



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

### SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

Santiago de Cali, veinte (20) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

#### AUTO INTERLOCUTORIO No. 077

**MAGISTRADO PONENTE: RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD SIMPLE</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO</b> notificacionesjudiciales@defensajuridica.gov.co
<b>COADYUVANTE:</b>	<b>AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA</b> notificacionesjudiciales@anla.gov.co
<b>DEMANDADOS:</b>	<b>ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL – EPA</b> informacion@epabuenaventura.gov.co <b>SOCIEDAD GRUPO PORTUARIO S.A.</b> notificacionesjudiciales@venturagroup.com
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>76109-33-33-002-2024-00218-01</b>
<b>TEMA:</b>	<b>SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN QUE APROBÓ LA MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA) DEL TERMINAL MARÍTIMO DEL MUELLE 13 EN EL DISTRITO DE BUENAVENTURA / COMPETENCIA ADMINISTRATIVA DE AUTORIDAD AMBIENTAL EN MUELLE DE MAYOR CALADO</b>
<b>DECISIÓN:</b>	<b>CONFIRMA DECISIÓN QUE ACCEDE A MEDIDA CAUTELAR</b>

#### I. Asunto

1. Procede el Tribunal, en segunda instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión, a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandada contra el auto interlocutorio No. 1345 del 6 de diciembre de 2024, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura, a través del cual se decretó la medida cautelar de suspensión de los efectos de la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023<sup>1</sup>.

#### II. Auto apelado

<sup>1</sup> "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA) MUELLE 13 DEL TERMINAL MARÍTIMO DE BUENAVENTURA – GRUPO PORTUARIO S.A."

2. Mediante auto interlocutorio No. 1345 del 6 de diciembre de 2024, el juez de primera instancia decretó la suspensión de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023<sup>2</sup>, mediante el cual se modificó y actualizó el Plan de Manejo Ambiental -PMA- del terminal marítimo “Muelle 13”, al definir que, del contenido de este acto, se vulnera la norma dispuesta en los artículos 2.2.2.3.2.2. y 2.2.2.3.8.9. del Decreto 1076 de 2015.

3. Lo anterior, teniendo en cuenta que la entidad competente para otorgar de manera privativa las licencias ambientales en el sector marítimo y portuario cuando se trata de la construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado, recae sobre la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA**; haciendo hincapié en que el “Muelle 13”, es de mayor calado conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.1.1. del referido Decreto.

4. Lo anterior, sustentándolo en que de las pruebas aportadas por la parte demandante se avizó que las embarcaciones que accedieron al terminal marítimo “Muelle 13” fueron de gran calado y se superó el tonelaje anual por encima de 1.500.000; añadió que el proyecto se desprende de la Resolución No. 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023<sup>3</sup> y de la cláusula cuarta del contrato de concesión portuaria No. 002 de 2005, donde se establece que: *“la construcción de la placa muelle tramo nuevo (20 metros) y la construcción de la plataforma de patios sobre aguas marítimas y/o terrenos de bajamar, ubicados entre los muelles #13 y #14, lo anterior con el fin de ampliar el patio de almacenamiento en 6.703 m2 aproximadamente”*<sup>4</sup>.

### III. Fundamentos de la apelación

5. En el escrito de apelación presentado por la sociedad demandada **SOCIEDAD GRUPO PORTUARIO S.A.**, señaló que el juez de primera instancia violó los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues a su parecer incurrió en un error al señalar que la resolución demandada violó las normas superiores, pues lo que en principio se debe analizar es quién es la autoridad ambiental competente para decidir sobre los impactos ambientales de la concesión autorizada.

6. Manifestó que no se realizó un análisis correcto de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.8.9 del Decreto 1076 de 2015, pues no existen nuevas áreas a intervenir, pues el predio denominado “el vacío”, existe entre los muelles 13 y 14 y está incluido dentro del Plan de Manejo Ambiental desde el 2002, sin que dicho espacio pueda considerarse como una nueva área, por lo que lo procedente es una modificación al PMA y no una nueva licencia.

7. Añadió que al sustentar la decisión en las pruebas presentadas con la demanda y no con la solicitud de medida cautelar, se faltó a la objetividad jurídica, existiendo prejuzgamiento y falta de necesidad de la medida impuesta, pues no se realizaron por el momento intervenciones del

---

<sup>2</sup> “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (PMA) MUELLE 13 DEL TERMINAL MARÍTIMO DE BUENAVENTURA – GRUPO PORTUARIO S.A.”

<sup>3</sup> “Por la cual se decide la solicitud de modificación sustancial del Contrato de Concesión Portuaria No. 002 de 2005 celebrado con la sociedad GRUPO PORTUARIO S.A.”

<sup>4</sup> SAMAI, primera instancia índice 37.

proyecto expuesto en el acto administrativo demandado, por lo que suspender sus efectos resulta innecesario y arbitrario.

8. Respecto del análisis de las pruebas que acogió el juez de primera instancia en su decisión, señaló que hay una violación a los derechos fundamentales de defensa y contradicción, pues la sociedad demandada solo se pronunció respecto de la solicitud de medida cautelar y no controvertió las pruebas aportadas con la demanda, observando que la oportunidad procesal para ello no se ha presentado, debiendo tenerse en cuenta la información con la que se fundamentó el acto demandado y no la de años posteriores, que indican un tonelaje superior al que se manejaba antes de la solicitud del PMA.

9. En cuanto a los daños ambientales por los que presuntamente se demanda el acto administrativo, expresó que las obras a las que se refieren solo serían ejecutadas conforme al plan de inversión y de acuerdo a los compromisos suscritos en el contrato de concesión No. 002 de 2005 suscrito con la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI**, teniendo en cuenta los plazos de ejecución suscritos en la Resolución 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023, donde la obra a adelantar es el refuerzo estructural y la ampliación de la plataforma del “Muelle 13”, obra ya existente.

10. Adujo que la potestad de aprobar el inicio de obras, previo análisis y acreditación de los permisos ambientales, recae sobre la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI**, conforme a lo establecido en la Resolución 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023, pues es la sociedad demandada quien debe acreditar y cumplir con la gestión para la concesión de las licencias y permisos ambientales.

11. Se refirió a la existencia de un proceso en el medio de control de controversias contractuales que actualmente se adelanta en esta corporación y en el que se discute la legalidad de la Resolución 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023, estando claro que la medida cautelar de suspensión de los efectos de la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023 se fundamenta en supuestos de hechos inexistentes, pues la obra solo se ejecutaría hasta el 2029.

12. Finalmente, adujo que con la modificación del Plan de Manejo Ambiental se aplicó la norma vigente al momento de presentar la solicitud, así como los procedimientos para ello, generándose una confianza legítima por parte de la aquí demandada, siendo afectada dicha confianza y estabilidad en las actuaciones administrativas por el equivocado análisis del juez *a quo*, respecto del decreto de la medida cautelar<sup>5</sup>.

#### IV. Problema jurídico

13. Corresponde a la Sala determinar si resulta procedente decretar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023, por resultar contraria al régimen de competencia de la autoridad ambiental establecido en los artículos 2.2.2.3.2.2. y 2.2.2.3.8.9. del

---

<sup>5</sup> SAMAI, primera instancia índice 43.

Decreto 1076 de 2015, al considerarse que el “Muelle 13” del terminal marítimo de Buenaventura, corresponde a uno de gran calado.

**14.** Así mismo, se estudiará si la medida impuesta cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y vulneró los derechos a la defensa y contradicción de la parte demandada, al sustentarse con las pruebas presentadas con la demanda y no con la solicitud de medida cautelar, existiendo además prejuzgamiento.

**15.** Por otro lado, la Sala analizará si resulta necesario revisar lo establecido en la Resolución No. 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023 que hoy es objeto de debate en esta corporación<sup>6</sup>.

## V. Tesis de la sala

**16.** La Sala confirmará la decisión de primera instancia, pues el decreto de la suspensión de los efectos de la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023, se ajustó a lo establecido en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues del análisis realizado a las normas que fundamentan el acto administrativo demandado, se logró evidenciar que la autoridad ambiental competente es la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA** y no el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA BUENAVENTURA**, no existiendo violación al derecho de defensa de la demandada.

## VI. Consideraciones y resolución del caso

**17.** Con la llegada de la Ley 1437 de 2011, el legislador amplió la posibilidad al juez de decretar las medidas cautelares que estimare necesarias para “*proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*”<sup>7</sup>.

**18.** En sentencia de 21 de octubre del 2021<sup>8</sup>, el Consejo de Estado realizó un análisis de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo, reseñando cada una de las clasificaciones que se le pueden dar a estas:

*“14. En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: **i) preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un statu quo; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.”<sup>9</sup>*

**19.** En el mismo proveído se estimó:

<sup>6</sup> Radicado: 76001-23-33-000-2024-00563-00

<sup>7</sup> Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, 21 de octubre de 2021, Referencia: Medio de control de nulidad, Expediente: 11001-0324-000-2021-00033-00 C.P.: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

<sup>9</sup> Artículo 230 del CPACA.

“15. En cuanto a los **criterios de aplicación** que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que “podrá decretar las que considere necesarias”<sup>10</sup>. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo regulado en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar “documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla”. (negritas fuera del texto) (Subraya la Sala)

16. Así las cosas, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) fumus boni iuris, o apariencia de buen derecho, (ii) periculum in mora, o perjuicio de la mora, y (iii) la ponderación de intereses. (Subraya la Sala)

**20.** Por su parte, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 establece los requisitos para la procedencia del decreto de medidas los siguientes:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

**21.** Ahora bien, el fundamento de que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se dispone en el artículo 238 de la Carta Política, observándose que los efectos de aquellos actos administrativos susceptibles de impugnación por vía judicial, podrán ser suspendidos provisionalmente, desarrollándose esto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, debiendo ser clara la infracción para decretar la suspensión provisional.

**22.** En sentido con el análisis anterior, en sentencia del 4 de septiembre de 2020<sup>11</sup>, se tiene que, con la introducción del régimen de medidas cautelares, se da la oportunidad al juez de decretar las mismas con base en el análisis que se haga del acto administrativo y la norma vulnerada y adicional a ello, adentrarse en el análisis de las pruebas que se aportan:

“Con esta disposición, la Ley 1437 de 2011 introdujo una variación importante en relación con los requisitos de la suspensión provisional de actos administrativos, pues mientras el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo condicionaba la medida a que la infracción de la norma

<sup>10</sup> Artículo 229 del CPACA

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: **NICOLÁS YEPES CORRALES**, 4 de septiembre de 2020, Radicación: 11001-03-26-000-2020-00042-00 (65992)

superior fuese manifiesta y surgiera únicamente de la confrontación directa entre el acto demandado y los preceptos invocados en la solicitud de imposición de la medida, el actual estatuto de procedimiento administrativo presenta un régimen más flexible que: i) no exige que la vulneración o violación sea ostensible o manifiesta; ii) permite analizar no solamente las normas invocadas en la solicitud sino también las que se señalen en la demanda; y (iii) faculta al juez para adentrarse en un análisis probatorio del material aportado con la solicitud de suspensión, a fin de establecer si el acto administrativo vulnera las normas invocadas y si, en consecuencia, es procedente decretar la medida solicitada.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:

“(…) lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. (…) Ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudios, pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”<sup>12</sup>

**23.** Así pues, en atención a la naturaleza del asunto, se concluye que hoy se otorga cierta flexibilidad al operador judicial para analizar previo a la sentencia la razón de imponer la suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, pues: “En todo caso, quien solicita la aplicación de la medida debe llevar al juez los argumentos que le permitan adoptar una decisión con suficiencia, de manera que “la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantiza que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio, ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”<sup>13</sup>

**24.** Entonces, en el recurso de alzada, la parte demandada manifiesta que con el decreto de la medida cautelar no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, esto es, el análisis entre el acto demandado y las normas invocadas como infringidas y las pruebas allegadas con la solicitud; pues a su parecer no debieron estudiarse las pruebas que aportó la parte demandante con el escrito de demanda.

**25.** Añadió la apelación que, la suspensión provisional de los efectos del acto demandado resulta innecesaria, pues la obra a que se hace alusión solo será ejecutada para el año 2029 bajo los parámetros ambientales y normativos con los que se haga el debido trámite ante la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA VIAL – ANI**, alegando además un prejuzgamiento.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 24 de enero de 2013, exp. 11001-03-28-000-2012-00068-00.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 18 de julio de 2016, Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00111-00.

26. Así pues, para dar paso al análisis planteado en el problema jurídico formulado, sea lo primero advertir que, con el escrito de demanda<sup>14</sup> se adjuntó la solicitud de medida cautelar<sup>15</sup> y además las pruebas<sup>16</sup> que la entidad demandante pretende hacer valer en el proceso *sub lite*.

27. Así las cosas, de acuerdo a la jurisprudencia prenotada, en la reglamentación que trajo la Ley 1437 de 2011, respecto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, el juez tiene la potestad de ir más allá de lo que se pide e incluso apuntar al estudio de la prueba, siempre y cuando lo considere pertinente; tal y como se hizo en el presente caso, pues resultaría redundante que se allegaran las mismas pruebas junto con la solicitud de medida, concluyendo la Sala que el operador judicial cuenta con flexibilidad para analizar previo a la sentencia la razón de imponer la medida cautelar que considere pertinente, dentro de los parámetros antes referidos.

28. Ahora bien, señaló el apelante que el acto administrativo demandado nació conforme lo dispuesto en la Resolución No. 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023 y que la misma debía ser objeto de análisis en el presente proceso para concluir que la Resolución demandada resulta en todo caso ajustada a derecho.

29. En cuanto a lo anterior, la Sala discrepa de dicho análisis, básicamente porque lo que aquí se pretende es la nulidad de la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023 dentro del medio de control de nulidad, mientras la Resolución No. 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023 es objeto de debate dentro de un proceso de controversia contractual, en razón a la nulidad de unas resoluciones por las cuales se declaró la pérdida de ejecutoria de la Resolución 20233030018615 del 23 de diciembre de 2023, que autorizaba la firma de un otrosí al contrato de concesión portuaria 002 de 2005, medios de control con objetivos y fines diferentes.

30. Por otro lado, del análisis de la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023<sup>17</sup> se tiene que la misma se fundamenta en la presunta competencia que la ley le otorga al **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA**, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 034 del 6 de diciembre de 2014<sup>18</sup>, la Ley 1617 del 2013<sup>19</sup>, la Ley 99 de 1993<sup>20</sup>, los artículos 2.2.2.3.8.9., 2.2.2.3.2.2, 2.2.2.3.2.3, 2.2.2.3.7.1, 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015<sup>21</sup> y el Decreto 1753 de 1994<sup>22</sup>.

<sup>14</sup> SAMAI, primera instancia índice 4.

<sup>15</sup> SAMAI, primera instancia índice 6.

<sup>16</sup> SAMAI, primera instancia índice 5

<sup>17</sup> SAMAI, primera instancia índice 5 documento 12.

<sup>18</sup> Por el cual se crea el ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DISTRITO DE BUENAVENTURA – EPA, como autoridad ambiental del Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura y se dictan otras disposiciones.

<sup>19</sup> Por la cual se expide el régimen para los Distritos Especiales.

<sup>20</sup> "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

<sup>21</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"

<sup>22</sup> "Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales."

**31.** Así pues, se tiene que el acto nace de la solicitud que elevó la sociedad **GRUPO PORTUARIO S.A.**<sup>23</sup> para la modificación del Plan de Manejo Ambiental establecido en la Resolución No. 0263 del 31 de marzo de 1997, en la que el **MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE** estableció dicho plan de manejo de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1753 de 1994 para ejecutar el dragado de mantenimiento y limpieza de zona de muelles y maniobras del puerto, incluyendo la zona de maniobras del actual “Muelle 13”, la cual fue modificada por la Resolución No. 588 del 26 de julio de 1999, en la que se excluyó de plano al “Muelle 13” y al área denominada como el “vacío”.

**32.** Continuando con el análisis del acto demandado, se tiene que en el Plan de Manejo Ambiental actual<sup>24</sup> no se incluyen permisos, autorizaciones y/o concesiones para aprovechar o afectar recursos naturales, por lo que no se pronunciaron al respecto, pues debe existir un estudio de impacto ambiental si de aprovechar los recursos naturales se trata, y de ser así, debería tramitarse la licencia ambiental con todos los permisos para ello.

**33.** También se tiene que conforme a lo establecido en el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 del 2015, los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, debiéndose exigir el cumplimiento de los términos que nazcan de la licencia ambiental o del PMA, observándose el comportamiento de la naturaleza respecto al desarrollo del proyecto; debiendo además implementarse restricciones para disminuir el impacto ambiental.

**34.** Igualmente, en el acto demandado se indica que la Subdirección de Gestión Ambiental y Control y Vigilancia que conforma el grupo de Licencias Ambientales, evaluó la información aportada por la sociedad demandada y a través del Auto No. 2022-266 del 22 de noviembre de 2022, emitió concepto técnico en el que el **EPA BUENAVENTURA** verificó el cumplimiento de los requerimientos de información complementaria.

**35.** Ahora bien, en el PMA se tiene que en la descripción del proyecto el área a intervenir cuenta con una profundidad del canal de acceso de 11 metros y la longitud del muelle abarca los 180 metros<sup>25</sup>; también hace la descripción de los servicios que se ofrecen en el terminal portuario y el manejo de cargas de importación y/o exportación, entre otros.

**36.** Así mismo, se realiza mantenimiento de infraestructura y dragado para mantener la profundidad del espejo de agua del muelle 13, operaciones de cargue y descargue de buques con carga como granos, carbón o minerales, vehículos, contenedores, entre otros.

**37.** En la Resolución objeto de disenso, se tiene que la construcción o mejoramiento de la infraestructura adyacente al muelle 13, que se

---

<sup>23</sup> “Radicado 202302000001892 del ocho (08) de febrero de 2.023, solicitó el Concepto de Conveniencia No Condicionado para el desarrollo del proyecto donde se pretende realizar una AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE LA SEGUNDA PARTE O FALTANTE DE LA PLACA PORTUARIA DEL MUELLE 13 DEL TERMINAL MARÍTIMO DE BUENAVENTURA, QUE CORRESPONDE AL “VACÍO” EXISTENTE ENTRE LOS MUELLES 13 Y 14 (ANTES MUELLE PETROLERO)

<sup>24</sup> Esto es la Resolución demandada

<sup>25</sup> SAMAI, primera instancia índice 5 documento 12 folio digital 7.

denomina “el vacío”, corresponde a un área de 20 metros entre los muelles 13 y 14, señalando que lo que se contempla en el proyecto es la construcción de una nueva plataforma, descrita así:

*“que será construida con vigas y losa apoyada sobre pilotes de diámetros 1,00 m y 0;80 m, con longitudes que varían entre los 40 y 25 metros de longitud.*

*Cada pilote tendrá en su parte superior conexión con un capitel de tipo prismático de 1,70 x 1,70 metros de sección y altura dos metros que buscan controlar las deformaciones entre los elementos verticales y los horizontales.*

*Las vigas que apoyarán a su vez en estos pilotes y capiteles tendrán un peralte efectivo de 1,00 metro y secciones entre 0,60 a 0,40 metros de ancho por 1,00 de altura, y finalmente una losa maciza de 0,35 m de espesor que servirá de plataforma para el muelle.”*

**38.** En el PMA actual, se hace un comparativo de los dos existentes, correspondientes a las Resoluciones 0749 de 1999 y 0297 de 2002, y entre las observaciones se tiene que en los ecosistemas que rodean el área donde se pretende la construcción de la nueva placa en el “Muelle 13”, se encuentran especies forestales del ecosistema de manglar, entre las cuales se encuentran varias especies en un estado brinzal<sup>26</sup>.

**39.** Finalmente, en el acto demandado se aprueba la modificación y actualización del Plan de Manejo Ambiental a la sociedad demandada para: “EL CABAL DESARROLLO DEL PROYECTO DE AMPLIACION DE INFRAESTRUCTURA PARA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE LA SEGUNDA PARTE O FALTANTE DE LA PLACA PORTUARIA DEL MUELLE 13 DEL TERMINAL MARÍTIMO DE BUENAVENTURA, QUE CORRESPONDE AL “VACÍO” EXISTENTE ENTRE LOS MUELLES 13 Y 14 (ANTES MUELLE PETROLERO)”, advirtiendo que la sociedad **GRUPO PORTUARIO S.A.**, debe cumplir con obligaciones, señaladas en el numeral segundo de dicho acto.

**40.** Para efectuar el análisis de las normas que fundamentan la Resolución demandada, se iniciará por lo dispuesto en el Acuerdo 34 del 5 de diciembre de 2014<sup>27</sup>, por medio del cual se creó el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA – EPA**, disponiéndose que es un establecimiento público, encargado de ejercer las funciones de autoridad ambiental conforme a lo dispuesto en los artículos 63<sup>28</sup> y 66<sup>29</sup> de

<sup>26</sup> Información obtenida del artículo científico “Los manglares de Colombia y la recuperación de sus áreas degradadas: revisión bibliográfica y nuevas experiencias” – “los bosques de manglar en las etapas de brinzal (altura < 1.5 m; diámetro < 5 cm)” Ricardo Álvarez-León

<sup>27</sup> Consulta en página web: <https://www.epabuenaventura.gov.co/wp-content/uploads/2017/07/Acuerdo-No.-34-Final.pdf>

<sup>28</sup> “ARTÍCULO 63. Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo (...).”

<sup>29</sup> ARTÍCULO 66. Competencia de Grandes Centros Urbanos. (Modificado por el art. 13, Decreto 141 de 2011); Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y

la Ley 99 de 1993 en el perímetro urbano y suburbano del Distrito Especial de Buenaventura, pudiendo otorgar licencias ambientales y concesiones, entre otras autorizaciones, dentro de su jurisdicción, siempre y cuando le corresponda otorgarlas.

**41.** Así mismo, el numeral 11 del literal a) del artículo 6° del Acuerdo 34 del 5 de diciembre de 2014, determina que, dentro de las funciones del **EPA BUENAVENTURA**, se encuentra la de:

*“11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.”*

**42.** Por otro lado, en cuanto a las disposiciones especiales otorgadas a los Distritos, el artículo 78 de la Ley 1617 de 2013<sup>30</sup>, dispone que las atribuciones especiales deben sujetarse a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades encargadas de tales asuntos sin menoscabo de la competencia que ha sido asignada a otras autoridades, entre esas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**43.** Continuando con el estudio normativo en el que se funda el acto demandado, debe analizarse lo dispuesto en los artículos 2.2.2.3.8.9., 2.2.2.3.2.2., 2.2.2.3.2.3., 2.2.2.3.9.1., 2.2.2.3.7.1. y 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 del 2015<sup>31</sup>, a partir de lo cual es factible concluir que, en temas como el que nos ocupa, donde se busca incluir la construcción de un área nueva como lo es el lote denominado “el vacío”, debe tramitarse la respectiva licencia ambiental en cabeza de la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)**, esto de conformidad con el artículo 2.2.2.3.2.2. *ibídem*, que dice:

*ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:*

*1. En el sector hidrocarburos:*

*e) Los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos, entendidos como la infraestructura de almacenamiento asociada al transporte de hidrocarburos y sus productos y derivados por ductos;*

*(...)*

*ó. En el sector marítimo y portuario:*

---

*de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. (...)* (Subraya la Sala)

<sup>30</sup> Consulta en página web:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51601>

<sup>31</sup> Consulta en página web:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>

a) La construcción o ampliación y operación de puertos marítimos de gran calado;

b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a puertos marítimos de gran calado; (...)

**44.** Por otro lado, el artículo 2.2.2.3.2.3. *ejusdem*, respecto de la competencia de las autoridades ambientales territoriales, prevé:

*“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.*

*(...)*

*5. En el sector marítimo y portuario:*

a) La construcción, ampliación y operación de puertos marítimos que no sean de gran calado;

b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos que no sean considerados como de gran calado; (...)

**45.** La norma en referencia dispone que la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de los Grandes Centros Urbanos, entre otras autoridades ambientales, otorgaran o negaran las licencias ambientales en proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción, respecto del sector marítimo y portuario en razón a la construcción, ampliación y operación de puertos marítimos que **no sean de gran calado**.

**46.** En cuanto a la modificación de la licencia ambiental, la misma solo puede ser modificada en el caso en que se pretenda modificar el proyecto, obra o actividad cuando existan impactos ambientales diferentes a los ya evidenciados, además de cuando en la licencia otorgada no se haya contemplado el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables para desarrollar el proyecto, también cuando el titular del proyecto solicite reducir o ampliar el área de la licencia con áreas lindantes.

**47.** En el mismo sentido, la modificación también procede cuando se cambie de autoridad ambiental competente por ajuste en el volumen de “*explotación, el calado, la producción, el nivel de tensión y demás características del proyecto*”, cuando se identifiquen impactos ambientales adicionales a los ya identificados en los estudios ambientales y se requiera un ajuste y cuando se integre una licencia con otra, según las voces del artículo 2.2.2.3.7.1. *ibídem*.

**48.** La norma en comento refiere que el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** es la competente para señalar los casos en que no se requiere adelantar trámites para modificar la licencia ambiental, aplicado a todas las autoridades ambientales competentes,

reseñándose los términos para las solicitudes que eleve el solicitante del proyecto, obra o actividad y finalmente esto será objeto de control y seguimiento por parte de la autoridad ambiental.

**49.** Ahora bien, agotado el análisis normativo en que se fundamenta el acto administrativo demandado, puede avizorarse que, por las características del proyecto “AMPLIACION DE INFRAESTRUCTURA PARA CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE LA SEGUNDA PARTE O FALTANTE DE LA PLACA PORTUARIA DEL MUELLE 13 DEL TERMINAL MARÍTIMO DE BUENAVENTURA, QUE CORRESPONDE AL “VACÍO” EXISTENTE ENTRE LOS MUELLES 13 Y 14 (ANTES MUELLE PETROLERO)”, la entidad competente para proferir los actos administrativos relacionados con la zona a intervenir, recae en la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA** y no el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - EPA BUENAVENTURA.**

**50.** Lo anterior tiene como fundamento, lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015, que expresa:

*“ARTÍCULO 2.2.2.3.1.1. Definiciones. Para la correcta interpretación de las normas contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:*

*(...)*

*Puertos marítimos de gran calado: Son aquellos terminales marítimos, en los que su conjunto de elementos físicos y las obras de canales de acceso cuya capacidad para movilizar carga es igual o superior a un millón quinientas mil (1.500.000) toneladas/año y en los cuales pueden atracar embarcaciones con un calado igual o superior a veintisiete (27) pies<sup>32</sup>.”*

**51.** Así pues, la discusión central del apelante se refiere a que las normas que invocó el juez en el auto que decretó la medida, no corresponden a las que se invocan en el acto suspendido, situación que carece de veracidad, pues en el auto recurrido si bien no se analiza la totalidad de la norma invocada en la Resolución demandada, lo cierto es que si se adhiere a lo establecido en los artículos 2.2.2.3.2.2., 2.2.2.3.8.9 y 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 del 2015., decisión que además se desprendió de las pruebas allegadas por la demandante.

**52.** En efecto, las diferentes características que envuelven el proyecto, permiten aseverar que el “Muelle 13” corresponde a un puerto marítimo de gran calado, pues de conformidad con las pruebas aportadas por la parte demandante, se observa que en oficio 11202401674 MD-DIMAR-CP01 del 4 de octubre de 2024 suscrito por el Capitán de Puerto de Buenaventura (E)<sup>33</sup>, se muestra que la información oficial disponible sobre el calado del muelle No. 13 se dispone en el reglamento de Condiciones Técnicas de Operación aprobado mediante Resolución No. 20213030001655 del 1 de febrero de 2021 del **MINISTERIO DE TRANSPORTE – AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)**<sup>34</sup>, que en su numeral 3.8 indica:

<sup>32</sup> 27 pies son 8.2296 metros.

<sup>33</sup> SAMAI, primera instancia índice 5 documento 6.

<sup>34</sup> Véase pagina web: <https://venturagroup.com/wp-content/uploads/2023/09/REGLAMENTO-CONDICIONES-TECNICAS-GP.pdf>

“3.8. UKC y calado operacional El Capitán y piloto práctico deben garantizar un UKC mínimo de 0,80mts para las diferentes fases de maniobra tales como acceso/salida por el canal, maniobra de acercamiento/separación al muelle y atraque/desatraque al muelle. El calado máximo de las embarcaciones será hasta de 11.5 mts.”

**53.** En la misma Resolución, en el numeral 3.4., se especifica que el **GRUPO PORTUARIO S.A.**, tiene:

*“Grupo Portuario S.A. para el recibo de las motonaves cuenta con una profundidad al costado del muelle de 11,2 metros (...)”*

**54.** Finalmente y como prueba de que los buques que arriban al “Muelle 13” son de mayor calado, se determina en la mentada Resolución que:

*“Grupo Portuario S.A., define el buque de mayor capacidad, el cual puede llegar de manera segura en su instalación portuaria, teniendo en cuenta la siguiente descripción:*

**Tabla No. 8** Características del tipo de buque

TIPOS DE BUQUE QUE SE PUEDEN ATENDER EN GRUPO PORTUARIO		
ÍTE M	CONCEPTO	TIPO 1
1	Tipo de nave	Bulk Carrier
2	Clase	Suprama x
3	Eslora	200 MTS
4	Eslora entre perpendicular	195 MTS
5	Manga	36.26 MTS
6	Puntal	18.6 MTS
7	Calado	12.5 MTS
8	Calado en lastre	*Popa: 7 mts *Proa: 4,02 mts
9	Máxima carga	55.000 TON

**54.** Además, en el oficio suscrito por el Capitán de Puerto de Buenaventura, también se anexaron dos cuadros de Excel en los cuales se indican el número de embarcaciones que arribaron<sup>35</sup> y zarparon<sup>36</sup> del “Muelle 13” en los años 2019-2024 y su calado, teniéndose que nada más en el año 2022, anterior a la expedición de la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023, algunos de los buques que ingresaron y zarparon superaban los 27 pies, es decir los 8,3 metros de calado, veamos:

Fecha arribo	OMI/matricula	Nave	Calado	Instalación portuaria/muelle de arribo
21/08/2022	9503184	BULK PATAGONIA	12,93	GRUPO PORTUARIO S.A.
04/08/2022	9848132	YASA JUPITER	12,2	GRUPO PORTUARIO S.A.
29/07/2022	9624380	PPS SALMON	13,01	GRUPO PORTUARIO S.A.
28/07/2022	9300520	YASA PEMBE	12	GRUPO PORTUARIO S.A.
03/07/2022	9874648	GW ELENI	13,3	GRUPO PORTUARIO S.A.
02/07/2022	9323895	WAVE RUNNER	12,74	GRUPO PORTUARIO S.A.
20/04/2022	9490260	CENTURY VENUS	8,18	GRUPO PORTUARIO S.A.
27/03/2022	9803417	WECO KAROLINE	9,65	GRUPO PORTUARIO S.A.

<sup>35</sup> SAMAI, primera instancia índice 5 documento 4 Archivo Excel.

<sup>36</sup> SAMAI, primera instancia índice 5 documento 3 Archivo Excel.

10/03/2022	9576727	TEAM VIEW	9,85	GRUPO PORTUARIO S.A.
10/02/2022	9718131	TOMINI HARMONY	13,3	GRUPO PORTUARIO S.A.
18/01/2022	9696462	NEFELI	13,3	GRUPO PORTUARIO S.A.

Fecha zarpe	OMI/matricula	Nave	Calado	Instalación portuaria/muelle de zarpe
22/12/2022	9848120	YASA MARS	11,04	GRUPO PORTUARIO S.A.
13/12/2022	9580247	BALSA 83	6	GRUPO PORTUARIO S.A.
11/12/2022	9878371	AQUARIUS CONFIDENCE	7,93	GRUPO PORTUARIO S.A.
06/12/2022	9728461	FIORA TOPIC	10	GRUPO PORTUARIO S.A.
21/11/2022	9805673	MH COLUMBIA	10,16	GRUPO PORTUARIO S.A.
14/11/2022	9836361	SARITA	10	GRUPO PORTUARIO S.A.
07/11/2022	9736963	ES INTEGRITY	6,4	GRUPO PORTUARIO S.A.
18/10/2022	9801718	SCARLETT MANX	11,15	GRUPO PORTUARIO S.A.
07/10/2022	9730256	MENOMONEE	7,3	GRUPO PORTUARIO S.A.
25/09/2022	9774862	IVS PHOENIX	12,08	GRUPO PORTUARIO S.A.
15/09/2022	9838539	PORT KYUSHU	6,55	GRUPO PORTUARIO S.A.
01/09/2022	9882279	AMIS UNICORN	10,75	GRUPO PORTUARIO S.A.
20/08/2022	9758129	GENCO COLUMBIA	9,45	GRUPO PORTUARIO S.A.
02/08/2022	9624380	PPS SALMON	7,05	GRUPO PORTUARIO S.A.
27/07/2022	9196307	MANTA PENYEZ	6,06	GRUPO PORTUARIO S.A.
18/07/2022	9738727	TAIKOO BRILLIANCE	9,65	GRUPO PORTUARIO S.A.
16/07/2022	9775177	DORIC SHOGUN	10,31	GRUPO PORTUARIO S.A.
09/07/2022	9874648	GW ELENI	10,79	GRUPO PORTUARIO S.A.
03/07/2022	9874648	GW ELENI	7,66	GRUPO PORTUARIO S.A.
20/06/2022	9524700	YASA CANARY	7,43	GRUPO PORTUARIO S.A.
11/06/2022	9826823	MILA	11,25	GRUPO PORTUARIO S.A.
02/06/2022	9542520	CS CALLA	6,19	GRUPO PORTUARIO S.A.
29/05/2022	9709221	MAI TAI	6,4	GRUPO PORTUARIO S.A.
24/05/2022	9831517	GREEN GEM	9,5	GRUPO PORTUARIO S.A.
22/05/2022	9589786	SHIMANAMI QUEEN	12	GRUPO PORTUARIO S.A.
13/05/2022	9712979	ARCH RAPHAEL	7	GRUPO PORTUARIO S.A.
03/05/2022	9487081	JIN YUAN LING	10,6	GRUPO PORTUARIO S.A.
01/05/2022	9757022	AQUAPISCES	6,4	GRUPO PORTUARIO S.A.
27/04/2022	9836919	SEATTLE HARMONY	9,75	GRUPO PORTUARIO S.A.
25/04/2022	9490260	CENTURY VENUS	4,2	GRUPO PORTUARIO S.A.

17/04/2022	9875604	SATIGNY	10,73	GRUPO PORTUARIO S.A.
11/04/2022	9552329	KOUJU LILY	9,5	GRUPO PORTUARIO S.A.
03/04/2022	9803417	WECO KAROLINE	6,15	GRUPO PORTUARIO S.A.
19/03/2022	9845805	LEM MARIGOLD	7,87	GRUPO PORTUARIO S.A.
12/03/2022	9576727	TEAM VIEW	8,65	GRUPO PORTUARIO S.A.
09/03/2022	9712931	PACIFIC TALISMAN	7,94	GRUPO PORTUARIO S.A.
03/03/2022	9873888	ULTRA FOREST	7,1	GRUPO PORTUARIO S.A.
22/02/2022	9426740	DUBAI SUN	10,25	GRUPO PORTUARIO S.A.
19/02/2022	9393151	BRANT	6	GRUPO PORTUARIO S.A.
14/02/2022	9718131	TOMINI HARMONY	10,7	GRUPO PORTUARIO S.A.
31/01/2022	9638501	THOR CHAICHANA	6,8	GRUPO PORTUARIO S.A.
22/01/2022	9696462	NEFELI	9,2	GRUPO PORTUARIO S.A.
14/01/2022	9753284	BERGE GALDHOPIGGEN	6,88	GRUPO PORTUARIO S.A.
13/01/2022	9860659	PROUD UNITY	12,02	GRUPO PORTUARIO S.A.

**55.** Respecto de la cantidad de toneladas movilizadas en el puerto marítimo “Muelle 13”, se tiene que la demandante allegó oficio No. 20243000828621 del 9 de octubre de 2024, suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, en el cual adjuntó archivo Excel<sup>37</sup> remitido por la Delegatura de Puertos, en el cual se indican, entre varios ítems, el tonelaje movilizado en el “Muelle 13”. Siguiendo en línea con el numeral anterior y atendiendo el parámetro marcado, se tomarán los datos correspondientes al año 2022, cuadro del cual se recogieron los siguientes datos<sup>38</sup>:

Fecha consulta base de datos: 07 de octubre de 2024						
Fuente de información SuperTransporte: Sistema de Indicadores de Gestión al Transporte - SIGT						
IDENTIFICACION	SOCIEDAD_PORTUARIA	TRAFICO_PORTUARIO	TONELAJE	AÑO	MESES	FECHA
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	25750	2022	1	31/01/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	34134	2022	1	31/01/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	10700	2022	1	31/01/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	51369,65	2022	1	31/01/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	51698	2022	1	31/01/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	39555,83	2022	2	28/02/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	28000,91	2022	2	28/02/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	38500	2022	2	28/02/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	44078	2022	2	28/02/2022

<sup>37</sup> SAMAI, primera instancia índice 7 documentos 3 y 4.

<sup>38</sup> Archivo ajustado, con la extracción de datos relevantes para la Sala.

830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	20144,56	2022	3	31/03/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	33384,08	2022	3	31/03/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	50795,07	2022	3	31/03/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	16500	2022	3	31/03/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	32859,88	2022	3	31/03/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	35200	2022	4	30/04/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	44000	2022	4	30/04/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	9700	2022	4	30/04/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	14549,7	2022	4	30/04/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	6681	2022	4	30/04/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	11162,14	2022	5	31/05/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	15156,33	2022	5	31/05/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	11052,5	2022	5	31/05/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	12200	2022	5	31/05/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	5000	2022	5	31/05/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	51600	2022	5	31/05/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	47016	2022	6	30/06/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	46916,09	2022	6	30/06/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	51499,58	2022	6	30/06/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	2570	2022	7	31/07/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	45000	2022	7	31/07/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	30710,6	2022	7	31/07/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	3500	2022	7	31/07/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	10785	2022	7	31/07/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	41144,48	2022	7	31/07/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	45000	2022	8	31/08/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	55157,76	2022	8	31/08/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	21474,78	2022	8	31/08/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	33000	2022	8	31/08/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	51900	2022	9	30/09/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	47208,24	2022	9	30/09/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	39527,97	2022	9	30/09/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	51510	2022	10	31/10/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	48086	2022	10	31/10/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	7590	2022	10	31/10/2022

830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	32999,16	2022	11	30/11/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	39493,51	2022	11	30/11/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	16500	2022	11	30/11/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	4400	2022	11	30/11/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	46450	2022	12	31/12/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	EXPORTACION	33000	2022	12	31/12/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	4075	2022	12	31/12/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	12589,15	2022	12	31/12/2022
830020263	GRUPO PORTUARIO S.A	IMPORTACION	32143	2022	12	31/12/2022

**56.** De los datos anteriores se extrae pues, que el tonelaje marcado tanto de importación como de exportación, es decir de arribo y zarpe en el “Muelle 13”, correspondió a 1.595.017,97 toneladas para el año 2022, anterior a la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023, es decir, superando los límites impuestos por el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015.

**57.** Así las cosas, al tener evidencia probatoria de que el terminal marítimo “Muelle 13” es un puerto de gran calado, la autoridad competente para tramitar las licencias ambientales o, como lo refiere el caso, el plan de manejo ambiental, es la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)**.

**58.** Por lo anterior, se concluye que la medida de suspensión impuesta por el juez *a quo*, si bien al parecer del recurrente resulta inútil por el término en que se proyecta iniciar la obra, para esta Sala corresponde a una medida preventiva y anticipada, pues lo que aquí se plantea, en principio, es la intervención de una plataforma ubicada sobre el lecho marino, que como ya se dijo es un puerto de gran calado, pudiendo afectar el equilibrio ambiental por la dimensión de la obra a realizar, como bien señaló el juez de primera instancia.

**59.** Cabe advertir que la medida cautelar decretada cumple con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, pues se realizó un adecuado análisis de las normas que se invocaron como violadas y, adicional a ello, se consideró pertinente tener en cuenta las pruebas allegadas al proceso, facultades con las que cuenta el juez gracias al régimen de medidas cautelares dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

**60.** Ahora bien, respecto del prejuzgamiento que señaló el apelante, es necesario advertir, como ya se dijo, que el régimen de medidas cautelares contemplado en la Ley 1437 de 2011, faculta al operador judicial a hacer un análisis más allá del solicitado por el peticionario de la medida; así lo ha determinado el Consejo de Estado en múltiples providencias, por lo que el decreto de una medida cautelar basado en el estudio de las normas invocadas como violadas y las pruebas allegadas al plenario, no constituye prejuzgamiento, menos aun cuando es el mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su

artículo 229 dispone que “la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”<sup>39</sup>.

**61.** En consecuencia, esta Sala confirmará el auto interlocutorio No. 1345 del 6 de diciembre de 2024, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura, que decretó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2023-072 del 10 de febrero de 2023, por lo que se concluye que la medida decretada es procedente.

**62.** Por lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto interlocutorio No. 1345 del 6 de diciembre de 2024, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente en SAMAI)

**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

(Firmado electrónicamente SAMAI)

**JHON ERICK CHAVES BRAVO**

(Firmado electrónicamente SAMAI)

**FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ**

---

<sup>39</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA** 16 de mayo de 2014 Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00441-00