



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

ANÁLISIS SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA

ESTUDIANTE

NOMBRE ALEJANDRA RIOS MOLANO

FECHA 05 DE MARZO DE 2021

1. CONTEXTO

1.1 IDENTIFICACIÓN

Número único de radicación 110010324000200900525 00

Fecha Veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Consejero Ponente Hernando Sánchez Sánchez

Sala de decisión Consejo de estado- sala de lo contencioso administrativo sección primera

Tema Revocatoria directa y parcial de la licencia ambiental

Referencia Nulidad y restablecimiento del derecho

1.2. NORMA DEMANDADA

La Sala decidió, en única instancia, la demanda presentada por Inversiones Fontana Ltda. contra la Corporación Autónoma Regional del Tolima para que se declare la nulidad de la Resolución núm. 613 de 13 de mayo de 2005 expedida por la parte demandada en la que se indicó:

"Por la cual se aclara una resolución y se adoptan unas medidas"

[...] CONSIDERANDO:

Que mediante oficio con radicación interna del 7 de octubre de 2003, el señor FELIPE FERRO LOZANO, en su condición de Gerente General de INVERSIONES FONTANA LIMITADA con NIT 860.067.327-1 de la Cámara de Comercio de Bogotá, presenta solicitud de permiso de Emisiones para un Horno de Cremación de Cadáveres Humanos, desechos hospitalarios y cadáveres animales, el cual se constituirá en el Municipio de Carmen de Apicalá – Tolima.

Que con Auto 116 del 2 de febrero de 2004, la Subdirección de Gestión Ambiental, avoca conocimiento de la solicitud y ordena el pago de la correspondiente tarifa de evaluación, además de ordenar las publicaciones correspondientes y enviar copia del mismo a la Alcaldía y Personería de Carmen de Apicalá, para los fines pertinentes.

*Que el 6 de octubre de 2004, el Subgerente de Inversiones La Fontana Ltda., con radicado 010482 presenta el Estudio de Impacto Ambiental, **del Horno crematorio de cadáveres humanos y cadáveres de animales**, atendiendo la información suministrado con el oficio 08133.*

*Que [el] Profesional Especializado de la Subdirección de Calidad Ambiental de la Corporación, mediante escrito del 15 de diciembre de 2004, realiza **EVALUACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL Y PERMISO DE EMISIONES HORNO CREMATORIO LA FONTANA, CONCLUYENDO** recomendando (sic) dar la LICENCIA AMBIENTAL para la construcción del Horno Crematorio.*



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

Que la Corporación, teniendo en cuenta que el artículo 31 de la Resolución 0058 del 21 de enero de 2002 (modificada parcialmente por la Resolución 0886 del 27 de julio de 2004), expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de las cuales se establecen normas y límites máximos permisibles de emisión para incineradores y hornos crematorios de residuos sólidos y líquidos, exigen expresa y perentoriamente que para el montaje de cualquier incinerador y horno crematorio, el interesado deberá solicitar ante la autoridad ambiental competente Licencia Ambiental y/o permisos ambientales, de conformidad con la normativa ambiental vigente.

Que con fundamento en tal disposición legal, CORTOLIMA profirió la Resolución 220 del 7 de marzo de 2005 a través de la cual concedió licencia ambiental a Inversiones Fontana Limitada, para el funcionamiento del Horno de Cremación de Cadáveres Humanos y Cadáveres Animales, pero equivocadamente incluyó Licencia para cremación de **DESECHOS HOSPITALARIOS**, atendiendo la petición presentada con oficio de radicación interna del 7 de octubre de 2003, el señor **FELIPE FERRO LOZANO**, en su condición de Gerente de la mencionada Empresa (sic).

Sin embargo, es conveniente aclarar, que el mismo señor FELIPE FERRO LOZANO con escrito del 15 de junio de 2004, con radicación 006325 entrega Cortolima el Estudio para permiso de emisiones de Horno Crematorio de cadáveres humanos y cadáveres de animales, indicando exclusivamente que **"...La presente solicitud incluye una modificación... donde se determinó desistir del proyecto de incineración de residuos hospitalarios debido a la no capacidad económica..."**, motivo por el cual la resolución de licencia para el Horno crematorio no puede contemplar la actividad de CREMACIÓN DE DESECHOS HOSPITALARIOS y en consecuencia se considera pertinente proceder a ordenar la aclaración correspondiente.

El artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, permite que el mismo funcionario que expidió el acto administrativo pueda aclararlo, modificarlo o revocarlo y por tanto, en uso de dicha disposición legal más el desistimiento del peticionario de no incluir el proyecto de incineración de residuos hospitalarios dentro del Plan de Manejo Ambiental presentado, se expedirá la resolución aclaratoria en ese sentido.

En mérito de lo expuesto, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, **CORTOLIMA**,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Aclarar la resolución 220 del 7 de marzo de 2005, en sus ARTICULO PRIMERO y ARTÍCULO SEGUNDO (sic), los cuales quedarán de la siguiente manera:

"ARTÍCULO PRIMERO: Conceder **LICENCIA AMBIENTAL**, a **INVERSIONES FONTANA LIMITDA** con NIT 860.067.327-1 de la Cámara de Comercio de Bogotá, para el funcionamiento del Horno de Cremación de Cadáveres Humanos y cadáveres animales, el cual se construirá en el Municipio de Carmen de Apicalá, Departamento del Tolima, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Conceder a **INVERSIONES FONTANA LIMITADA** con NIT 860.067.327-1 de la Cámara de Comercio de Bogotá, **Permiso de Emisiones Atmosféricas**, para el funcionamiento del Horno de Cremación de Cadáveres Humanos y cadáveres animales, el cual se construirá en el Municipio de Carmen de Apicalá – Tolima, por el término de **cinco (5) años**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución".



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

ARTÍCULO SEGUNDO: *Los demás artículos de la Resolución 220 del 7 de marzo de 2005, continuarán vigentes.*

ARTÍCULO TERCERO: *Contra esta providencia no procede recurso alguno y queda agotada la vía gubernativa.*

ARTÍCULO CUARTO: *La presente resolución rige a partir de la fecha [...]" (Resaltado del texto).*

1.3. PROBLEMAS JURIDICOS A RESOLVER POR LA SALA.

- A. Si la parte demandada violó el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo porque revocó directamente la Resolución núm. 220 de 2005 sin el consentimiento expreso y escrito del titular de la licencia ambiental.
- B. Si la parte demandada violó el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo porque revocó directamente la Resolución núm. 220 de 2005 a pesar de que esta se encontraba en firme.
- C. Si la parte demandada violó los artículos 29 de la Constitución Política y 63 del Código Contencioso Administrativo porque no otorgó la posibilidad de interponer ningún recurso en contra del acto administrativo acusado.
- D. Si hay lugar o no a declarar la nulidad del acto administrativo acusado y a restablecer el derecho.

1.4. NORMAS JURÍDICAS RELEVANTES PARA EL CASO

- A. Artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso "[...] se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas [...]". Asimismo, "[...] [n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio [...]".
- B. El Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, regulan, de acuerdo con el régimen de transición y vigencia, los procedimientos administrativos: entendidos como el conjunto de normas a los que la autoridad acude para surtir un trámite que sirve para formar la voluntad de la administración y que culmina con un acto administrativo o una decisión que tiene efectos respecto de una situación jurídica, general, impersonal o abstracta; o individualizada, según el destinatario de la manifestación de la voluntad.

1.5. DEMANDA

ANTECEDENTES.

1. Inversiones Fontana Ltda., presentó demanda contra la Corporación Autónoma Regional del Tolima, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, en adelante, Código Contencioso Administrativo, con el fin de que se declarara la nulidad de la Resolución número 613 de 31 de mayo de 2005, "Por la cual se aclara una resolución y se adoptan unas medidas", la cual fue proferida por esta última.
2. La demandante, formuló las siguientes pretensiones en su escrito de demanda: "[...] En virtud de todo lo anterior, muy comedidamente solicito al Honorable Tribunal Administrativo del Tolima que anule la Resolución recurrida y restituya en todas sus partes el derecho señalado en la Resolución N° 220 del 7 de marzo de 2005, notificada el 9 de marzo de 2005 y ejecutoriada el 17 de marzo del mismo año, que concedió la licencia ambiental a **INVERSIONES FONTANA LTDA** con N.I.T. 860.067.327-1 de la Cámara de Comercio de Bogotá, para el funcionamiento del horno de cremación de cadáveres humanos, desechos



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

hospitalarios y cadáveres animales que se construirá en el Municipio del Carmen de Apicalá – Departamento del Tolima, de acuerdo con lo expuesto y autorizado por la Resolución N° 220 ya citada anteriormente y cuya copia auténtica se acompaña en esta demanda [...]"

Los hechos en que la parte demandante sustento sus pretensiones fueron los siguientes:

3. La parte demandante solicitó a la parte demandada un permiso para la instalación y funcionamiento de un horno de cremación de cadáveres de humanos, desechos hospitalarios y cadáveres de animales en el Municipio de Carmen de Apicalá, el 7 de octubre de 2003.
4. La parte demandante entregó a la parte demandada, el 15 de junio de 2004, "[...] un estudio para seguir adelantando los trámites del permiso de funcionamiento del horno crematorio de cadáveres humanos, desechos hospitalarios y cadáveres animales [...]"
5. La parte demandante desistió del proyecto de incineración de residuos hospitalarios por falta de capacidad económica.
6. La parte demandada no tuvo en cuenta el desistimiento del proyecto de incineración de residuos hospitalarios cuando profirió la Resolución número 220 de 2005, "Por medio de la cual se concede Licencia Ambiental para el funcionamiento del Horno Crematorio, se concede un Permiso de Emisiones Atmosféricas y se dictan otras disposiciones".
7. La parte demandada, mediante la Resolución número 220 de 2005, concedió: i) licencia ambiental a la parte demandante para el funcionamiento del horno de cremación de cadáveres humanos, desechos hospitalarios y cadáveres de animales en el Municipio de Carmen de Apicalá; y ii) permiso de emisiones atmosféricas por el término de cinco (5) años.
8. La parte demandada indicó que contra ese acto administrativo procedía únicamente el recurso de reposición, dentro del término de cinco (5) días, contado a partir del día siguiente a su notificación o fijación del edicto.
9. La parte demandada, mediante la Resolución número 613 de 2005, aclaró la Resolución núm. 220 de 2005, en el sentido de conceder licencia ambiental a la parte demandante para el funcionamiento de un horno de cremación de cadáveres de humanos y de animales en el Municipio de Carmen de Apicalá, así como un permiso de emisiones atmosféricas para desarrollar esta actividad por el término de cinco (5) años.
10. La parte demandada fundamentó esta decisión en el desistimiento que presentó la parte demandante respecto a la incineración de residuos hospitalarios y en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo.
11. La parte demandada notificó el acto administrativo mediante conducta concluyente, el 17 de junio de 2005, el cual quedó ejecutoriado el 27 de junio de 2005.

La parte demandada presentó contestación de demanda en que se opuso a las pretensiones formuladas de la siguiente manera:

1. En lo que tiene que ver con el cargo de notificación irregular de la Resolución número 613 de 2005 y vulneración al derecho al debido proceso, indicó que el acto administrativo acusado no vulnera las normas invocadas en la demanda y destacó que las partes demandante y demandada suscribieron una transacción relacionada con el presente conflicto.



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

2. Respecto a los cargos de vulneración de los artículos 50, 62, 63 y 73 del Código Contencioso Administrativo, manifestó que la parte demandante aportó, en el proceso de licenciamiento ambiental, un estudio sobre la incineración de cadáveres humanos y animales, el cual no incluía el proyecto de incineración de residuos hospitalarios. Asimismo, destacó lo siguiente:

"[...] [E]s evidente que la expedición de las resoluciones en materia ambiental requieren de unos estudios específicos previamente reglados, de tal suerte que si el hoy demandante pretende efectuar la incineración de residuos hospitalarios debe ajustar su solicitud y planta física a unos requerimientos especiales que por ausencia de capacidad económica, él mismo desistió en su momento, pero que en nada tiene que ver con los fundamentos y conceptos dados por el personal técnico especializado en materia ambiental que reposan en el expediente 13465 en donde solo se viabiliza el horno crematorio para cadáveres y animales, el cual fue aclarado por medio de la resolución 613 de fecha 31 de mayo de 2005 [...]."

[...]

"[E]l hoy demandante es consciente que el "horno crematorio" de su propiedad no cuenta con los requerimientos para efectuar la incineración de residuos hospitalarios, como quiera que para la cremación de este tipo de residuos se tiene un condicionamiento especial, aspecto que fue el cual fue (sic) aclarado por medio de la resolución 613 de 31 de mayo de 2005 [...]"

3. Además, propuso como excepciones la de carencia actual de objeto material la cual fundamentó de la siguiente manera:

"[...] Dicho, en otros términos, la Resolución 220 de fecha Marzo 07 de 2005, que el accionante quería que quedara vigente con la anulación de la Resolución 613 de fecha Mayo 31 de 2005, por medio de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho [...], contenía la concesión de una licencia ambiental por un término de cinco (5) años a favor del demandante, la cual expiró el día 26 de junio de 2010. Así las cosas si su despacho considera acertado anular la Resolución 613 de fecha mayo 31 de 2005 y disponer que quede vigente la Resolución 220 de fecha Marzo 07 de 2005, en la práctica no tiene ninguna repercusión como quiera que la licencia contenida en dicha resolución ya expiró y para renovarla debe nuevamente efectuar la correspondiente solicitud y cumplir con los requerimientos legales del caso, como quiera que estas licencias no tienen renovación automática, toda vez que la corporación debe efectuar un procedimiento para constatar las condiciones físicas de la infraestructura, contaminación, etc. de tal suerte que se ajuste a los requerimientos legales vigentes."

[...]



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

*Así las cosas, la próxima sentencia proferida por su honorable despacho, si bien es cierto sería un acto perfecto, por reunir los requisitos dispuestos en la ley, en la práctica no sería un acto eficaz, como quiera que por **CARENCIA ACTUAL DEL OBJETO MATERIAL** no tendría repercusión alguna en el mundo jurídico más allá de un innecesario desgaste de su despacho [...]"*

4. Afirmó que a la demandante no le asistía interés alguno en proteger el ordenamiento jurídico sino su patrimonio, y a su modo de ver pretendió aprovecharse de la de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, ya que: *"aun a sabiendas que el estudio entregado a Cortolima en [el] año 2004, solo se refiere de manera exclusiva a cremación de cadáveres humanos y de animales, ellos pretendieron la primacía de los aspectos formales sobre la realidad de los requerimientos legales para tratar a sangre y fuego de habilitar un permiso sobre el cual ellos no habían reunido los requisitos de ley, por lo que hoy día al haber expirado el término concedió en la licencia ambiental el interés de los mismos igualmente expiró [...]"*

11.2. DECISIÓN

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de carencia actual de objeto propuesta por la parte demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NO CONDENAR en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: ORDENAR a la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, que, una vez en firme esta sentencia, archive el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar.

2. ARGUMENTOS DE LA DECISIÓN

2.1. DE LA RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS

1. DE LA CONFIGURACIÓN DE EXCEPCIONES:

El 07 de septiembre de 2006 las partes suscribieron un acta de transacción en los siguientes términos:

"[...] PRIMERO: El señor FELIPE ANDRES FERRO LOZANO [...], en su condición de Gerente y Representante Legal de Inversiones La Fontana Ltda. [...] se obliga para con CORTOLIMA a presentar solicitud de Terminación del Proceso por TRANSACCIÓN acorde con lo dispuesto en el artículo 340 del C. DE. P.C. (sic) [...]. SEGUNDO: Una vez que el representante legal de Inversiones La Fontana y su apoderado hagan entrega de [la] copia del memorial radicado ante el Tribunal Administrativo de Tolima donde solicitan la Terminación del Proceso con radicación 23-00-0006-2005-02479-00 (sic) [...] por transacción, CORTOLIMA se compromete con FELIPE ANDRES FERRO, Representante Legal de Inversiones La Fontana Ltda., a que en el proceso 13465, tramitado en la Corporación, se suspenderá las obligaciones impuestas en la Resolución 220 de 17 de Marzo de 2005 por un periodo de SEIS (6) MESES, contados a partir de la fecha del acto administrativo proferido por la Corporación Autónoma Regional del Tolima, especialmente contemplando aspectos como: los de no realizar ni cobrar visitas de seguimiento durante el periodo de suspensión; igualmente suspender la



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

*obligación de suscribir a favor de CORTOLIMA póliza de garantía [...] hasta el momento en que se reanuden las actividades en el Horno Crematorio [...]. **TERCERO:** Durante el periodo de suspensión del funcionamiento del Horno Crematorio, Inversiones La Fontana no podrá adelantar o desarrollar actividades en el Horno Crematorio, para lo cual CORTOLIMA ejercerá visitas periódicas y de comprobar dicha anomalía podrá iniciar el correspondiente proceso sancionatorio que puede conllevar con la (sic) imposición de multas y sanciones, entre ellas, la suspensión de la actividad [...]"*

Teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 218 del Código de Contencioso Administrativo, la sala llegó a la conclusión de que la transacción no procede en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, impidiendo de esta manera la aplicación de la figura de la transacción como forma de terminación anormal del proceso, toda vez que, la transacción se encuentra autorizada únicamente para las acciones contractuales y de reparación directa, por lo que la Sala se abstuvo de analizar si se configuro la excepción de transacción.

En lo que tiene que ver con la excepción de carencia actual de objeto:

Al respecto la parte demandada manifestó que la Resolución número 220 de 2005 perdió vigencia debido a que con esta se otorgó una licencia ambiental por el término de cinco (5) años, el cual, a su juicio, expiro el 6 de junio de 2010 configurándose la excepción de carencia actual de objeto.

Del estudio del el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, se concluyó que los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: i) por suspensión provisional; ii) cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho; iii) cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; iv) cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto; y v) cuando pierdan su vigencia.

La sala concluyo que, el decaimiento de los actos administrativos opera por ministerio de la ley sin que sea necesario expedir un acto administrativo o adelantar un procedimiento con este objeto, mientras que acudió a lo resuelto por la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que el decaimiento de un acto administrativo no le impide al juez estudiar su legalidad comoquiera que este tiene efectos hacia el futuro.

Por consiguiente, a su parecer debe proferirse sentencia de fondo porque: i) el decaimiento del acto administrativo no restablece *per se* el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino que afecta su vigencia con efectos hacia el futuro; y ii) aún si una normativa ha sido derogada o ha operado sobre la misma la figura del decaimiento, sigue amparada por el principio de legalidad, no encontrando asidero jurídico en los argumentos expuestos por la parte demandada decidió que no se encontró probada la excepción de carencia actual de objeto.

2. DE LA NOTIFICACIÓN IRREGULAR DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para resolver el segundo problema jurídico planteado, la Sala acudió a lo previsto por el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo que regula el deber y la forma de notificación personal, anuado a lo anterior se acudió a lo dispuesto por el artículo 48 de la misma disposición normativa en que se regulo lo concerniente a las notificaciones que no cumplen con los requisitos legales de lo que concluyo:



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

"[...]la falta de notificación o la notificación irregular de los actos administrativos de carácter particular afecta su eficacia y fuerza vinculante, pero no constituye una causal de nulidad porque la publicidad **no** es un requisito para su validez o existencia.

Las decisiones de la administración existen y se presumen legales desde su expedición, sin embargo, no producen efectos jurídicos hasta que son notificadas o publicadas, en el caso de los actos administrativos generales [...]"

En consecuencia, a su parecer, el cargo estudiado carecía de fundamentos jurídicos.

Además de lo anteriormente expuesto, concluyó basado en las pruebas documentales que contrario a lo manifestado por la parte demandante Inversiones fontana Ltda. convino expresamente en que la notificación del acto administrativo acusado no se realizara de forma personal, permitiendo que dicha decisión generara efectos jurídicos, no vulnerando de esta manera el derecho al debido proceso de la demandante, al garantizar que está conociera el acto administrativo acusado entregándole copia del mismo para que ejerciera su derecho de contradicción.

3. EN CUANTO A LA VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 50 Y 73 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para la Sala, *"la regulación prevista en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo procede exclusivamente cuando la parte interesada interpone el recurso de reposición, apelación o de queja; es decir, los supuestos de hecho previstos en la norma no habilitan a la administración para que, de oficio y sin que medie una impugnación, modifique, aclare o revoque un acto administrativo."*

Teniendo en cuenta que, la parte demandante no interpuso recurso alguno en contra de la Resolución 220 de 2005 no era aplicable el artículo 50.

En virtud de lo anteriormente expuesto, para la sala *"este defecto relacionado con la interpretación de la norma idem no vicia per se el acto administrativo acusado toda vez que es indispensable determinar el alcance de la decisión y su marco normativo, teniendo en cuenta que el motivo de la expedición de la Resolución núm. 613 de 2005 consistió en que la parte demandante presentó la solicitud de autorización ambiental respecto del funcionamiento del horno crematorio de cadáveres humanos, así como de animales y excluyó expresamente los desechos hospitalarios"*.

Se realizó la precisión de que *"la licencia ambiental generó efectos jurídicos respecto de la incineración de residuos hospitalarios; no obstante, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el acto administrativo no fue ejecutado materialmente en relación con este aspecto"*.

Para el demandante el acto administrativo acusado tiene una revocatoria directa de la licencia ambiental para la incineración de desechos hospitalarios, y la administración desconoció el artículo 73 del C.C.A al no solicitar previamente su consentimiento, para resolver este punto la sala decidió estudiar:

1. LAS DIFERENCIAS ENTRE LA REVOCATORIA DIRECTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 69 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EN EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY 99 DE 22 DE DICIEMBRE DE 1993.



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

La revocatoria directa es un instituto jurídico, en virtud del cual, el funcionario que profirió un acto administrativo o su superior inmediato, de oficio o a solicitud de parte, deja sin efectos esa decisión cuando: i) sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; ii) no esté conforme con el interés público o social o atenten contra este; y iii) se cause un agravio injustificado.

Por lo que para la sala constituye, una forma de auto control de la administración que permite excluir del ordenamiento jurídico un acto administrativo cuando se presenta cualquiera de los supuestos indicados supra, una vez se ha obtenido el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho reconocido en esa decisión o de la persona respecto de la cual se creó o modificó una situación jurídica de carácter particular¹ y se ha agotado el procedimiento previsto en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo.

Mientras que, el artículo 62 de la Ley 99 prevé una regulación especial para la revocatoria directa de las licencias ambientales, según la cual, la autoridad ambiental, mediante resolución motivada y sustentada en un concepto técnico, podrá revocar o suspender la licencia ambiental para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales sin el consentimiento previo de su titular, cuando las condiciones y exigencias establecidas en esa autorización se incumplan.

Ante lo cual la sala concluyo: *"En efecto, la administración, antes de revocar la licencia ambiental, debe requerir por una sola vez a su beneficiario para que corrija el incumplimiento, en un plazo que atienda la naturaleza del asunto, o presente las explicaciones necesarias.*

La revocatoria directa regulada en el Código Contencioso Administrativo, por regla general, exige un consentimiento expreso y escrito cuando el acto administrativo objeto de esta reconozca o modifique un derecho o una situación jurídica de carácter particular y concreta, a menos que este sea producto del silencio administrativo positivo o sea evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. En contraste, la revocatoria directa de las licencias ambientales prevista en la Ley 99 no exige el consentimiento previo de su titular, teniendo en cuenta la protección especial del medio ambiente.

La revocatoria directa de la licencia ambiental prevista en el artículo 62 de la Ley 99 opera únicamente respecto del incumplimiento de las obligaciones a cargo de su titular; por ello, en caso de que el acto administrativo que otorga esa autorización se oponga manifiestamente a la Constitución Política o a la ley, no esté conforme con el interés público o social o cause agravio injustificado a una persona procede la aplicación de la revocatoria directa establecida en los artículos 69 a 74 del Código Contencioso Administrativo.

En síntesis, de acuerdo con las características especiales de cada caso y la normativa aplicable, la licencia ambiental puede ser revocada directamente con fundamento en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo o en el artículo 62 de la Ley 99.



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

Aunque en el acto administrativo acusado no se citó ninguna norma sobre la revocatoria directa, la Resolución núm. 613 de 2005 tiene el alcance de excluir del ordenamiento jurídico una decisión de la administración.

En este caso procedía la aplicación de los artículos 69 a 74 del Código Contencioso Administrativo porque la revocatoria del acto administrativo no estaba relacionada con el incumplimiento de las obligaciones a cargo del titular de la licencia ambiental, sino con un error que desconocía la Constitución Política y la ley.

En síntesis, el acto administrativo acusado tiene los efectos de una revocatoria directa parcial de la Resolución núm. 220 de 2005, respecto a la incineración de residuos hospitalarios."

2. DEL REQUISITO PARA LA REVOCACIÓN DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 73 del C.C.A, *"en el evento en que un acto administrativo cree una situación jurídica de carácter particular y concreta o reconozca un derecho, la administración puede revocarlo directamente cuando el respectivo titular otorgue un consentimiento expreso y escrito. No obstante, el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo establece las siguientes excepciones en relación con el cumplimiento de este requisito:*

Cuando el acto administrativo es consecuencia del silencio administrativo positivo y se cumplen las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, es decir, que sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la ley, no está conforme con el interés público o social o atente contra él o cause un agravio injustificado a una persona.

Cuando el acto administrativo ocurrió por medios ilegales.

Cuando sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión."

En el caso concreto, para la sala, aunque la parte demandada otorgó una licencia ambiental para la incineración de residuos hospitalarios, la demandante no podía desarrollar dicha actividad debido a que:

"La licencia ambiental tiene un carácter especial en la medida en que permite la ejecución de un proyecto, obra o actividad que pueda causar un impacto al medio ambiente o a los recursos naturales e impone a su titular la obligación de adoptar medidas preventivas, correctivas, compensatorias y de manejo de los efectos ambientales, entre otras"

Lo anterior para la sala quiere decir que: *"esta autorización concede un derecho que implica el cumplimiento de obligaciones y constituye un instrumento que permite garantizar el derecho a un medio ambiente sano y la protección de los recursos naturales; en este orden de ideas, se ha considerado que*



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

esta autorización no constituye únicamente una prerrogativa otorgada a su titular, sino que tiene un carácter protector, de prevención, gestión y control"

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 1 de la ley 99 los estudios de impacto ambiental son el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente.

La parte demandante, mediante el memorial de 15 de junio de 2004, modificó la solicitud que realizó de permiso de emisiones del horno crematorio de cadáveres humanos y animales, así como de desechos hospitalarios y excluyendo el proyecto de incineración de desechos hospitalarios por falta de capacidad económica para cumplir con las condiciones técnicas y ambientales necesarias, basado en que para la incineración de cadáveres y residuos hospitalarios las normas prevén requisitos diferentes, en consecuencia la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, realizada el 15 de diciembre de 2004 por la Subdirección de Calidad Ambiental-Evaluación de proyectos, se centró únicamente en el proyecto de incineración de cadáveres humanos y de animales.

Mientras que, el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima se refirió, en las consideraciones de la Resolución núm. 220 de 2005, a la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental realizada exclusivamente para el proyecto de incineración de cadáveres humanos y animales, pero otorgó licencia ambiental para llevar a cabo estas actividades y para la incineración de desechos hospitalarios, aunque no fue objeto de la solicitud ni de los estudios ambientales.

Por lo que, concluyó la sala: *"que la inclusión de la incineración de los desechos hospitalarios en la licencia ambiental constituye un **error que no le otorgaba ningún derecho a la parte demandante para desarrollar ese proyecto** comoquiera que su solicitud lo excluía expresamente; además, la identificación y evaluación de impactos sobre la flora, la fauna, los recursos hídricos, los suelos, el paisaje, la calidad del aire y el ruido, así como el impacto socioeconómico no están relacionados con esa actividad; lo mismo ocurre con el Plan de Manejo Ambiental."*

"La Sala considera necesario precisar que el caso sub examine no se refiere a una inducción a un error, sino a un error que proviene de la administración toda vez que en el expediente no obran pruebas que permitan inferir que, durante el trámite administrativo, la parte demandante haya incurrido en una conducta fraudulenta dirigida a crearle una convicción a la administración sobre el cumplimiento de los requisitos legales para la incineración de residuos hospitalario."

"De acuerdo con el criterio jurisprudencial contenido en la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo del Estado el 16 de julio de 2002, los errores que configuran los medios ilegales pueden provenir del destinatario del acto administrativo, de la administración o de un tercero toda vez que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo no realizó una distinción sobre este aspecto."



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

"En este caso, el medio ilegal está probado y equivale a la falta de correspondencia entre la representación mental contenida en el concepto que rindió el Abogado Asesor de la parte demandada y que fue adoptado mediante la Resolución núm. 220 de 2005 y la realidad respecto de la intención de la parte demandante de obtener únicamente la licencia ambiental para la incineración de cadáveres humanos y animales, así como de excluir de la solicitud la incineración de residuos hospitalarios.

En efecto, ese acto administrativo era contrario a la Constitución Política y a la ley porque no tuvo en cuenta la normativa que regula la expedición de licencias ambientales en relación con la incineración de residuos hospitalarios.

Por lo tanto, este medio ilegal fue eficaz para expedir la licencia ambiental para la incineración de residuos hospitalarios."

"En conclusión, en el presente caso, por una parte, la Resolución núm. 220 de 2005 no le otorgó un derecho a la parte demandante para incinerar residuos hospitalarios comoquiera que esta no cumplió los requisitos previstos en la norma para la ejecución de esta actividad, en el marco del carácter especial de la licencia ambiental, y, por la otra, ese acto administrativo ocurrió por medios ilegales.

En este orden de ideas, la parte demandada tenía la facultad de revocar directamente la Resolución núm. 220 de 2005 respecto de la incineración de los desechos hospitalarios sin el consentimiento expreso y escrito del titular."

4. DE LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 62 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Teniendo en cuenta que, la demandante no interpuso recurso alguno en contra de la resolución número 220 de 2005 la cual fue notificada personalmente el 09 de marzo de 2005, dicha decisión quedo ejecutoriada el 17 de marzo de 2005, profiriéndose de esta manera el acto administrativo acusado cuando se encontraba en forme la resolución en mención, situación que al parecer de la sala no afecta legalidad del acto administrativo acusado porque el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo prevé que la revocatoria directa debe llevarse a cabo en cualquier tiempo, "inclusive" en relación con los actos en firme o aun cuando se acuda a los tribunales contenciosos administrativos, siempre que en este último caso no se haya proferido el auto admisorio de la demanda.

5. DE LA VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 63 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO Y 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

De acuerdo con lo manifestado por la parte demandante en el escrito de la demanda el acto administrativo acusado vulnero los dispuesto por el artículo 63 del Código Contencioso Administrativo debido a que la Resolución 613 de mayo 31 de 2005 declaró que quedaba agotada la vía gubernativa sin que se hubiera dado la oportunidad de presentar los recursos de reposición u apelación a que se tenía derecho.



**SEMILLERO DE INVESTIGACIÓN
"OBSERVATORIO DE CONFLICTOS
AMBIENTALES" UNIVERSIDAD EXTERNADO DE
COLOMBIA.**

Teniendo en cuenta que, el agotamiento de la vía gubernativa se configura cuando no procede ningún recurso contra el acto administrativo, los recursos interpuestos se hayan decidido o la parte interesada no haya interpuesto los recursos de reposición o de queja, que en virtud del último inciso del artículo artículo 51 del Código Contencioso Administrativo, los recursos de reposición y de queja no son obligatorios y que de acuerdo con el artículo 135 en el evento en que la administración haya negado la posibilidad de interponer el recurso de apelación, la parte interesada está habilitada para demandar el acto administrativo.

Mientras que, el artículo 17 del Decreto 1180 de 2003 prevé la procedencia de los recursos en vía gubernativa contra el acto administrativo que otorgue o niegue una licencia ambiental.

En el caso concreto, el acto administrativo acusado no otorga o niega una licencia ambiental, sino que revoca directamente la Resolución núm. 220 de 2005, en el sentido de excluir la incineración de desechos hospitalarios de esa autorización, por lo que el cargo no tiene vocación alguna de prosperidad.