de un proyecto inmobiliario no se encuentra que la autoridad ambiental competente para emitir los permisos requeridos para el punto de equilibrio técnico decida, con razón o sin razón, suspender sin previo aviso dichos trámites y que, además, no lo informe a la constructora. Ratificamos una vez más: el reproche contenido en la demanda no se dirige a la mora o demora de la CVC en la expedición de los permisos solicitados por la constructora, o a los motivos que la generaron, ya que esto sí es un riesgo previsto, sino al no haber notificado oportunamente la decisión de suspender los trámites en su totalidad por tiempo indeterminado, situación extraordinaria e imprevisible que debió ser informada a la constructora para que esta decidiera si esperaba el levantamiento de la veda impuesta o cancelaba por completo el proyecto inmobiliario; y no continuar los esfuerzos económicos realizados (...) dicha omisión, injustificada e inexplicable, tal como se aprecia de la simple lectura de la contestación de la demanda y los alegatos de conclusión presentados por la CVC, causó un daño antijurídico a la constructora tal como se encuentra acreditado en el expediente (...)*

*Nunca hemos afirmado que los daños sufridos por la constructora se deriven de un derecho adquirido que nos fue vulnerado. De hecho, para nosotros es más que claro que la CVC podía negar o conceder los permisos solicitados. También es claro para nosotros que la CVC podía tardar en tramitar las solicitudes radicadas por nosotros (...) eran riesgos previstos en el proyecto inmobiliario y obre eso jamás hemos planteado un litigio. Lo que no era un riesgo previsible del proyecto inmobiliario, para esta constructora ni para ninguna otra es que la CVC decidiera suspender los trámites, por las razones que fueran, y que esta decisión la mantuviera en su fuero interno. Es decir, la CVC durante ese interludio temporal ni negaba ni concedía permisos, simplemente no se pronunciaba: suspendió el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales<sup>5</sup>. (Subraya fuera del texto).*

## Trámite de segunda instancia

El 6 de julio de 2020, el Tribunal concedió el recurso de apelación<sup>6</sup> y el Despacho lo admitió el 26 de febrero de 2021<sup>7</sup>. El 14 de mayo de 2021 se corrió traslado

---

<sup>4</sup> F. 721-729 c. principal.

<sup>5</sup> F. 723-726 c. principal.

<sup>6</sup> F. 732-733 c. principal.

<sup>7</sup> F. 737 c. principal.

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

para alegar de conclusión en segunda instancia<sup>8</sup>.

La CVC alegó que su actuación se ajustó a sus deberes como autoridad ambiental y no hubo omisión ni retardo en el cumplimiento de sus funciones de responder las solicitudes de la constructora demandante. En efecto, según la entidad, el tiempo que empleó la CVC para el otorgamiento de las licencias ambientales fue necesario para proteger el medio ambiente, con fundamento en el principio de precaución. Agregó que los procesos ambientales tuvieron un margen de demora porque el Municipio de Jamundí, a través del POT de 2007, alteró el uso del suelo sin concertación, y las áreas objeto de los permisos eran, precisamente, las modificadas. De manera que la CVC, para evitar un riesgo ambiental, tuvo primero que solucionar y acatar con el ente territorial el uso del suelo permitido en la zona donde estaba ubicado el proyecto urbanístico de la constructora demandante.

Finalmente, la entidad sostuvo que esas circunstancias, ajenas a la autoridad ambiental e imputables a la administración municipal, incidieron en la gestión y en la suspensión temporal de los trámites administrativos previos al otorgamiento de las autorizaciones ambientales<sup>9</sup>.

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio<sup>10</sup>.

## CONSIDERACIONES

1. La demanda se presentó el 1 de septiembre de 2010, por lo tanto, el régimen aplicable es el Código Contencioso Administrativo –en adelante CCA–. Conforme al artículo 266 del CCA<sup>11</sup>, en los procesos iniciados antes de la vigencia de ese código, los recursos interpuestos, los términos que comenzaron a correr y las notificaciones en curso, se regían por la ley vigente al momento de esas actuaciones. Por su parte, el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>12</sup>, que empezó a regir el 2 de

---

<sup>8</sup> F. 740 y 741 c. principal.

<sup>9</sup> Índice 15 Samai.

<sup>10</sup> F. 740 c. principal.

<sup>11</sup> «Artículo 266. Vigencia. En los procesos iniciados antes de la vigencia del presente estatuto, los recursos interpuestos, los términos que hubieren comenzado a correr, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo, se regirán por la ley vigente cuando se interpuso el recurso, empezó a correr el término o principió a surtir la notificación [...]».

<sup>12</sup> «Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los



|             |                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------|
| Radicación: | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| Demandante: | Constructora Mezquita S.A.                             |
| Demandado:  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| Proceso:    | Reparación directa                                     |

julio de 2012, prevé que las actuaciones administrativas, las demandas y procesos en curso a la vigencia de dicho código seguirían rigiéndose y culminarían conforme al régimen jurídico anterior, esto es, el CCA. Adicionalmente, conforme al artículo 267 del CCA<sup>13</sup>, en los aspectos no regulados se seguiría el Código de Procedimiento Civil –en adelante, CPC– en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## Presupuestos procesales

### Jurisdicción y competencia

2. La jurisdicción contencioso administrativa conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 82 del CCA, modificado por el artículo 1º de la Ley 1107 de 2006<sup>14</sup>. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 129 del CCA<sup>15</sup>, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía pues, de conformidad con el artículo 20.2 del CPC, modificado por el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010<sup>16</sup>, el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 132.6 del CCA<sup>17</sup>, esto es, \$257.500.000<sup>18</sup>.

---

*procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior».*

<sup>13</sup> «Artículo 267. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo».

<sup>14</sup> «Artículo 82. Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley [...]».

<sup>15</sup> «Artículo 129. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión [...]».

<sup>16</sup> «Artículo 20. Determinación de la cuantía. La cuantía se determinará así: [...] 2. Numeral modificado por la Ley 1395 de 2010, artículo 3º. Por el valor de la suma de todas las pretensiones acumuladas al momento de la presentación de la demanda [...]».

<sup>17</sup> «Artículo 132. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales [...]».

<sup>18</sup> Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2010, \$515.000, por 500.

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

## **Acción procedente**

3. La reparación directa es la acción idónea para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo<sup>19</sup>, cuya legalidad no se cuestiona. En este caso el medio control de reparación directa es el que resulta procedente, por reclamarse el daño derivado de las presuntas omisiones de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC en el trámite de expedición de permisos ambientales.

## **Demanda en tiempo**

4. El término para formular pretensiones en reparación directa, según el artículo 136.8 del CCA<sup>20</sup>, es de dos años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa. La demanda se interpuso en tiempo –1 de septiembre de 2010– porque la demandante conoció el daño en el proyecto de construcción en junio de 2008, fecha en la que identificó la ausencia de equilibrio técnico por no iniciar la ejecución de obras e informó que devolvería los pagos a los futuros compradores. En efecto, el 28 de junio de 2010 se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, diligencia que suspendió el término de caducidad hasta el 1 de septiembre siguiente, fecha en la que se declaró fallida la audiencia y se interpuso la demanda<sup>21</sup>.

## **Legitimación en la causa**

5. La sociedad Constructora Mezquita S.A. en liquidación es la persona sobre la cual recae el interés jurídico que se debate en este proceso, ya que es la propietaria del inmueble en el que se desarrolló el proyecto de construcción

---

<sup>19</sup> Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos respecto de los cuales no se discute su legalidad. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, Rad. 16.421.

<sup>20</sup> «Artículo 136. Caducidad de las acciones. [...] 8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa [...]».

<sup>21</sup> F. 24-29 c. 1 principal.

denominado “Club de Campo La Morada-Sector La Mezquita”, cuyos permisos fueron suspendidos por motivos ambientales. Además, es parte de los promotores y ejecutores del proyecto.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC está legitimada en la causa por pasiva, puesto que tiene a su cargo administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible (artículo 23 de la Ley 99 de 1993<sup>22</sup>). Tiene, además, la función de otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente (artículo 31 numeral 9 de la Ley 99 de 1993<sup>23</sup>).

## Problema jurídico

6. Corresponde a la Sala determinar si se configuró falla del servicio por omitir notificar a terceros interesados un memorando interno emitido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, que ordenó la suspensión de procedimientos administrativos relativos a permisos ambientales.

## Análisis de la Sala

7. Como la sentencia fue recurrida por la demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 357 del CPC<sup>24</sup>, es decir, en los puntos del recurso de la demandante y, sobre todo, en los que tiene interés para recurrir. Este último aspecto es importante porque en primera instancia el Tribunal Administrativo del

---

<sup>22</sup> «Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente [...]».

<sup>23</sup> «Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...] 9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva [...]».

<sup>24</sup> «Artículo 357. Competencia del superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]».

|             |                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------|
| Radicación: | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| Demandante: | Constructora Mezquita S.A.                             |
| Demandado:  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| Proceso:    | Reparación directa                                     |

Quindío encontró probado el daño en el proyecto de construcción de la demandante y la apelación solo se centró en el estudio de la falla del servicio por omisión de la administración de informar a la sociedad demandante el memorando interno No. 0110-09-44-932-2007-02, emitido por la CVC el 9 de octubre de 2007. De manera que este es el único alcance del juez de segunda instancia, ya que la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante.

## **El Estado agente protector del medio ambiente y autoridad ambiental**

8. El artículo 79 de la Constitución Nacional<sup>25</sup> —en adelante, CN— dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. A su turno, el artículo 78<sup>26</sup> prevé que corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Antes de la Constitución de 1991, en virtud de la descentralización técnica por servicios, se asignaron competencias a entidades autónomas especializadas, con personería jurídica y patrimonio propio, para la concreción de los deberes ambientales del Estado (artículo 6 Decreto 2811 de 1974), como ocurrió con el Inderena (Decreto 2420 de 1968) y la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (Ley 3 de 1961). Luego de la Constitución, con la creación del Sistema Nacional Ambiental, se creó el Ministerio del Medio Ambiente y otras entidades ambientales autónomas, adicionales a las corporaciones ya existentes, con jurisdicción en territorios determinados para la planificación, administración, control y protección del medio

---

<sup>25</sup> «Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines».

<sup>26</sup> «Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos».

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

ambiente (artículo 150, numeral 7 y 331 de la CN, y artículos 2, 4 y 5 de la Ley 99 de 1993).

## **Las Corporaciones Autónomas Regionales**

9. Las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, que forman parte del Sistema Nacional Ambiental, son entes corporativos especiales del orden nacional, con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotadas de personería jurídica y sujetas a un régimen especial (artículo 40 de la Ley 489 de 1998 y artículos 113 inciso 2° y 150 numeral 7 y 331 de la C.N.<sup>27</sup>). Las CAR son entes públicos con jurisdicción en entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Conforme al artículo 23 de la Ley 99 de 1993, están encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente, los recursos naturales y propender por el desarrollo sostenible.

En ese marco, y según lo dispuesto en los numerales 2, 9, 12, 19 y 23 del artículo 31 de la Ley 199 de 1993, estas corporaciones están facultadas para: (i) ejercer como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; (ii) otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente; (iii) otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales y para el uso de aguas superficiales y subterráneas; (iv) ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos; (v) análisis, seguimiento, prevención y control de desastres; (vi) promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas

---

<sup>27</sup> Aunque no fueron concebidos por la Constitución como entes autónomos y originalmente se les dio el tratamiento de establecimiento público (Corte Constitucional, sentencia C-423 de 1994), la jurisprudencia terminó por tratarlas como tales (Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1999).

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

correspondientes, y (vii) planeación con las administraciones municipales de programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo.

Dentro del sistema ambiental, los municipios, a su turno, tienen la función de colaborar con las CAR en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables (art. 65 Ley 99 de 1993).

En cuanto al otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales exigidas por ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, es importante precisar la diferencia entre un permiso ambiental y una licencia ambiental. Los primeros, enmarcados dentro de los llamados procesos permisivos menores, comprenden la ejecución de una obra de carácter temporal con posible impacto en el ambiente, y se conceden por un tiempo determinado, hasta que finaliza la obra o actividad temporal sin que pueda excederse de 10 años (artículos 54 y 55 del Decreto 2811 de 1974). Las licencias, por su parte, abarcan un proyecto completo, se otorga por un tiempo indeterminado, sólo puede terminar por un acto de revocatoria (artículo 62 de la Ley 99 de 1993), y sólo se exige para algunas actividades o proyectos definidos en la ley (artículos 7, 8 y 9 del Decreto 1220 de 2005).

Los permisos ambientales, antes de la expedición del Decreto Único Reglamentario de Medio Ambiente (Decreto 1076 de 2015), estaban reglamentados en distintas normas. El Decreto Ley 2811 de 1974 y del Decreto 1541 de 1978 regularon los permisos de ocupación de cauce, obras hidráulicas (que comprende la de contención de inundaciones) y las obras de vertimientos (también reguladas en el Decreto 3100 de 2003 y Resolución 1433 de 2004, del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

Por su parte, los permisos para la construcción de vías, carreteables y explanaciones en predios de propiedad privada en el área rural no contaban con regulación específica y cada CAR, de manera autónoma, estableció unas directrices para su procedimiento. Frente a este último permiso, la CVC, demandada en el caso que nos ocupa, expidió la Resolución 526 del 4 de noviembre de 2004, que estableció el trámite para la solicitud, estudio y requisitos

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

para el otorgamiento del permiso.

En cuanto a las competencias para conocer de los procesos permisivos, de cualquier naturaleza, el Acuerdo del Consejo Directivo de la CVC No. 20 de 2005 asignó a la Dirección Ambiental Regional el conocimiento de las solicitudes de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones, y la expedición de los respectivos actos administrativos como autoridad ambiental. Las normas que regulaban los procesos permisivos, para el momento de los hechos, no establecían términos fijos. Por ello, se aplicarán los definidos en el Código Contencioso Administrativo, puesto que las gestiones administrativas de permisos cursaron entre 2007 y 2009. Además, la omisión alegada como falla del servicio de la administración cursó entre el 2007 y 2008.

10. La jurisprudencia ha establecido que, al estudiar la responsabilidad del Estado por omisión, el juez debe determinar si están acreditados los siguientes elementos: (i) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada, de realizar la acción con la cual se habrían evitado los daños; (ii) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de los que disponía la entidad para el adecuado cumplimiento del deber legal, conforme a las circunstancias del caso; (iii) un daño antijurídico y (iv) la relación causal entre la omisión y el daño<sup>28</sup>. Frente a este último elemento, esta Sección ha indicado que lo determinante no es la existencia efectiva de la relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal, impidiendo la producción del daño<sup>29</sup>. Por ello, el juez debe establecer el daño, la causa del mismo, si el Estado estaba en posibilidad de interrumpir ese proceso causal y si tenía el deber jurídico de hacerlo.

11. Según el recurso de apelación, la omisión de notificar un memorando interno del 9 de octubre de 2007, expedido por el Director General de la CVC, constituyó una falla del servicio por omisión, circunstancia que, además, fue la causa adecuada del daño. Conforme al recurrente, no tener conocimiento de la suspensión del trámite administrativo de permisos ambientales pedidos para áreas no concertadas entre el ente municipal y la CVC, afectó la programación del

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de enero de 2006, Rad. 2001-00213-01 (AG).

<sup>29</sup> En el mismo sentido, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2002, Rad. 12.789; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de junio de 2024, Rad. 66.331. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de junio de 2024, Rad. 65.196.

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

proyecto de construcción, los tiempos de inicios en las obras y los acuerdos con los futuros compradores. La recurrente hizo hincapié en que, de haber conocido esa situación extraordinaria, la constructora hubiera ajustado su programación y planteado otra alternativa de trabajo para no perder los compromisos adquiridos con los futuros compradores.

12. Los medios probatorios allegados oportunamente al proceso demuestran los siguientes hechos:

12.1. El 14 de septiembre de 2007, la constructora solicitó a la CVC **permiso para revisión y aprobación de estudio, diseño y obras de control de inundaciones y manejo de aguas lluvias** en el predio objeto del proyecto “Club de Campo La Morada-Sector La Mezquita”<sup>30</sup>.

12.2. El 24 de septiembre de 2007 el Director Territorial Suroccidente de la CVC, por memorando No. 710-09-44932-2007-01, solicitó a la Jefe Oficina Asesora Jurídica de la misma entidad un concepto jurídico corporativo sobre la viabilidad o inviabilidad de la expedición y otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones ambientales en las áreas del departamento del Valle del Cauca en los que el Plan de Ordenamiento Territorial modificó los usos del suelo y excluyó el proceso de concertación con la Autoridad Ambiental<sup>31</sup>.

12.3. El 9 de octubre de 2007, el Director General de la CVC, emitió el memorando No. 0110-09-44-932-2007-02, dirigido al Director Territorial Suroccidente de la CVC, “*para unificar criterios en los procedimientos corporativos, con la finalidad de armonizar la eficacia de normas ambientales vigentes*”. En este memorando también ordenó la suspensión de gestiones de permisos en áreas en las que el Municipio de Jamundí cambió el uso del suelo sin concertación con la CVC y el Ministerio del Medio Ambiente, dentro de esas zonas, la del proyecto de la sociedad Constructora Mezquita S.A. Además, pidió informar esa circunstancia al municipio demandado, a la Secretaría de Planeación y a los usuarios, a fin de que adecuara su POT a las disposiciones ambientales vigentes<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> F. 140 c. 1 principal.

<sup>31</sup> F. 144-148 c. 1 principal.

<sup>32</sup> F. 152-154 c. 1 principal.



Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

12.4. El 24 de octubre de 2007, luego de dictado el memorando interno de suspensión, la constructora Mezquita SAS., demandante, solicitó a la CVC un **segundo permiso: para explanación y construcción de vías en el predio objeto del proyecto**<sup>33</sup>.

12.5. El 6 de noviembre de 2007, la constructora Mezquita SAS pidió un **tercer permiso: para obras de sistema de tratamiento de aguas residuales en el mismo predio**<sup>34</sup>.

12.6. En enero de 2008, el Director General de la CVC pidió al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo-Dirección de Desarrollo Territorial que se pronunciara sobre (i) la no concertación del proyecto de POT contenido en el Acuerdo No. 09 de 2007 y (ii) la ausencia de revisión y ajuste al proyecto de ese acuerdo, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997<sup>35</sup>.

12.7. El 17 de enero de 2008, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo respondió a la CVC que, aun cuando se informó al Ministerio la ausencia de concertación, previa a la expedición del POT de 2007, y la CVC remitió la documentación para que el Ministerio, como autoridad ambiental, dirimiera los puntos no concertados entre la CVC y el Municipio de Jamundí, la entidad territorial no esperó el concepto del Ministerio y de forma unilateral adoptó el Acuerdo 09 de 2007. Ante esta circunstancia y las posteriores inquietudes sobre los usos de suelos modificados, el Ministerio recomendaba a la CVC promover las acciones legales pertinentes y, además, enviar al Gobernador del Valle del Cauca el referido Acuerdo para su revisión<sup>36</sup>.

Hasta aquí, está probado en el proceso que en el año 2007, en zona rural del Municipio de Jamundí, Valle, sector “La Mezquita”, la constructora Mezquita S.A., la promotora Nuevo Urbanismo S.A. y Gabriel Gómez Gómez & Cía. S. en C. S. desarrollaron un proyecto de vivienda denominado “Club de Campo La Morada-Sector La Mezquita”<sup>37</sup>. Para la ejecución de obras iniciales, la constructora solicitó a la CVC tres permisos ambientales con fundamento en lo dispuesto en el Plan de

---

<sup>33</sup> F. 139 c. 1 principal.

<sup>34</sup> F. 138 c. 1 principal.

<sup>35</sup> F. 30-31 c. 1 principal.

<sup>36</sup> F. 30-31 c. 1 principal.

<sup>37</sup> F. 179, 138,139 y 140 c. 1 principal.

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

Ordenamiento Territorial vigente en el municipio de Jamundí (Acuerdo No. 09 de 2007).

Por otro lado, también está acreditado que, con motivo de varias solicitudes de permisos, autorizaciones y licencias (entre ellas las de la Constructora Mezquita S.A.), y ante las variación que existían sobre uso del suelo de las áreas a intervenir (objeto de las solicitudes), la CVC adelantó unas actuaciones internas (entre sus distintas direcciones) y externas (con el municipio de Jamundí y el Ministerio de Medio Ambiente) para buscar una salida jurídica y práctica a los cambios en el uso del suelo del Acuerdo No. 09 de 2007, efectuados por el municipio y sin concertación con la autoridad ambiental.

12.8. En las actuaciones relacionadas con el primer permiso elevado por la constructora demandante a la CVC, **para ejecutar obras para control de inundaciones**, está probado que:

(i) El 19 de mayo de 2008, luego de expedida la directriz interna de suspensión del 9 de octubre de 2007, la CVC inició el trámite de revisión y aprobación de estudio integrado de control de inundabilidad y se ordenó la práctica de una visita ocular al predio materia de solicitud; (ii) el 4 de julio de 2008 y el 13 de agosto de 2008, se reunieron un ingeniero de la CVC y el diseñador del proyecto “Club de Campo La Morada Sector La Mezquita” para la explicación del proyecto y las áreas a intervenir. En las reuniones, el ingeniero de la CVC explicó las falencias del estudio y pidió a la constructora ajustes e información complementaria<sup>38</sup>.

12.9. El 22 de septiembre de 2008, el Director General de la CVC formuló petición a la administración municipal de Jamundí. Conforme al documento, solicitó a la alcaldía información sobre (i) cuáles eran las modificaciones del uso del suelo contenidas en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Jamundí (Acuerdo No. 09 de 2007), (ii) los actos administrativos que fundamentaron dichas modificaciones y (iii) si los ajustes al POT del 2007 cumplieron con el proceso de concertación contemplado en las Leyes 388 de 1997, 607 de 1999 y en el Decreto 4002 de 2004<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> F. 53-55 c. 1 principal.

<sup>39</sup> F. 141 c. 1 principal.

|             |                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------|
| Radicación: | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| Demandante: | Constructora Mezquita S.A.                             |
| Demandado:  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| Proceso:    | Reparación directa                                     |

12.10. En noviembre de 2008, la sociedad Mezquita S.A. presentó petición a la CVC, en la que solicitó el impulso de los procesos de permiso<sup>40</sup>. El Director Territorial de la CVC, en respuesta a la petición, informó a la constructora que los permisos de obras de control de inundaciones y vertimientos de aguas residuales “estaban en estudio y pronto se les daría una respuesta”<sup>41</sup>.

12.11. En ese mismo mes, el Director General de la CVC convocó al representante legal de la sociedad Mezquita S.A. *“para buscar alternativas técnicas y jurídicas para los procesos permisivos en áreas cuyo uso del suelo fue modificado por el Municipio de Jamundí sin concertar con la CVC”*<sup>42</sup>.

12.12. En diciembre de 2008, la CVC concedió a la constructora **permiso para trabajos de tratamiento de aguas residuales**. Y, en octubre de 2009, por Resoluciones No. 00890 y No. 00891 de 2009, **autorizó la construcción de explanaciones y vías, y obras de manejo de aguas lluvias y control de inundaciones**<sup>43</sup>.

### **Naturaleza jurídica de los memorandos internos de entidades públicas**

13. Comoquiera que el recurso de apelación centró su reproche en la ausencia de notificación del memorando interno No. 0110-09-44-932-2007-02 del 9 de octubre de 2007, suscrito por el Director General de la CVC, dirigido al Director Territorial Suroccidente de la CVC, la Sala pasa a precisar la naturaleza jurídica de ese documento y si existía, en este caso, obligación de notificar o informar a terceros su existencia y contenido.

La administración, en el despliegue de sus actuaciones, expide actos jurídicos (en sentido lato) con un fin orientativo, instructivo o informativo, para (i) el cumplimiento de funciones de cada entidad, (ii) armonizar o cohesionar los procesos internos de la misma y (iii) que exista coherencia en las decisiones. Estos carecen de efectos jurídicos sobre situaciones particulares de terceros, en tanto no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de terceros ajenos a la

---

<sup>40</sup> F. 92-99 c. 1 principal

<sup>41</sup> Folio 45 c. 1 principal.

<sup>42</sup> F. 143 c. 1 principal.

<sup>43</sup> F. 53-74 y 77-91 c. 1 principal.

|             |                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------|
| Radicación: | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| Demandante: | Constructora Mezquita S.A.                             |
| Demandado:  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| Proceso:    | Reparación directa                                     |

entidad<sup>44</sup> y tienen un alcance limitado dentro del curso operativo de la entidad.

Cuando una entidad dicta esos actos jurídicos (llámense circulares, directivas, memorandos, instructivos y demás mecanismos similares), se ha entendido que no resulta procedente el control judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa en tanto no constituyen un acto administrativo (no crean, modifican ni extinguen una situación particular)<sup>45</sup>.

Respecto de las orientaciones o instrucciones impartidas por la administración, la Sección Primera del Consejo de Estado puntualmente ha dicho que carecen de efectos jurídicos sobre las situaciones jurídicas de los particulares:

*«[...] Las instrucciones o circulares administrativas, son actos jurídicos de la Administración en sentido lato, susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo básicamente de su contenido. En efecto, esta Corporación ha señalado en reiteradas oportunidades, que las circulares de servicios son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando contengan una decisión emanada de una autoridad pública, capaz de producir efectos jurídicos y de producir efectos vinculantes frente a los administrados, pues si se limitan a reproducir el contenido de otras normas, o las decisiones de otras instancias, o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios, no serán susceptibles de demanda<sup>46</sup>.*

*[...] Se ha afirmado así que “si la circular no tiene la virtud de producir esos efectos jurídicos externos, bien porque permanezca en el interior de los cuadros de la Administración como una orientación para el desarrollo de la actividad administrativa, o bien porque se limite a reproducir la decisión de una autoridad diferente, no se considerará entonces un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional, porque en dicha hipótesis no se presenta la posibilidad de que los derechos de los administrados sean vulnerados”<sup>47</sup>.*

*[...] De este modo, y en atención a que en el cumplimiento de sus funciones la Administración también puede expedir actos que por presentar un valor meramente orientativo, instructivo o informativo carecen de efectos jurídicos directos sobre las situaciones jurídicas de los particulares (en tanto no crean, modifican ni extinguen una), se ha entendido que en estos eventos no resulta procedente el control judicial a cargo del contencioso administrativo. De aquí que la viabilidad de un pronunciamiento jurisdiccional sobre un acto de esta clase dependa de si se producen o no efectos jurídicos directos hacia el exterior de la administración (ad extra) y, señaladamente, sobre los derechos de los ciudadanos [...]»<sup>48</sup>.*

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 27 de noviembre de 2014, Rad 2012-00533-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 27 de noviembre de 2014, Rad 2012-00533-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 19 de marzo de 2009, Rad. No. 2005-00285-00. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de febrero del 2000, Rad. No. 5236. C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 27 de noviembre de 2014, Rad 2012-00533-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

Sobre las circulares enmarcadas en decisiones orientadoras para la administración, la Sección Segunda de esta Corporación ha sostenido:

*«[...] En un contexto jurídico, por «Circular» puede entenderse una comunicación emitida por una autoridad superior a una inferior respecto de un determinado tema, con el propósito específico de transmitir instrucciones y decisiones a través de las cuales se expone el criterio jurídico o la interpretación de dicha autoridad frente a las normas que le corresponde aplicar en ejercicio de sus funciones. Se trata de instrumentos jurídicos que, sin tener las características propias del reglamento, expresan una manifestación general de la administración con carácter obligatorio para sus destinatarios.*

*En tales condiciones, las circulares, junto con otros actos de la administración como memorandos, directivas, instructivos y demás mecanismos similares, se enmarcan dentro de lo que la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa denominan les mesures d'ordre interieur o medidas del orden interior, que en la doctrina anglosajona se conoce como «soft law» o «derecho blando». En cuanto a este concepto la mayoría de la doctrina coincide al señalar que son actos de la administración que reflejan el poder jerárquico que tiene aquella frente a sus empleados o incluso frente a otras entidades que, de una u otra forma, se encuentran bajo su mando, lo que le permite ejercer facultades de instrucción a través de la expedición de documentos en los que se imparten indicaciones sobre la forma en que deben interpretarse y aplicarse determinadas normas jurídicas en esa órbita [...]»<sup>49</sup>.*

Sobre las directivas enmarcadas en documentos orientadores, la doctrina las ha definido como “*normas de orientación dirigidas por los jefes de servicio, particularmente los ministros, en el ejercicio de sus poderes discrecionales, a sus subordinados, con el fin de fijarles una línea general de conducta y asegurar la coherencia de su acción. No es exactamente imperativa ni tampoco incitativa, menos que una orden más que una petición, la directiva corresponde a la voluntad de enmarcar de manera flexible las actividades públicas y privadas. Juega un rol de iniciación y de impulsión, firme en sus fines pero discreta en cuanto a los medios para conseguirlos (...)*”<sup>50</sup>.

14. En cuanto a los antecedentes administrativos que precedieron al memorando interno del 9 de octubre de 2007, está probado que el 24 de septiembre de 2007, el Director Territorial Suroccidente de la CVC, por memorando No. 710-09-44932-2007-01, pidió a la Jefe Oficina Asesora Jurídica de la CVC un concepto corporativo sobre la viabilidad o inviabilidad del otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones ambientales áreas del Departamento del

<sup>49</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 15 de Septiembre de 2022, Rad 2361-2012, C.P. William Hernández Gómez.

<sup>50</sup> Morand-Deviller J., “Derecho Administrativo, curso temas de reflexión, comentarios y análisis de fallo”, traducido por Zoraida Rincón Ardila y Juan Carlos Peláez Gutiérrez. Actualizada con la 14ª ed. (2015), Universidad Externado de Colombia, páginas 353 y 354.

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

Valle del Cauca en las que el POT modificó el uso del suelo sin proceso de concertación con la autoridad ambiental.

El 9 de octubre de 2007, el Director General de la CVC dictó memorando interno No. 0110-09-44-932-2007-02, dirigido al Director Territorial Suroccidente de la CVC, con la finalidad de unificar criterios para los procedimientos corporativos y armonizar la eficacia de normas ambientales vigentes. Al respecto, se consignó en el documento:

**«Con la finalidad de que unifiquemos criterios en relación con el proceder corporativo en relación a la intervención en el territorio cuando existen serias incongruencias en los procesos de cumplimiento de los aspectos ambientales consignados en los Planes de Ordenamiento Territorial, me permito rendir los siguientes lineamientos frente al caso específico del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Jamundí, retomando los siguientes aspectos previamente:**

1. El Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Jamundí fue concertado con la CVC mediante Resolución DG 020 DE 2002.
2. El municipio por intermedio de su Secretaría de Planeación presentó propuesta de ajuste y modificación la cual dio como resultado la expedición de la Resolución CVC DG 0693 de 2006 de diciembre 1 de 2006, por medio de la cual no se concierta la propuesta de ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Jamundí en sus aspectos ambientales. Igualmente se tiene conocimiento de que existen varios ajustes que no han agotado la instancia de concertación con la autoridad ambiental, la cual es una etapa obligatoria dentro de este trámite legal.
3. De conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, en su artículo 24, cuando quiera que ni haya concertación y la objeción sea por razones técnicas se estará a lo resuelto por el Ministerio del Medio Ambiente (...)
4. La CVC en cumplimiento de esta norma envió al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desde marzo de 2007, todo el contenido del Plan Básico de Ordenamiento Territorial que dio como resultado la no concertación de los ajustes y modificaciones, sin embargo, a la fecha no existe pronunciamiento oficial alguno de este ente.
5. No obstante lo anterior, el municipio continúa contraviniendo su ordenamiento jurídico territorial e incumpliendo las disposiciones ambientales dictadas por la CVC en los actos administrativos vigentes, y actualmente se encuentran ante esta Corporación solicitudes de permisos ambientales en áreas donde el uso del suelo no es el que desde lo ambiental se ha definido en las instancias legales y en los actos administrativos vigentes.

**Con la finalidad de garantizar la armonización entre los instrumentos de planificación y la eficacia y aplicabilidad de las normas vigentes es necesario seguir los siguientes lineamientos:**

1. Proyectar comunicación dirigida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (...) solicitando pronunciamiento relacionado con el trámite y estado de la instancia, de acuerdo a la Ley 388 de 1997 y 507 de 1999, ya que han pasado más de 6 meses sin respuesta alguna y por esta razón el acto

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

*administrativo de la Corporación (Acuerdo del POT) requiere del pronunciamiento del este Ministerial como instancia obligatoria en este caso particular.*

*2. Teniendo en cuenta lo anterior, informar a la Gobernación de estos antecedentes a fin de que ejerza control de los Acuerdos Municipales en el mismo sentido en que se realizó con Yumbo.*

*3. Ordenar la suspensión de los Permisos Ambientales en las áreas donde el uso del suelo se haya modificado sin agotar la instancia de concertación, ya que la autoridad ambiental no puede legalizar lo ilegal generándose una responsabilidad que en este momento es exclusiva del municipio. Esto debe ser informado detalladamente al municipio, a la secretaría de Planeación y a los usuarios a fin de que el municipio adecúe su ordenamiento territorial de acuerdo al marco legal vigente (...)*

*4. Si hay vulneración de derechos constitucionales como el de petición, instaurar la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección de los mismos o conminar nuevamente al municipio a fin de que dé cumplimiento al procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 y 507 de 1999, y auscultar la posibilidad de declaratoria de renuencia con fines de interponer acción de cumplimiento [...]»<sup>51</sup>» (Negrilla fuera del texto).*

El 22 de septiembre de 2008, el Director General de la CVC solicitó a la Alcaldía de Jamundí información sobre las modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial de Jamundí (Acuerdo No. 09 de 2007) y si estas fueron concertadas con la autoridad ambiental conforme a las Leyes 388 de 1997, 607 de 1999 y al Decreto 4002 de 2004.

15. Del contenido del memorando interno No. 0110-09-44-932-2007-02, del Director General de la CVC al Director Territorial Suroccidente de la CVC, se observa que la finalidad del documento no era la de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de un particular ajeno de la CVC. Conforme a los antecedentes del memorando, existía una incertidumbre técnica ambiental y legal acerca de las áreas cuyos usos de suelos habían sido modificados por un POT no concertado con la autoridad ambiental.

Bajo ese contexto, en la entidad estaban en curso solicitudes administrativas de permisos para ejecutar obras con posible impacto ambiental, precisamente, en esas áreas no concertadas. De manera que el memorando interno, tal como quedó expresamente consignado en el texto, tenía la finalidad de establecer unos lineamientos para unificar criterios corporativos sobre el proceder de la Dirección Regional Suroccidente, encargada de otorgar las autorizaciones ambientales. Y su publicidad debía agotarse al interior de la entidad porque fue, esencialmente, una comunicación -directriz- entre funcionarios.

---

<sup>51</sup> F. 152-154 c. 1. principal.

|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

Frente a la falla atribuida a la CVC por ausencia de notificación a terceros de la directriz interna del 9 de octubre de 2007, no se demostró la omisión en el cumplimiento de las funciones establecidas en la ley y sus decretos reglamentarios para las corporaciones autónomas regionales. Más allá de los posibles efectos colaterales de ese lineamiento, el memorando interno no constituyó un acto administrativo general ni particular que haya creado, modificado o extinguido una situación jurídica particular. Su finalidad era, como lo dijo el mismo documento, unificar criterios al interior de la CVC para el proceder de sus servidores. Esta comunicación entre funcionarios de la entidad comportó una orientación para el desarrollo de la actividad administrativa en materia de licencias y permisos ambientales, se insiste, sin la virtud de crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular y concreta de alguna persona ajena a la entidad.

La Sala advierte que en este proceso no se aportaron los expedientes administrativos abiertos en razón a las tres solicitudes de permisos ambientales elevadas por la sociedad demandante a la CVC, por lo que no se acreditó si en cada uno de los trámites administrativos se profirió alguna decisión que ordenara la suspensión particular de la gestión solicitada.

Las pruebas dieron cuenta que, luego de proferido el memorando interno, uno de los procesos administrativos de permiso ambiental -obras hidráulicas de control de inundabilidad- siguió su curso normal. En efecto, el 19 de mayo de 2008, la CVC inició la revisión y aprobación de estudio integrado de control de inundabilidad, y el 4 de julio de 2008 y el 13 de agosto de 2008, se reunieron un ingeniero de la CVC y el diseñador del proyecto “Club de Campo La Morada Sector La Mezquita”. En la reunión, el ingeniero de la entidad demandada explicó al ingeniero de la constructora las falencias del estudio y pidió ajustes e información complementaria.

Aun cuando el memorando interno ordenó informar la orden de suspensión de gestiones al Municipio de Jamundí, la Secretaría de Planeación del municipio y a los usuarios, a fin de que el ente territorial adecuara el POT a las disposiciones ambientales vigentes, esta orden no comportaba ni obligaba a la CVC notificar la directriz interna a cada interesado en obtener permisos ambientales. Para que ello tuviera eficacia, era necesario que en cada proceso se dictaran resoluciones que ordenaran la suspensión del trámite de cada solicitud. El lineamiento fue,



|                    |                                                        |
|--------------------|--------------------------------------------------------|
| <i>Radicación:</i> | 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)                  |
| <i>Demandante:</i> | Constructora Mezquita S.A.                             |
| <i>Demandado:</i>  | Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC. |
| <i>Proceso:</i>    | Reparación directa                                     |

entonces, genérico y, como se explicó, en la práctica no constituyó una suspensión automática de todos los procedimientos administrativos. En efecto, como quedó demostrado en este proceso, después de dictado el memorando interno del 9 de octubre de 2007, la CVC continuó con las gestiones propias relacionadas con uno de los tres permisos elevados por la sociedad actora - ejecución de obras hidráulicas para control de inundaciones-, ordenó visitas oculares al predio y se llevaron a cabo reuniones entre ingenieros de la constructora demandante y técnicos de la corporación autónoma regional. Es decir, la entidad demandada continuó con el curso normal de una petición ambiental, sin suspensión alguna del respectivo proceso administrativo<sup>52</sup>.

16. Según el artículo 177 del CPC<sup>53</sup>, aplicable por remisión expresa de los artículos 168 y 267 del CCA, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que prevén el efecto jurídico que persiguen y, por lo tanto, quien alega un hecho debe demostrar su ocurrencia para que se produzca el efecto pretendido, ya que la sola afirmación de la demandante no es suficiente para acreditarlo.

Conclusión de todo lo expuesto, se tiene que en el proceso no quedó demostrada la alegada falla del servicio por omisión de la corporación autónoma regional, en la medida que la entidad no tenía la obligación legal ni reglamentaria de notificar al público las decisiones, directrices, circulares o memorandos internos que emitiera. Entonces, como el memorando del 9 de octubre de 2007, expedido por el Director General de la CVC y dirigido al Director Territorial, únicamente contenía una directriz interna para unificar criterios dentro de los distintos procedimientos administrativos de permisos y licencias ambientales que no creó, modificó ni extinguió una situación jurídica de un particular, la CVC no tenía la obligación legal de comunicarlo a terceras personas diferentes a la corporación autónoma regional. Además, se reitera, el lineamiento del Director General no significó la suspensión automática de cada actuación administrativa surgida por cada permiso ambiental. Así las cosas, como no se probó la falla del servicio por omisión alegada, la Sala confirmará la sentencia apelada.

17. De conformidad con el artículo 171 CCA, modificado por el artículo 55 de la

---

<sup>52</sup> F. 152-154 c. 1 principal.

<sup>53</sup> «Artículo 177.-Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba».

*Radicación:* 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
*Demandante:* Constructora Mezquita S.A.  
*Demandado:* Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.  
*Proceso:* Reparación directa

Ley 446 de 1998<sup>54</sup>, no hay lugar a condenar en costas, porque no se evidencia que la parte demandante haya actuado con temeridad o mala fe.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 3 de octubre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**

FIMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**NICOLÁS YEPES CORRALES**

VF

---

<sup>54</sup> «Artículo 171. Condena en costas. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil».

Radicación: 76001-23-31-000-2010-01493-01 (66111)  
Demandante: Constructora Mezquita S.A.  
Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle  
del Cauca-CVC.  
Proceso: Reparación directa

**Nota:** se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.**

