

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

RADICACIÓN No. : 25000-23-24-000-1997-9400-01(6355)

FECHA : Bogotá, D. C., once (11) de abril del dos

mil dos (2002)

CONSEJERO PONENTE : MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA

ACTOR : FIDEICOMISO FIDUGÁN FLORES II

DEMANDADO : MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

TEMA : APELACIÓN SENTENCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 6 de abril de 2000, por medio de la cual la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I. 1. LA DEMANDA

Por intermedio de apoderado judicial, el representante legal del Fideicomiso Fidugán - Flores II demandó al Ministerio del Medio Ambiente, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo [85](#) del Código Contencioso Administrativo y mediante el trámite del proceso ordinario, para que se acceda a las siguientes:

I. 1. 1. Pretensiones

- Que se declare la nulidad de la Resolución núm. 0022 de 13 de enero de 19

, del Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la cual se sancionó al demandante con una multa diaria equivalente a veinte salarios mínimos mensuales vigentes, desde el 11 de julio de 1995 hasta el 15 de abril de 1996, cuyo monto ascendió a la suma de \$790'215.000.oo.

- Que se declare la nulidad del acto administrativo presunto resultante del silencio administrativo negativo en que incurrió la Administración al no resolver el recurso de reposición impetrado.

- Que, a título de restablecimiento del derecho, se reconozca la indemnización de los perjuicios a que haya lugar.

I. 1. 2. Hechos

Las anteriores pretensiones están fundamentadas en los siguientes hechos:

Para el montaje de la planta generadora de energía eléctrica a turbogás de 100 Mw en ciclo simple, Flores II, la cual hace parte del complejo integrado por Flores I, Flores II y Flores III, que surte de energía eléctrica a la línea de transmisión Sabanalarga - Soledad, la Fiduciaria Ganadera

S.A., en calidad de fiduciario, e Inversiones Eléctricas S.A., en calidad fideicomitente, constituyeron el Fideicomiso Fidugán -Flores II.

Terminada la línea de transmisión subterránea, Flores II decidió construir un sistema de transmisión de 110/220 Kv, conformado por una subestación y una línea de transmisión aérea que lo conecta a la Torre 20 de la línea de transmisión Soledad - Sabanalarga, la cual hace parte del Sistema Nacional de Interconexión Eléctrica (STN).

Los bienes citados son de propiedad exclusiva del Fideicomiso Fidugán - Flores II, aunque físicamente hacen parte del conjunto termoelectrico existente en la vía 40 No. 85-555 de Barranquilla, conocido como Proyecto Termoelectrico Las Flores.

El Proyecto Termoelectrico Las Flores estuvo conformado hasta finales del año 1995 por sendos fideicomisos, patrimonios autónomos independientes entre sí, es decir, los Fideicomisos Fidugan Termoelectrica Las Flores y Fidugan Flores II. Posteriormente, se constituyó un tercer patrimonio autónomo denominado Fidugan Flores III.

Las obras y actividades adelantadas por el Fideicomiso fueron investigadas por el Ministerio del Medio Ambiente, entidad que formuló cargos al representante legal, los cuales fueron respondidos el 28 de diciembre de 1995. El trámite concluyó con la imposición de la multa controvertida, mediante la Resolución núm. 022 de 13 de enero de 1997 del Ministerio del Medio Ambiente, al desatender la orden de suspensión de las obras por violación de los artículos [49](#) de la Ley 99 de 1993; 28, 70, 80 y 95 del Decreto núm. 1594 de 1984; así como de la Resolución núm. 1516 de 1993.

Contra el acto sancionatorio se interpuso el recurso de reposición, el día 4 de febrero de 1997, vía impugnativa que a la fecha de presentación de la demanda, el día 4 de agosto de 1997, no había sido resuelta.

I. 1. 3. Normas violadas y el concepto de la violación

Con la expedición del acto administrativo acusado se violan los artículos [29](#) de la Constitución Política; [85](#), parágrafo 3, de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 188 del Decreto núm. 1594 de 1984; 206 del mencionado Decreto núm. 1594; [44](#) y [45](#) del C.C.A.; y la Resolución núm. 1516 de 21 de diciembre de 1993.

Se desconocen las normas citadas porque la resolución acusada fue falsamente motivada por cuanto la instalación y montaje de Flores II no causó impacto ambiental alguno, ya que se aplicaron en su totalidad las medidas de control requeridas y los mecanismos destinados a la prevención y atención de riesgos. El montaje de una turbina se reduce a una cimentación y un ensamblaje mecánico. La cimentación se adelantaría en un terreno que había sido adecuado para ese fin desde la construcción de Flores I y requería un movimiento de tierras mínimo dentro de los terrenos de propiedad de ésta, que por su dimensión no producía, ni podía producir, efectos ambientales y menos afectar a terceros. Y el montaje se reduce a la integración de partes preensambladas, operación cuyo impacto ambiental es cero, amén de que los equipos de montaje requeridos eran los mismos utilizados para el de la primera turbina, amparada por la licencia del Inderena para el montaje de la perteneciente a Flores I.

Al impartir el Ministerio del Medio Ambiente la orden de suspensión de la obra, incumplió lo previsto en el artículo 188 del Decreto núm. 1594 de 1984, cuyo texto permite la exposición de los argumentos y la entrega de las pruebas que demostraban la adopción de decisiones que

impedían la ocurrencia de graves e irreversibles perjuicios. El acta mencionada en la norma citada fue reemplazada con la Resolución núm. 908 de 1995, la cual no fue notificada ni publicada. En el expediente administrativo que contiene la investigación solamente obra la copia de una comunicación sin constancia de recibo o de remisión por correo certificado. Se violó, por tanto, el debido proceso.

Además, el Ministerio decidió, a través del DADIMA y en fecha posterior a la desfijación del edicto, ordenar la práctica de una visita al lugar de Termoflores I y la entrega de copia de la providencia mencionada en párrafo anterior, del edicto emplazatorio y de las constancias de fijación y desfijación.

No puede, entonces, la resolución en cuestión producir efectos, ni atribuirse desacato de la orden allí contenida, ni la desfijación del edicto puede servir de base para liquidar la sanción impuesta, en el supuesto de que fuera procedente.

La resolución que impuso la sanción fue proferida en forma extemporánea y, sin respetar el plazo perentorio de notificación, se prescindió del término probatorio, no obstante que el régimen administrativo sancionatorio participa de los principios y garantías establecidas para el sistema penal.

La orden de suspensión recayó sobre una obra ya terminada. Con posterioridad a la desfijación del edicto correspondiente no se montó la turbina a gas ni se construyó la línea de transmisión. Esas obras se llevaron a cabo una vez expedida la licencia respectiva, razón por la cual resulta evidente que después de la desfijación del edicto no se realizaron obras que constituyeran incumplimiento del mandato del Ministerio.

El período que abarca la sanción también viola el debido proceso porque no puede ser posible que el 11 de abril se haya notificado una resolución proferida cuatro meses después. Además, durante ese período Flores I y Flores II no operaron simultáneamente, siendo imposible que esta última adicionara emisiones a la atmósfera. Tampoco es cierto que se hubieran rebasado los niveles de presión sonora porque el sistema utilizado, de acuerdo con lo establecido por la Resolución núm. 02381 de 1983 del Ministerio de Salud, brinda la protección requerida por ser el más moderno del país.

La resolución demandada no hace relación a la gravedad de la infracción atribuida y, menos aún, a las consecuencias que, desde el punto de vista ambiental, pudieron derivarse de la actividad adelantada por el Fideicomiso. Se viola, entonces, el artículo [85](#) de la Ley 99 de 1993.

II.- LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal a quo declaró la nulidad de la resolución demandada, al no hallar prósperas las excepciones propuestas por la entidad demandada.

Respecto de la ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones, considera que, en estricto sentido, no puede hablarse de ello por ser absolutamente claro que no se demandó la Resolución núm. 908 de 1995. La alusión que el fideicomiso hizo del citado acto en el texto de la demanda, como parte de la argumentación general de sus cargos, es realmente un asunto que corresponde al análisis que debe hacerse para resolver la cuestión de fondo.

La demanda es apta porque al momento de acudir a la jurisdicción apenas había sido expedida la Resolución núm. 022 de 1997 y estaba configurado el acto ficto por silencio negativo, por lo

cual mal podía exigírsele a la parte actora la acusación de la resolución que resolvió extemporáneamente el recurso de reposición.

Tampoco procede la excepción de indebida representación porque el poder faculta al apoderado para demandar la Resolución núm. 022 de 1997 y el acto presunto, pero no la Resolución núm. 908 de 1995. Entonces, la aparente omisión advertida por el demandado no incide en la representación del demandante. Además, la reforma de la demanda no es una obligación sino un derecho.

En lo que hace al fondo del asunto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, consideró:

No es procedente hacer pronunciamiento alguno respecto de la Resolución núm. 908 de 25 agosto de 1995, porque dicha decisión no fue objeto de demanda y, además, porque se trata de un acto de trámite. De todas maneras, el hecho de no haberse levantado el acta de suspensión de las obras no constituye realmente un motivo que pueda llevar a la anulación de los actos demandados pues, al fin y al cabo, al expedirse la mencionada resolución la parte actora conoció las razones que sirvieron de base a la suspensión y en el curso del proceso sancionatorio pudo exponer sus argumentos y aportar las pruebas necesarias para desvirtuar las imputaciones hechas en su contra.

La parte demandante estima también que el debido proceso fue vulnerado porque se notificó irregularmente la resolución que ordenó la suspensión de las obras, sin que pueda producir efectos respecto del sancionado. Ningún pronunciamiento puede adoptarse respecto de la Resolución núm. 908 de 1995, que dispuso la suspensión de las obras, por no ser objeto de control jurisdiccional. Ahora, si se aceptara que se hubiesen presentado anomalías en el procedimiento de notificación, ello incidiría en la eficacia de la decisión, en cuanto no sería oponible a terceros, pero no en su legalidad.

De todos modos, en el curso de la actuación administrativa el Ministerio demandado sostuvo que la resolución que ordenó la suspensión de las obras fue notificada al interesado por edicto, el cual no aparece en los antecedentes remitidos. Pero, no obstante esa ausencia, el demandante admitió haber tenido conocimiento de la existencia de esa resolución, quedando así notificado de la determinación adoptada en su contra.

Además, en el desarrollo de este cargo, el demandante sostiene que el debido proceso le fue vulnerado porque no se le concedieron los recursos legales contra la decisión de suspensión de las obras, aspecto que carece de relevancia jurídica porque se trata de un acto de trámite, contra el cual no procedía recurso alguno. Mal podría, entonces, la Administración señalar los recursos respecto de una decisión de carácter transitorio que, además de estar condicionada al cumplimiento de unos requisitos, dispuso la apertura del proceso sancionatorio que culminó con el acto definitivo.

Otro de los cargos formulados por el demandante se dirige a que el Ministerio del Medio de Ambiente incumplió el término señalado en el Decreto núm. 1594 de 1984 para imponer la sanción.

Dentro del procedimiento consagrado en el mencionado decreto, su artículo 209 establece que, una vez vencido el término probatorio, se debe calificar la falta e imponer la sanción a que haya lugar dentro de los diez días hábiles siguientes.

Como lo observa el apoderado del Fideicomiso demandante, el Ministerio, según se señala en los

considerandos de la resolución demandada, dispuso tener como pruebas aquellos documentos que reposaban en el expediente administrativo, por lo cual se prescindió del término probatorio. Así, el Ministerio disponía del término ya mencionado para la imposición de la sanción. Ese término, en el caso sub lite, coincidió con los descargos presentados por el investigado.

La Resolución núm. 0022 de 13 de enero de 1997, aquí demandada en nulidad, fue proferida casi un año después de la fecha en que se obvió el período probatorio. Pero ese desacato a los términos no constituye causal de anulación del acto, siempre y cuando éste sea dictado dentro del plazo de que dispone la Administración para ejercer su atribución sancionatoria, la cual, según el artículo [38](#) del C.C.A., caduca a los tres años de producido el acto que pudo ocasionarlas. Como en el Decreto núm. 1594 de 1984 no aparece norma alguna que disponga un término especial de caducidad para las sanciones de este carácter, debe concluirse que la sanción aquí impuesta fue proferida dentro del plazo que señala el Código Contencioso Administrativo para el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

Por lo que respecta a la suspensión de las obras ya concluidas, debe tenerse en cuenta que esa determinación estaba contenida en la Resolución núm. 908 de 25 de agosto de 1995, la cual constituye un acto de trámite, como ya se dijo, y con un carácter transitorio que dependía del cumplimiento de algunos requisitos legales relacionados con el manejo ambiental. No es cierto que las obras estuvieran totalmente concluidas. En el acta de suspensión el Ministerio puso de presente, según se advierte en la resolución demandada, que todavía estaba pendiente su finalización, aunque en mínima parte. Así, en la Resolución núm. 908 de 1995 se alude expresamente al cumplimiento de las condiciones que permitían determinar si era procedente continuar la ejecución de la obra y en el acto acusado se indicó que los trabajos estaban terminados en un 95%, aproximadamente. Entonces, por los aspectos relacionados con la ausencia del acta de suspensión, la notificación irregular, la falta de señalamiento de los recursos, el término para imponer la sanción y la finalización de los trabajos, el cargo expuesto en la demanda no está llamado a prosperar.

Señala la demandante que la Resolución núm. 0022 de 13 de enero de 1997, cuya nulidad depreca el Fideicomiso, también viola el derecho al debido proceso porque existe un error en el cómputo del período que abarca la sanción impuesta.

La simple lectura del acto demandado basta para advertir que le asiste razón al actor por no ser congruente que en abril de 1995 se notificó un acto expedido en agosto de ese mismo año. El error existente en la fecha desde la cual iba a surtir efectos la sanción impuesta contra el Fideicomiso, fue reconocido expresamente por el apoderado de la parte demandada al contestar la demanda. Posteriormente, en el alegato de conclusión, si bien se reconoce el error, el apoderado del Ministerio señala que fue subsanado al momento de resolverse el recurso de reposición interpuesto, "... tal como consta en la Resolución 908 de octubre 90 de 1997".

En la citada Resolución núm. 908 de 1997 se repone parcialmente lo dispuesto en el artículo primero del acto impugnado, en el sentido de "... liquidar la multa desde el 22 de septiembre de 1995 hasta el 15 de abril de 1996". A pesar de esa corrección, se debe considerar que el mencionado error constituye una violación al debido proceso, porque dicho lapso fue determinante en el monto de la sanción. De no haberse incurrido en esa incongruencia, la situación del sancionado no habría sido tan gravosa.

Para la época en que se resolvió el recurso de reposición a través de la Resolución núm. 908 de 1997, ya el Fideicomiso había acudido ante la jurisdicción contencioso administrativa, por lo

cual, según el artículo 60 del C.C.A., la Administración perdió la competencia para resolver el recurso. No puede darse por subsanado el error en que se incurrió al establecer el período de cálculo de la sanción impuesta al actor.

Según lo dicho, el cargo expuesto en el sexto punto de la demanda está llamado a prosperar, ya que se torna evidente la violación del debido proceso.

Otro de los cargos formulados apunta a que se violó el debido proceso porque Flores II no causó impacto ambiental, dado que operó simplemente como repuesto del sistema Flores I.

Al respecto, la Administración señala que la turbina del proyecto Flores II fue puesta en funcionamiento antes de levantarse la medida de suspensión, afirmación que queda sin piso por ser cierto, como lo muestra el expediente, que Flores II no entró en operación comercial antes del 10 de mayo de 1996, pues simplemente sirvió de apoyo al complejo Flores I ante las fallas de generación registradas.

En esas circunstancias, debe estimarse que el cargo así formulado también es próspero, pues la sanción fue impuesta, en gran medida, por un hecho que en realidad no tuvo ocurrencia.

Los anteriores razonamientos conducen a concluir que los actos demandados deben ser declarados nulos, accediéndose al restablecimiento del derecho respecto de la multa impuesta al actor, ya que la prosperidad de este primer cargo releva del estudio de fondo de los restantes argumentos y cargos relacionados con la falsa motivación y la ausencia de proporcionalidad de la sanción.

No se acoge el restablecimiento relacionado con la indemnización de perjuicios por cuanto la parte demandante omitió su señalamiento y la indicación de las pautas que permitan establecer su ocurrencia, su posible monto y la forma en que deben liquidarse. No pueden reconocerse unos perjuicios de manera abstracta y genérica.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

Para declarar la nulidad de la Resolución núm. 022 de 1997, así como del acto presunto por silencio administrativo negativo, el a quo consideró que el error cometido por el **Ministerio del Medio Ambiente** violaba el debido proceso, afirmación que no es válida porque al sancionado se le brindaron las garantías y se siguió el procedimiento que establece la ley para adoptar una medida sancionatoria "... y no considero que al haber un error en la fecha de la imposición de la sanción, se le haya vulnerado el debido proceso, norma de carácter constitucional y que además constituye un Derecho Fundamental, pues en últimas el Honorable Tribunal hubiera podido sólo declarar la Nulidad Parcial de dicha resolución, relacionada con la fecha de la sanción".

A lo anterior agrega el apelante que:

"Considero además que al expedir el Ministerio del Medio Ambiente la Resolución 908 de 1997, corrigió el error cometido relacionado con la fecha de la sanción y el monto de la misma y que para la fecha de la expedición de este acto administrativo, no se había notificado providencia alguna proferida por el H. Tribunal, relacionada con la admisión de la presente demanda, por lo tanto haciendo una interpretación sistemática no exegetica (sic) de la norma, tendríamos que la entidad pública quedaría impedida para proferir acto administrativo, a partir del momento de la notificación de la admisión de la demanda, esto fue el día 4 de mayo de 1998".

Al aplicar de manera exegética la norma citada, se tiene que el Fideicomiso tampoco se encontraba en término para presentar la demanda, toda vez que la Resolución núm. 0022 de 13 de enero de 1997 fue notificada el 27 de enero. Al contar los 4 meses de que trata la ley, "... tendríamos que los mismos para efectos de la demanda del acto ficto o presunto culminaron el día 27 de julio de 1997 y la demanda fue presentada el 4 de agosto de ese año".

Sobre el punto relativo a la violación del medio ambiente por la puesta en funcionamiento de la turbina de Flores II, es preciso señalar que se desconoce en su totalidad la Ley 99 de 1993, artículos [84](#) y [85](#), cuyos textos consagran que las sanciones pueden ser impuestas tanto por la violación de la ley ambiental, como por los daños ocasionados al medio ambiente y a los recursos naturales renovables.

Está claro que el proyecto Flores II se inició sin la licencia correspondiente. Por tal razón, el Ministerio adoptó la medida de suspensión de sus actividades hasta que se comprobaran los efectos dañosos al ambiente.

Como lo muestra el expediente administrativo, se sostiene en la demanda y en el alegato de conclusión, está demostrado que el proyecto se inició y casi culminó sin que se hubiera expedido la licencia, violándose la legislación ambiental. Los anteriores argumentos están, además, sustentados en los conceptos técnicos que demuestran el daño al ambiente, el cual debe ser sancionado.

IV.- LOS ALEGATOS DE LAS PARTES

Durante esta etapa procesal se hizo presente únicamente el apoderado de la parte actora, quien retoma los argumentos expuestos en la demanda y hace énfasis en que el Ministerio del Medio Ambiente no podía resolver el recurso de reposición, ocho meses después de haber sido interpuesto y cuando la actora había presentado la respectiva demanda, pues había perdido competencia.

Precisa que la sanción impuesta obedeció a la infracción de las normas ambientales relativas a la emisión de gases, manejo de lodos y tratamiento de aguas, así como al hecho de no haber atendido la orden de suspensión adoptada mediante la Resolución núm. 908 de 25 de agosto. Además, al resolver extemporáneamente el recurso de reposición, mediante la Resolución núm. 908 (bis) de 9 de octubre de 1997, la Administración reconoció que las supuestas violaciones y los consecuenciales impactos ambientales no le eran atribuibles a Flores II sino a Flores I, lo cual constituye prueba de sus errores.

Anota, de otra parte, que la discrecionalidad no puede ejercerse en forma arbitraria. En el caso sub judice, la sanción fue de \$790.215.000,00, reducida luego a \$221.430.750,00, a pesar de no ser responsable de la violación de normas ambientales, atribuibles a Flores I, a quien se le impone una sanción de \$16.344.375,00.

Finalmente, el apoderado de la actora retoma aquellos motivos de nulidad expuestos en la demanda, y no analizados en la sentencia.

V.- EL CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO

En el presente asunto, el Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Los cargos que formula el apelante contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pueden resumirse, así:

La Resolución núm. 908 de 1997, proferida en ejercicio del poder sancionatorio que tiene el Ministerio del Medio Ambiente, corrigió el error relacionado con la fecha de la sanción y el monto de la misma, antes de que fuera notificada la providencia del Tribunal, relacionada con la admisión de la demanda. En consecuencia, no se violó el debido proceso.

Además, la actora no se encontraba en término para presentar la demanda y violó las reglas del medio ambiente.

La Sala observa que debe tenerse en cuenta lo manifestado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo impugnado, cuando señala que la Resolución núm. 908 (bis) de 1997 no puede ser objeto de análisis por la jurisdicción contencioso administrativa en razón de que no fue demandada y, por tanto, la revisión de su legalidad escapa al control jurisdiccional. Así, la Sala no hará pronunciamiento alguno al respecto.

Para el apelante, no se violó el debido proceso porque al expedirse la Resolución núm. 0908 de 9 de octubre de 1997, no se había notificado al Ministerio del Medio Ambiente la admisión de la demanda que originó este proceso, lo cual significa que no había perdido la competencia para expedir la mencionada decisión administrativa.

Muestra el expediente que la Resolución núm. 0908 fue expedida el 9 de octubre de 1997 (v. folios 409 a 446 Cdno. Antec. Admtivos.) y notificada a la apoderada de FIDUGAN el 15 de octubre de 1997, en tanto que la demanda fue presentada por el Fideicomiso Fidugan Flores II el 4 de agosto de 1997 (v. fl. 37 Cdno. Ppal.), admitida el 26 de febrero de 1998 y notificada al Ministro del Medio Ambiente el 4 de mayo del mismo año (v. fl. 163 Cdno. Ppal.), de donde se colige que su presentación antecedió a la expedición de la resolución, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición, pero que, sin embargo, dicha resolución fue expedida y notificada a la parte actora antes de la admisión de la demanda.

Según las voces del inciso final del artículo [60](#) del C. C. A., "La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º, no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo", lo cual indica que la ocurrencia del fenómeno procesal del silencio administrativo es independiente de la competencia de la Administración para resolver el recurso interpuesto, pues ésta tiene un término indefinido para hacerlo, a menos que la parte interesada haya acudido ante la jurisdicción contencioso administrativa.

La Sala observa que el eventual vicio o no de incompetencia que puede afectar la resolución extemporánea de un recurso de la vía gubernativa es asunto que debe resolver el juez administrativo, como respuesta a una demanda de la parte interesada, quien puede optar por adicionar o reformar la demanda originalmente instaurada, o presentar una demanda independiente. Mientras ello no suceda así, con intervención de la correspondiente sentencia, se estará en presencia de un acto administrativo revestido de la fuerza jurídica propia de las decisiones ejecutorias, en cuanto está amparado por la presunción de legalidad y es de

obligatorio cumplimiento.

En el asunto sub examine, antes de que la demanda fuera admitida y, a fortiori, notificada a la parte demandada, ésta resolvió el recurso de reposición, por medio de la Resolución núm. 908 de 9 de octubre de 1997, cuando ya se había presentado la demanda, lo cual podría plantear una controversia sobre la validez de ese acto, por estar viciado de una presunta incompetencia "ratione temporis", pero ello no se debate en este proceso.

De otra parte, está probada en el expediente la existencia de la Resolución núm. 908 de 1997 (v. fls. 4 a 17, Cdo. Antecedentes), hecho que no puede desconocer el juez, como no conoce que ese acto haya sido demandado. No puede la Sala, oficiosamente, pronunciarse sobre la nulidad de la mencionada resolución, dado el carácter rogado de la justicia administrativa, ni considerarlo inexistente, ya que esa tesis no ha sido consagrada en el ordenamiento jurídico colombiano. Se está, entonces, en presencia de un acto administrativo presuntamente válido.

Mediante ese acto, el **Ministro del Medio Ambiente** modificó la Resolución núm. 022 de 13 de enero de 1997, que es la decisión acusada, por medio de la cual se había impuesto una "... multa diaria equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales, desde el 11 de julio de 1995 hasta el quince (15) de abril de 1996 ...", la cual fue fijada en la suma de setecientos noventa millones doscientos quince mil pesos (\$ 790'215.000.00), en el sentido de reducir dicha multa al "... equivalente a ocho (8) salarios mínimos mensuales, liquidables desde el 22 de septiembre de 1995 hasta el 15 de abril de 1996, más el agravante contemplado en el literal c) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984, representado en un diez por ciento (10%), menos el atenuante descrito en el literal d) ibídem, representado en un 15%, para un total de doscientos veintiún millones cuatrocientos treinta mil setecientos cincuenta pesos (\$ 221.430.750.00) ...".

Habida cuenta, entonces, de la existencia de la Resolución núm. 908 de 1997, mediante la cual se corrigió el error en que incurrió la Administración al contabilizar el tiempo de la infracción cometida por la sociedad actora al desconocer las normas jurídicas invocadas en los actos acusados, lo cual sirvió de fundamento al tribunal a quo para decretar la nulidad del acto acusado por falsa motivación, la Sala considera que dicho cargo desaparece al haber decidido la Administración con el nuevo acto el reconocimiento de ese error de hecho en lo que se refiere al período que va del 11 de julio de 1995 al 22 de septiembre del mismo año.

Lo importante de relevar a este respecto es que la Resolución núm. 908 de 1997 modificatoria de la Resolución núm. 022 del mismo año, acto acusado dentro de este proceso, se integra a dicho acto aun cuando pudiera estar eventualmente afectada de nulidad por incompetencia, en razón de que el particular ya había acudido ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero dicho acto no ha sido suspendido ni anulado por esta jurisdicción, razón por la cual conserva su validez y debe ser tenido en cuenta por el juez al decidir el asunto sometido a su consideración.

De otra parte, la Sala llama la atención sobre el hecho de que el acto modificatorio de la decisión inicial fue conocido por la parte actora con varios meses de anticipación al momento en que se produjo el auto admisorio de la demanda del acto modificado, como que este auto es de 26 de febrero de 1998 y la resolución modificatoria es de octubre 9 de 1997, notificada el 15 del mismo mes, lo que le imponía al actor la carga procesal de demandar que no cumplió y que hizo devenir inepta la demanda, pues en el evento en que se decretara la nulidad del acto modificado, hoy desaparecido de la vida jurídica, quedaría vigente el acto modificatorio del mismo, situación procesal que conduce a un fallo inhibitorio.

Dadas las anteriores consideraciones la Sala habrá de revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, se declarará inhibida para decidir el fondo del asunto, como se hará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA :

Primero.- REVÓCASE la sentencia apelada y, en su lugar, INHÍBESE para fallar sobre el fondo del asunto.

Segundo.- Ejecutoriada esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de 11 de abril del 2002.

OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

Presidente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

