

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Bogotá D.C., once (11) de junio de dos mil nueve (2009).

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente núm. 2001- 00384.

Recurso de apelación contra la sentencia de 20 de enero de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

Actora: VILLA LIGIA E.U.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la apoderada de la actora contra la sentencia de 20 de enero de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I-. ANTECEDENTES

VILLA LIGIA E.U., por medio de apoderada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Quindío, tendiente a

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

que mediante sentencia, se hicieran las siguientes declaraciones:

1.- Son nulas las Resoluciones núms. 884 de 18 de diciembre de 2000 y 0799 de 14 de noviembre de 2000, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por las cuales se denegó el permiso ambiental solicitado para la ejecución del proyecto urbanístico VILLALIGIA.

2.- Son nulos los oficios 2719 de 31 de agosto de 1999; 2932 de 19 de septiembre de 2000; 3446 de 1º de noviembre de 2000; 3606 de 16 de noviembre de 2000; 0490 de 19 de febrero de 2001; 0564 de 21 de febrero de 2001; 0709 de 5 de marzo de 2001; 0955 de 22 de marzo de 2001, y toda la actuación administrativa de la CAR Quindío.

3.- Que como consecuencia de la declaratoria anterior se ordene a la demandada conceder permiso de vertimiento y aplicar las guías ambientales vigentes a la fecha de la solicitud de la actora; se condene al pago de los perjuicios materiales estimados en cuatro mil diecisiete millones trescientos veinticinco mil pesos, detallados en

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

el escrito de demanda, junto con la indexación o corrección monetaria.

I.2.- Como fundamento de sus pretensiones adujo, en síntesis, los siguientes hechos:

1.- Que el 25 de julio de 2000, el señor LUIS FERNANDO SIERRA ARBELÁEZ, presentó ante la CAR- Quindío, solicitud de inscripción núm. 0037 del proyecto de reconstrucción denominado "VILLALIGIA VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL", conforme a lo establecido en el Capítulo 07 "Obligaciones del usuario ante la autoridad ambiental competente" de la "Guía Ambiental para la Reconstrucción de Edificaciones", acogiéndose a los artículos 35 y 36 del Decreto 350 de 1999 y al acto administrativo reglamentario emitido por el Ministerio del Medio Ambiente y las cinco CARDER de la región, denominado "Guía Ambiental para la Reconstrucción de Edificaciones", elaborado como consecuencia de lo ordenado en el artículo 35 del Decreto 350 de 1999, pues VILLALIGIA es un proyecto de reconstrucción de infraestructura de vivienda de interés social para damnificados del terremoto del Quindío, adjudicatario en la licitación por convocatoria primaria pública nacional,

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

abierta por el FONDO PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO FOREC y por estar eximido del trámite de licencia ambiental de acuerdo con el artículo 36 del citado Decreto 350.

2.- Explica que el 28 de julio de 2000 el referido señor acreditó el pago mediante recibo de caja núm. 93716, para visita técnica que nunca fue efectuada al lote para el proyecto de vertimiento de aguas.

3.- Relata que el 30 de octubre de 2000, el mencionado señor presentó la guía ambiental que aplicaría al proyecto VILLALIGIA.

4.- Sostiene que el 14 de noviembre de 2000 la CAR Quindío negó el permiso ambiental, mediante Resolución que fue objeto de recurso, el cual fue decidido desfavorablemente.

I.3. A juicio de la actora se quebrantaron los artículos 1º, 2º, 6º, 13, 23, 29, 31, 49,89 y 90 de la Constitución Política; 1º a 4º, 9º, 47, 48, 84 y 85 del C.C.A.; 35 y 36 del Decreto 350 de 1999; 30 del Decreto 1547 de 2000, 24 a

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

30 del Decreto 1754 de 1994, 214 y 215 del Decreto 1594 de 1984; Decreto 1791 de 1996 y Decreto 1052 de 1998.

Invoca como causales de nulidad la violación de las anteriores normas; la falsa motivación; vicios de forma o procedimiento; desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; y la desviación de poder.

Explica, en síntesis, el alcance del concepto de la violación, así: (folios 10 a 59)

1.- Estima que se violó el artículo 1º de la Constitución Política, porque la CAR Quindío no aplicó la normatividad requerida (artículos 35 y 36 del Decreto 350 de 1999) al Proyecto VILLALIGIA y no protegió los derechos de los damnificados del terremoto del 25 de enero de 1999.

2.- Que se violó el artículo 2º, ibídem, pues dentro de los 15 días siguientes al recibo de la solicitud debió tramitar el permiso de vertimiento.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

3.- Que se violó el artículo 6º, ibídem, porque la demandada no aplicó las normas pertinentes, que no eran discrecionales sino de obligatorio cumplimiento.

4.- Resalta que se violó el artículo 13, ibídem, porque el medio ambiente no se veía afectado con la petición de la actora.

5.- Que se violó el artículo 23, ibídem, porque el 25 de julio de 2000 se inscribió, conforme a lo establecido en las "Guías Ambientales para la Reconstrucción de Edificaciones" el proyecto VILLA LIGIA Viviendas de Interés Social para damnificados del terremoto del Quindío", en atención a la situación de emergencia o calamidad pública que está atravesando el eje cafetero; y la demandada no resolvió la petición dentro de los 15 días siguientes, o sea, a más tardar, el 17 de agosto de 2000, sino el 14 de noviembre.

6.- Manifiesta que se violó el artículo 29 de la Carta Política, pues no se aplicó el debido proceso, al no tener en cuenta el término de 15 días para resolver la petición, que no era discrecional sino obligatorio y, por contera,

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

el artículo 49 de la Constitución Política; amén de que se desconoció el derecho de defensa y de audiencia del actor, establecido en el Decreto 1594 de 1984, artículos 214 y 215; y en el Decreto 1753 de 1994, reglamentario de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales; además de que ha debido concederse el recurso de apelación.

7.- Aduce que la demandada no se dio cuenta que el único trámite solicitado fue un permiso para uso y aprovechamiento de un recurso natural (artículo 36 del Decreto 350 de 1999), previa inscripción del proyecto el día 25 de julio de 2000 y no un trámite aparente de licencia ambiental.

Insiste en que las Guías Ambientales no requerían ni daban cabida a la expedición de conceptos previos, es decir que la demandada se inventó un pseudo procedimiento denominado "Permiso Ambiental para el proyecto Villaligia".

Destaca que dichas Guías contienen un conjunto de normas que garantizan la protección y defensa del medio ambiente, como lo advirtió la Corte Constitucional en sentencia C-328 de 1999.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

8.- A su juicio, una vez recibida la petición el 25 de julio de 2000, y dentro de los 15 días siguientes, esto es, a más tardar el 17 de agosto de 2000, la demandada debió comunicarle a la actora que estaba eximida del trámite de licencia ambiental por las normas de excepción con ocasión del terremoto y debió entonces proceder a aplicar las Guías Ambientales durante la ejecución de la obra y proceder a tramitar los permisos.-

9.- Estima que los actos acusados incurrieron en falsa motivación pues no es cierto que la actora hubiera solicitado un permiso ambiental.

Señala las siguientes falsedades en que, en su opinión, incurrió la demandada.

a.- El oficio de 6 de febrero de 1998 de las Empresas Públicas de Calarcá no es un concepto sino una disponibilidad de servicio de acueducto.

b.- Dicho oficio no se refiere a usos del suelo, porque esa entidad no es la autoridad competente para ello.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

c.- De la lectura cuidadosa del oficio no se deduce que el suelo es sub urbano.

d.- El oficio dice lo contrario de lo que le atribuye la demandada.

e.- Ante la demandada se presentó un certificado de las Empresas Públicas de Calarcá de 14 de septiembre de 2000, que ratifica la disponibilidad otorgada el 6 de febrero de 1998; y la disponibilidad de servicios para el lote situado en el CENTRO POBLADO URBANO DE LA MARÍA Calarcá para 1.000 viviendas expedido por las Empresas Públicas de Armenia de 13 de septiembre de 2000, lo que demuestra la falsedad sobre la cual se fundamenta la CAR Quindío, en cuanto a que el proyecto no posee disponibilidad de acueducto.

f. Estima que hay falsa motivación cuando se afirma que la oficina tiene conceptos preestablecidos negativos y de desvalor del proyecto.

g. La demandada se atreve a emitir conceptos con base en una simple visita al sector de La María, para justificar

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

con motivaciones falsas una decisión final que estaba preconcebida.

h.-Le endilga a la demandada que alude a normas suspendidas en área del proyecto debidamente sustituidas por el reglamento particular denominado Guía Ambiental.

i.-Considera que la demandada varía la verdad al exigirle al proyecto el trámite de permisos para uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

j.- Aduce que la CAR Quindío tenía pleno conocimiento de lo ordenado en la Ley 388 de 1997 y que el Municipio de Calarcá había adoptado y aprobado su Plan de Ordenamiento Territorial el 10 de noviembre de 2000, con anterioridad a la expedición de los actos acusados.

k.-Que la demandada pretende hacer creer que en el sitio del proyecto hizo estudios técnicos y científicos para determinar su viabilidad, lo cual no corresponde a la realidad y se extrae de los actos acusados.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

10.- Que se incurrió en expedición irregular porque no se aplicó el artículo 36 del Decreto 350 de 1999; ni el Decreto 1547 de 2000.

11.- Que se incurrió en desviación de poder, pues la CAR Quindío buscó un fin distinto al señalado en los artículos 35 y 36 del Decreto 350 de 1999, ya que éstos propenden por el interés general eximiendo de licencia ambiental a las obras de reconstrucción de infraestructura de vivienda, como VILLALIGIA.

I.4.- La entidad demandada, dentro del término legal, por medio de apoderada especial, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, en esencia, lo siguiente: (folios 438 a 468)

Que no existe prueba dentro del expediente que configure la falsa motivación o la desviación de poder.

Enfatiza en que a la actora no se le podía otorgar permiso de vertimiento sin el cumplimiento previo de los estudios técnicos necesarios que garanticen el adecuado vertimiento

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

de aguas residuales y menos en las condiciones técnicas que se planteó la solicitud.

Aduce que la entidad cumplió a cabalidad el Decreto 350 de 1999, pues jamás ha existido en cabeza del peticionario un derecho subjetivo y menos que se le haya vulnerado, dado que el proyecto no era viable ambientalmente.

Hace hincapié en que el Decreto 350 de 1999, que es una norma de excepción, permitió la ejecución de algunas actividades sin la obtención previa de la licencia ambiental para aquellos proyectos que lo requieran, conforme al artículo 8° del Decreto 1753 de 1994 en tiempo de normalidad, pero en ningún momento permitió la ejecución de obras de reconstrucción sin la obtención previa de los permisos ambientales. Al efecto trae a colación apartes de la sentencia C-328 de 1999, por la cual la Corte Constitucional declaró su exequibilidad.

Aclara que el citado Decreto 350 en ninguno de sus apartes menciona la obligatoriedad de inscribir el proyecto de reconstrucción y que, por lo tanto, una vez inscrito la CRQ tenga 15 días para oficializar la inscripción y

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

ordenar el inicio de la construcción. Que la entidad lo que hizo fue acudir al principio de precaución que tiene para evitar un daño ambiental.

Que la utilización de la Guía Ambiental es muy clara, de allí que en su página 27 le informa al usuario el deber de tramitar previamente los permisos ambientales y de vertimiento.

Menciona un listado de proyectos, similares al de la actora, que cuentan con la licencia ambiental o la guía ambiental, por haber cumplido todos los requisitos exigidos por la Corporación.

II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo del Quindío denegó las pretensiones de la demanda, principalmente, por lo siguiente: (folios 1084 a 1107)

Que el Subdirector de Calidad Ambiental tenía la facultad de negar el permiso ambiental solicitado por el representante legal de la actora, que era para la

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

construcción de 1.000 soluciones de vivienda dirigidas a familias con derecho a subsidio y que habitan en alojamientos y asentamientos temporales ubicados en las zonas de desastre y no para la construcción, rehabilitación y reposición de viviendas, como se da a entender en la demanda.

Que para la fecha en que el representante legal de la actora presentó la solicitud de trámite para permiso ambiental (25 de julio de 2000), aún no se había declarado elegible su proyecto de urbanización por el FOREC.

Estima que la actora no estaba cobijada por la exención del artículo 36 del Decreto 350 de 1999, relativa a la licencia ambiental, pues el legislador lo que hizo fue reemplazar de manera transitoria (por espacio de dos años), la licencia ambiental ordinaria de proceso más lento y complicado, por otros requerimientos especiales más ágiles, que dentro del Plan de Acción Ambiental permitan la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, por parte de las autoridades ambientales.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

Recalca que para la ejecución de los proyectos de la actora se requería de la obtención previa de permisos, autorizaciones y concesiones.

Concluye que la CAR Quindío no violó el artículo 23 de la Carta Política, pues en su debida oportunidad dio respuesta a las múltiples peticiones de la actora; amén de que mediante sentencia de tutela de 18 de diciembre de 2000, el Tribunal Superior de Quindío- Sala de Decisión Civil Familia- se abstuvo de tutelar los derechos de igualdad, petición, debido proceso y vivienda digna.

Habida cuenta de que el Director General de la demandada había delegado ciertas funciones en el Subdirector de Calidad Ambiental el recurso procedente era únicamente el de reposición.

Resalta que el permiso de vertimiento se debía solicitar por la empresa demandante ante la CAR Quindío, conforme al artículo 130 del Decreto 1594 de 1984 y no por las autoridades municipales.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

Estima el Tribunal que lo expresado en la Resolución 799/2000 no es falso, pues existían elementos para determinar la no disponibilidad de servicios públicos, ya que el oficio que se presentó correspondía a la disponibilidad de 1998 y no de 2000. La constancia del Jefe de Acueducto de EMCA E.S.P. se refiere a la disponibilidad del servicio de acueducto para 600 viviendas y el proyecto de la actora era de 1000 viviendas.

Que tampoco es cierto que la CAR Quindío emitiera conceptos negativos o juicios de desvalor, pues las normas a que alude el actor se refieren a la licencia ambiental y los actos acusados niegan un permiso ambiental.

Hace énfasis en que existe prueba de que la actora realizó actividades de descapote y movimiento de tierras, pues en el expediente obra un documento de la empresa INMACO LTDA donde se dice que VILLALIGIA E.U. debe la suma de \$9'000.000 por tal concepto.

Estima que los Decretos de excepción dictados con ocasión del terremoto que afectó el eje cafetero, no suspendieron

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

las medidas policivas de la CAR Quindío, como tampoco la facultad de imponer sanciones y medidas de prevención para proteger el medio ambiente.

Hace énfasis en que en las medidas de elegibilidad vistas a folios 181 a 184 del cuaderno principal, no aparece la intervención de funcionarios de la demandada.

Resalta que la demandada dejó plasmado en el Acta de 10 de octubre de 2000 el contenido del artículo 2º del Decreto 1892 de 28 de septiembre de 1999, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, que exige licencia ambiental para el desarrollo de los proyectos, obras o actividades que allí se enuncian en áreas rurales o suburbanas cuando el Municipio no cuente con un plan de ordenamiento territorial aprobado por la autoridad ambiental competente; y como en el Municipio de Calarcá no se había adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial, era aplicable esta normativa para la expedición de licencias ambientales.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

Hace una relación de las visitas realizadas por la demandada con base en las cuales se determinó la inviabilidad el proyecto de la actora.

Hace hincapié en que para el otorgamiento de un permiso ambiental se debía realizar un estudio previo para determinar la viabilidad del mismo, máxime si el proyecto de la actora no había tramitado la correspondiente licencia ambiental.

Para el a quo el Oficio 2719 de 31 de agosto de 2000 no tiene como fundamento el Decreto 350 de 1999, pues solo se está indicando la inviabilidad ambiental del proyecto con base en el principio de precaución, para lo cual la entidad demandada estaba facultada en ejercicio del poder de policía.

La actuación de la demandada para negar el permiso tuvo sustento en las visitas y conceptos técnicos que se fundamentan en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 83, ibídem.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

En relación con los testimonios practicados, unos fueron tachados por sospecha, la cual prosperó, y los otros no desvirtuaron que los estudios de suelo realizados para el proyecto Villaligia no llevaran consigo el análisis del impacto ambiental, que es precisamente lo que la demandada debe controlar para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de la actora fincó su inconformidad, en síntesis, en los mismos cargos expuestos en la demanda (folios 1116 a 1151).

Además, recalcó que el Tribunal no tuvo en cuenta que el proyecto Villaligia no era para la construcción de 1000 soluciones de vivienda, sino para la RECONSTRUCCIÓN, REHABIOLITACIÓN Y REPOSICIÓN, de ahí que consideró que la actora no era beneficiaria de la exención prevista en el artículo 36 del Decreto 350 de 1999.

Insiste en que la demandada le dio a la petición de la actora presentada el 25 de julio de 2000 el trámite de

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

licencia ambiental, pero omitió dentro del término previsto en el artículo 30 del Decreto 1753 de 1994, decidir sobre la necesidad o no de la presentación de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, e igualmente omitió, en caso de no ser necesario el Diagnóstico, los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental.

Resalta que el a quo incurrió en los siguientes errores garrafales, al no tener en cuenta:

- 1.- Que a delegación de funciones opera únicamente frente a la facultad de otorgar permisos de aprovechamiento pero no para otorgar o negar licencias ambientales, luego hubo usurpación de funciones.
- 2.- No es cierto que el proyecto Villaligia fuera ajeno a la acción de volver a construir.
- 3.- La solicitud para trámite de permiso ambiental no requería de licencia ambiental, sino aplicación de las Guías Ambientales para la Reconstrucción de Edificaciones.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

4.- La entidad demandada jamás otorgó los términos de referencia.

5- Debió concederse el recurso de apelación ante el Director General.

6.- La sentencia de tutela que trajo a colación el a quo no entró a resolver el fondo del asunto.

7.- El procedimiento administrativo sobre licencias ambientales fue violado porque la autoridad ambiental no decidió la necesidad o no de presentar Diagnóstico Ambiental; ni definió los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental, ni requirió al interesado para que presentara información adicional, ni dictó el auto a que se refiere el artículo 30 del Decreto 1753 de 1994.

8.- Los denominados conceptos técnicos son prueba fehaciente de la violación del debido proceso.

9.- No debieron desecharse los testimonios aportados por la actora para dar credibilidad al dicho de empleadas de la CAR Cauca.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A través de la Resolución núm. 0799 de 14 de noviembre de 2000, acusada, la Corporación Autónoma Regional del Quindío denegó el permiso ambiental solicitado por el Arquitecto LUIS FERNANDO SIERRA ARBELÁEZ, para la ejecución del proyecto urbanístico VILLALIGIA, concebido en el sector suburbano "LA MARÍA", Municipio de Calarcá (folios 129 a 138 del cuaderno principal).

En la parte motiva de dicho acto se lee que la negativa para dicho permiso tuvo como fundamento los siguientes hechos:

1.- Que el 25 de julio de 2000 el mencionado Arquitecto solicitó a la Subdirección de Calidad Ambiental permiso ambiental para el citado proyecto, cuyo propósito era la construcción de 1.000 viviendas en el sector de La María,

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

Municipio de Calarcá, para lo cual anexó a la solicitud el concepto de uso del suelo de 6 de febrero de 1998, de las Empresas Públicas de Calarcá, entidad ésta que manifestó que el suelo es suburbano y no cuenta con disponibilidad de servicios públicos.

2.-Que la Subdirección de Calidad Ambiental, mediante Oficio 2719 de 31 de agosto de 2000 le comunicó al solicitante sobre la inconveniencia del proyecto, desde el punto de vista ambiental, a saber: la intervención del terreno localizado en la parte media de la ladera, conformado por terrazas de pendientes moderadas, lo cual altera las condiciones naturales de los terrenos e induce factores de amenaza por remociones en masa sobre el sector de La María que de por sí ya está sometido, por su localización, a amenazas por inundación y avalanchas; el tratamiento de aguas residuales para 1.000 viviendas (5.000 personas aproximadamente), que requiere de la instalación, operación, mantenimiento y supervisión de una planta de alta tecnología; el área del proyecto se localiza en un radio de influencia directa de la zona de curtiembres La María, lo que contraviene el artículo 21 de la Resolución núm. 0493 de 1999.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

3.- Que mediante escrito de 5 de septiembre de 2000, el referido Arquitecto interpuso reposición contra el Oficio 2719 de 31 de agosto de 2000, el cual fue resuelto desfavorablemente, ya que, a juicio de la entidad, la ejecución del proyecto afecta los recursos naturales; la construcción de 1.000 viviendas y la infraestructura vial y de servicios implica la ejecución de movimientos de tierra, excavaciones, cortes y llenos, además de alteraciones drásticas de procesos de escorrentía que infiltración, que afectan severamente la parte menos pendiente de la ladera e inciden negativamente en la estabilidad de sectores aledaños; y el Decreto 1594 de 1984 establece los requisitos mínimos a cumplir en cuanto al tratamiento y condiciones de calidad de aguas servidas antes e ser vertidas a corrientes naturales y faculta a la autoridad ambiental para imponer mayores niveles de calidad de los vertimientos.

4.-Que la Secretaría de Planeación Municipal de Calarcá envió a la CRQ copia del Oficio PMC 1513 de 29 de septiembre de 2000, dirigido al Arquitecto Luís Fernando Sierra, en el cual se le ordena la PARALIZACIÓN INMEDIATA

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

DEL MOVIMIENTO DE TIERRAS QUE ESTÁ LLEVANDO A CABO EN EL PREDIO VILLALIGIA, ya que no cuenta con permiso de construcción, urbanismo o movimiento de tierras por parte de la Secretaría de Planeación o de la CRQ.

5.- Que la CRQ mediante la Resolución 669 de 26 de septiembre de 2000 ordenó la suspensión de actividades de descapote.

6.- Que la actora en reiterados escritos ha solicitado el permiso, los cuales han sido resueltos en el sentido de manifestarle a la peticionaria la improcedencia desde el punto de vista ambiental, del proyecto mencionado, no obstante lo cual, procede a resolver nuevamente de fondo la petición.

7.- Trae a colación el concepto técnico que la Oficina de Planeación presentó a la CRQ el 19 de octubre de 2000, sobre el proyecto urbanístico VILLALIGIA, en el cual se concluye su inviabilidad, ya que existe una alta posibilidad de que esté expuesto a la ocurrencia de deslizamientos; no existe claridad sobre la disponibilidad de acueducto; persiste la carencia de soluciones técnicas

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

y eficientes por parte del propietario respecto del tratamiento de aguas residuales; el propietario no posee estudios técnicos que soporten l a baja contaminación atmosférica por las curtiembres.

Advierte la Sala que en sentencia de 25 de octubre de 2007 (Expediente núm. 2001-009922, Actora: VILLA LIGIA E.U., Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Planeta), esta Corporación se pronunció en virtud de la demanda que presentó la misma parte actora en este proceso, frente a las Resoluciones núms. **669 expedidos por el Departamento Administrativo de catastro Distrital de Bogotá, D.C.: 26 de septiembre de 2000;** 079 de 25 de enero de 2001, y 389 de 9 de abril de 2001, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), las cuales están íntimamente relacionadas con los hechos y fundamentos de derecho controvertidos en este caso.

En efecto, como se dejó reseñado en el punto 5 de los hechos que sirvieron de sustento a los actos que aquí se acusan, por los cuales se negó el permiso ambiental solicitado por el representante legal de VILLALIGIA EU, la CRQ mediante la **Resolución 669 de 26 de septiembre de 2000 ordenó la suspensión de actividades de descapote.**

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

En el proceso que dio lugar a la sentencia antes mencionada se demandó dicha Resolución, frente a la cual se consideró que por disponer una medida preventiva y de aplicación inmediata, como lo es la suspensión de actividades de descapote y movimiento de tierras que estaba desarrollando el Ingeniero LUIS FERNANDO SIERRA ARBELÁEZ, en el predio VILLA LIGIA, sector de la María, municipio de Calarcá; amén de que se ordenó iniciar de inmediato el proceso sancionatorio, se estaba en presencia de un acto de trámite no enjuiciable.

Empero, que las otras Resoluciones, esto es, las núms. 079 de 25 de enero de 2001, y 389 de 9 de abril de 2001, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ), pusieron fin a la actuación administrativa del procedimiento sancionatorio que se adelantó e impusieron sanción de multa, al encontrar que hubo infracción a la Ley 99 de 1993, al Decreto 1541 de 1978 y a la Resolución 541 de 1994 por parte del señor LUIS FERNANDO SIERRA ARBELAEZ, representante legal de la Urbanización Villa Ligia, por alterar las condiciones del terreno al remover la cobertura vegetal influyendo en el régimen de

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

escorrentía que ocasiona arrastre y sedimentos, formación de surcos, cárcavas y posibles deslizamientos en masa, sin haber obtenido el permiso de la C.R.Q.; además de que al resolver el recurso de reposición se atendió el concepto técnico de una comisión que visitó el predio, donde se demostró que las actividades en cuestión se iniciaron sin el previo permiso de la CRQ y que ello constituye violación a la normatividad ambiental vigente; que el sancionado acató la orden de suspensión de esas actividades y se verificó que el terreno recuperó su cobertura vegetal rápidamente, presentándose una situación favorable que permitió contrarrestar los problemas de escorrentía y desprotección del área, por lo cual se le requirió para que en lo sucesivo se abstuviera de reiniciar labores .

Lo que ha quedado reseñado pone de manifiesto, como ya se dijo, la estrecha relación entre los actos que impusieron la multa por falta del permiso de la CRQ, que fueron hallados ajustados a la legalidad por esta Jurisdicción en la precitada sentencia de 25 de octubre de 2007, y los que son objeto de análisis en esta oportunidad, que negaron el permiso por la inviabilidad del proyecto, y que, como se

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

verá más adelante, en la transcripción de la parte motiva de la sentencia mencionada, en ésta se estudiaron los mismos cargos que se endilgan en este proceso. De ahí que la Sala se remita a lo allí expuesto, para prohijarlo.

En efecto, dijo la Sala en la pluricitada sentencia de 25 de octubre de 2007:

"...Así las cosas, las cuestiones a dilucidar en la alzada se quedan en el plano jurídico, concretamente al punto de si el proyecto requería o no licencia o permiso ambiental y, por tanto, si hay o no falsa motivación; si la decisión enjuiciada se adoptó o no con competencia, y si hubo o no violación del debido proceso; pues los hechos o actividades materiales que sirven de motivo o causa de los actos enjuiciados, esto es, el movimiento de tierras y el descapote del predio, están aceptadas por las partes, es decir, que el señor LUIS FERNANDO SIERRA ARBELAEZ, representante legal del proyecto Villaligia, no discute en los cargos de la demanda que las hubiera desarrollado, aunque niega que hubieran tenido los efectos nocivos ambientales que inicialmente se le endilgaron.

2.3.- En cuanto a si el proyecto estaba o no exento de licencia y permisos ambientales, cabe precisar lo siguiente:

2.3.1.- El proyecto Urbanización Villaligia, de propiedad de la empresa unipersonal Villaligia, constituida por el ingeniero LUIS FERNANDO SIERRA ARBELAEZ, quien también oficia como representante legal de la misma, ciertamente fue declarado elegible por el Comité Evaluador de la Vitrina Inmobiliaria, del Fondo Para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

Cafetero, según consta en documentos que militan a folios 218 a 221 del cuaderno principal del expediente.

Pero también es cierto que, según se advierte en el acto respectivo, esa elección no le otorgaba ningún derecho o facultad para su ejecución, y es así como de manera perentoria se señala, de una parte, que esa elegibilidad *"en manera alguna garantiza el éxito y cristalización de la propuesta aquí elegida; no responsabiliza al Forec, ni a la ONG Cámara de Comercio, ni a ninguno de los miembros del Comité Evaluador ni de los comités de apoyo, de la buena marcha del programa elegido"*, ni crea vínculo contractual ni jurídico de índole alguna" y, de otra parte, que *"no sustituye en manera alguna la autoridad competente en cada una de las instancias administrativas en cuanto hace a los trámites para obtener licencias de construcción y urbanismo"*.

En certificación suscrita por el Secretario del FOREC, visible a folio 218, se anota que a la fecha, 6 de octubre de 2000, el Proyecto no tenía licencia de urbanismo ni de construcción, y se pone de presente que en caso de no contar con las mismas no podía firmar promesa de compraventa ni endosar subsidios ni iniciar obras.

2.3.2. Los artículos 35, 36 y 37 del Decreto 350 de 1999, *"por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999"*, prescriben:

"Artículo 35. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda - Carder-, Quindío -CRQ-, Tolima - Cortolima-, y Valle -CVC-, formularán conjuntamente, un Plan de Acción Ambiental para hacer frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el evento

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

sísmico en la región, y garantizar la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción, recuperación y reactivación de los sectores productivos de los municipios afectados por el desastre, a fin de impulsar su desarrollo sostenible.

Dichas autoridades deberán elaborar el Plan de Acción Ambiental en un término máximo de dos meses contados a partir de la publicación del presente decreto.

Parágrafo 1°. El Ideam, el Ingeominas, el IGAC y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA, prestarán asesoría y asistencia técnica en la elaboración y puesta en marcha de dicho Plan.

Parágrafo 2°. El Plan de Acción Ambiental tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- Mitigación de los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo y prevención de la extensión de sus efectos.

- Prevención, mitigación y control de los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción.

- Incorporación de criterios de identificación de amenazas naturales, mitigación de riesgos y prevención de desastres en los planes de ordenamiento territorial.

- Manejo integral de residuos y escombros.

- Prevención de la contaminación y mejoramiento de la competitividad de

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

los sectores productivos mediante estrategias para una producción más limpia.

- Recuperación de cuencas hidrográficas y de áreas amenazadas o en proceso de degradación.

- Incremento de la oferta de bienes y servicios ambientales competitivos que genere empleo y fortalezcan la economía regional.

- Promoción de modelos de desarrollo urbano sostenible.

- Capacitación comunitaria para el manejo del riesgo y la participación en el proceso de reconstrucción.

- Diseño y puesta en marcha del sistema de información ambiental como soporte de las acciones del plan.

Parágrafo 3°. Los Planes de Acción y los Planes de Gestión Ambiental Regional de las Corporaciones anteriormente enunciadas, deberán ser revisados y ajustados atendiendo las necesidades de la emergencia y las previsiones contenidas en el Plan de Acción Ambiental al que se refiere el presente artículo.

Conjuntamente con Ingeominas el Sistema Nacional Ambiental apoyará los proyectos de microzonificación e instrumentación sísmica."

"Artículo 36. Quedarán eximidos del requisito de licencia ambiental los proyectos, obras o actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores de transporte, infraestructura, eléctrico, servicios y productivo,

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

en los municipios a los que se refiere los Decretos 195 y 223 de 1999, así como las obras geotécnicas encaminadas a la prevención y mitigación de desastres en los mismos municipios.

Para su ejecución se requerirá de la obtención previa de los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales expedidos por la Corporación Autónoma Regional competente."

"Artículo 37. Los proyectos, obras o actividades de que trata el artículo anterior, deberán incorporar la variable ambiental en las fases de factibilidad, diseño y ejecución de acuerdo con los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental que para tal propósito expidan las autoridades ambientales."

2.3.3.- Con fundamento en ese decreto, los organismos mencionados en el artículo 35 adoptaron la GUIA AMBIENTAL para la reconstrucción de edificaciones, Plan de Manejo Ambiental para la Reconstrucción del Eje Cafetero, visible a folios 354 a 381 del cuaderno principal del expediente.

- En su Introducción se dice que tiene como fin "prevenir, corregir, mitigar, evitar y manejar los impactos que sobre el medio ambiente pueda generar la construcción de edificaciones destinadas a usos residenciales, comerciales, industriales e institucionales"

- Entre sus objetivos específicos señala el de "Garantizar a las autoridades ambientales regionales y a la comunidad localizada en el área de influencia directa, que las actividades relacionadas con el proceso de reconstrucción y todas las demás inherentes al levantamiento de

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

edificaciones en cualquier tiempo y lugar, se realizarán teniendo en cuenta consideraciones ambientales."

- En el marco jurídico prevé que el Decreto 350 de 25 de febrero de 1999 eximió del requisito de licencia ambiental a los proyectos, obras o actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores de transporte, infraestructura, eléctrico, servicios y productivo en los municipios afectados, pero dispone que éstos deberán adelantarse en sus fases de factibilidad, diseño y ejecución de acuerdo con los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental que expidan las autoridades del ramo para prevenir impactos ambientales negativos.

- De su estructura y aplicación o utilidad dice que ha sido elaborada para ser utilizada en actividades de la construcción de edificaciones, consideradas como las destinadas al uso de residencia, comercial, industrial e institucional, entre otros; y que el proceso de reconstrucción debe ser entendido como las actividades que tengan por objeto 'volver a construir' en el mismo sitio o en la misma área de influencia directa, las edificaciones afectadas por el sismo, siempre y cuando se cumplan las previsiones relativas a seguridad y sismo-resistencia adoptadas por las entidades locales, en coordinación con las autoridades ambientales regionales.

-En cuanto a permisos, concesiones o autorizaciones para usar el suelo o afectar los recursos naturales, está, entre otros, la autorización para erradicar vegetación y, concordante con ello, en Recomendaciones Generales, acápite final de la Guía, pone de presente que "Acorde con lo establecido en el inciso segundo del artículo 36 del Decreto 350 de 1999, previamente a la iniciación de las actividades de reconstrucción de la infraestructura de vivienda, el ejecutor del proyecto deberá obtener los permisos,

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales ante la Corporación Autónoma Regional competente." (Las subrayas son de la Sala)

2.3.4.- Lo anterior significa que aunque estuviera exento de la licencia previa en la medida en que el proyecto o la urbanización Villaligia tuviera como objeto "volver a construir" en el mismo sitio o en la misma área de influencia directa, las edificaciones afectadas por el sismo, de todos modos estaba sometido a la dimensión ambiental, para lo cual debía estructurar un Plan de Manejo Ambiental consultando la guía en comento, de suerte que ese Plan hacía las veces de o sustituyó la licencia ambiental. Igualmente estaba sujeto a permisos ambientales para su ejecución, y las actividades en comento eran una forma de ejecutarse, pues como el mismo representante legal de la actora lo admite, ellas estaban dirigidas a preparar el terreno para la construcción respectiva.

2.3.5.- En este caso concreto, el permiso o autorización ambiental a que estaba sujeto, además del Plan de Manejo Ambiental que previamente debía estructurar y someter a aprobación de la CRQ, era justamente el de erradicación de vegetación, pues ello fue lo que se hizo con el descapote y movimiento de tierras, según consta en autos, pues se trata de una zona suburbana y de media ladera, cubierta de vegetación. Tales actividades a su vez implicaban disposición de residuos sólidos, para lo cual también se requería permiso ambiental, tal como se advierte en el numeral 8 de la Guía Ambiental, y por ello se invocó la Resolución No. 541 de 14 de diciembre de 1994.

De modo que en el evento de que el proyecto tuviera efectivamente el objeto que prevé el artículo 36 en comento, lo cual sólo se ha dado como supuesto en el proceso por las circunstancias o, en palabras de la actora, el escenario en que se dio, pues no hay prueba

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

directa de que su objeto realmente fuera volver a construir viviendas afectadas, y que por esa situación estuviera exento de la aludida licencia ambiental previa, ello no significaba libertad o exoneración del constructor para dejar de lado las implicaciones o variables ambientales del proyecto, ya que de todas formas estaba sometido a la previa elaboración de un Plan de Manejo Ambiental, que debía ser valorado por la CRQ, y a permisos o autorizaciones ambientales para su ejecución, dadas las características del terreno donde estaba previsto construirse.

En ese sentido es como hay que entender la decisión acusada que, como se ha precisado, terminó siendo un requerimiento o prevención al representante legal de la actora para que solicitara previamente los permisos respectivos para poder reanudar cualquier actividad que afectara el medio ambiente en el predio relacionada con el proyecto, so pena de hacerle efectiva la multa.

Ese requerimiento es totalmente armónico con la normatividad antes comentada y la Guía Ambiental que con fundamento en ella se adoptó por los organismos encargados de su elaboración, sin que tenga relevancia alguna la circunstancia de que inicialmente se hubiere aludido a la falta de licencia ambiental, pues sustancialmente tienen el mismo alcance para las actividades en cuestión, esto es, habilitar al interesado para su realización, de allí que finalmente lo que se tuvo en cuenta en el acto que desató el recurso de reposición fue "el inicio de las actividades sin el previo permiso de la C.R.Q.".

A lo anterior se agrega que en ese momento la actora tampoco había presentado su plan o guía de manejo ambiental en aplicación de la Guía Ambiental en la cual fundamenta su ataque al acto acusado, que para el caso dicho plan hace las veces de o sustituía la licencia previa y no excluía los permisos y autorizaciones ambientales previstas en esa Guía y en el

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

artículo 36 en comento. Según se relata en la demanda, dicho Plan lo presentó la actora el 30 de octubre de 2000, mientras que los hechos fueron constatados el 22 de septiembre anterior por funcionarios de la CRQ. Incluso, ni siquiera tenía licencia de urbanización y menos de construcción.

Por lo tanto, la Sala no encuentra que la decisión acusada sea violatoria de los artículos 35, 36 y 37 del Decreto 350 de 1999, sino que, por el contrario, es la obvia aplicación y efectividad de los mismos y de la Guía Ambiental que en cumplimiento de ellos se elaboró para los planes de manejo ambiental tendiente a la reconstrucción de edificaciones en el Eje Cafetero.

En ese orden, la decisión finalmente adoptada en el procedimiento sancionatorio, no está viciada de falsa motivación ni de desviación de poder por cuanto sí fue cierto que el representante legal de la actora adelantó actividades en el predio del proyecto; que esas actividades consistieron en remoción de la capa vegetal en una zona suburbana y de media ladera; que a las luz de las normas y la guía ambiental comentadas requerían autorización o permiso previo de la C.R.Q.; que las mismas se llevaron a cabo sin que el ejecutor contara con esa autorización previa y que no se observa que la decisión acusada se haya proferido con un fin distinto al de velar por la preservación del medio ambiente en lo que hace al área donde se tenía proyectado realizar la urbanización Villaligia.

Esa medida está dentro de la competencia que incluso los mismos artículos anotados, y se reitera en la Guía Ambiental, le otorgan a las corporaciones autónomas regionales, amén de la que ya tienen por sus funciones legales y reglamentarias en cuanto hace al control ambiental de las actividades relacionadas con uso del suelo y demás elementos y recursos de la naturaleza y medio ambiente dentro de sus respectivas jurisdicciones, pudiéndose destacar

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

como una de las normas atinentes a esa competencia, el artículo 31, numeral 12, de la Ley 99 de 1993, invocado en la Resolución 079 de 2001.

En esas circunstancias es irrelevante que en la precitada resolución se hubiera invocado también la Resolución No. 541 de 14 de diciembre de 1994, cuyas disposiciones ciertamente no tienen una relación directa con los hechos, pese a que su objeto enunciado es regular "el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y de capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación" (subrayas de la Sala), pues de todas formas existen otras disposiciones, como las atrás comentadas, que sí le dan a las corporaciones autónomas regionales facultades relacionadas directamente con la materia correspondiente a tales hechos.

Esa competencia no se afecta en el caso del sub lite por el hecho de que la decisión acusada hubiera sido adoptada en virtud de delegación que el Director de la CRQ hizo en cabeza de un subalterno suyo de nivel directivo, pues esa delegación se hizo mediante acto administrativo que está amparado con la presunción de legalidad, la resolución Núm. 000-0112 de 23 de febrero de 1995, que a su turno fue proferida con fundamento en otro acto administrativo, también amparado de la presunción de legalidad, el Acuerdo No. 12 de 25 de marzo de 1994, mediante el cual la Junta Directiva de la CRQ autorizó al Director General para hacer esa delegación, que obran en copia auténtica a folios 190 a 193, y para cuya aplicación bastaba la comunicación a los funcionarios destinatarios de los mismos, pues se trata de actos internos de la Corporación, ya que sus efectos directos se dan en su interior y en desarrollo de la organización o distribución internas de las funciones de la Corporación que están en cabeza del Director General.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

Conviene precisar que la indelegabilidad de la facultad sancionatoria que se invoca en el cargo de incompetencia, y prevista en el artículo 32 de la Ley 9 de 1993, se refiere a la delegación externa por el Consejo Directivo, es decir, a otros entes públicos o personas jurídicas privadas, y no a la delegación interna por el Director General de la Corporación, según se puede constatar en el texto de dicho canon, que a la letra dice:

"ARTÍCULO 32. DELEGACIÓN DE FUNCIONES. Los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán delegar en otros entes públicos o en personas jurídicas privadas, constituidas como entidades sin ánimo de lucro, el ejercicio de funciones siempre que en este último caso no impliquen el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa. La facultad sancionatoria es indelegable."

2.4.- Respecto del debido proceso, la Sala encuentra que el trámite surtido respetó el debido proceso y permitió al sancionado ejercer el derecho de audiencia y de defensa, según se puede apreciar a continuación:

- El proceso sancionatorio se inició mediante proveído de 28 de septiembre de 2000, en el cual se dispuso declarar legalmente abierta la investigación y recepcionar las pruebas necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

- Con auto de cargos No. 055, de 6 de octubre de 2000, se le formuló el siguiente:

"Realización de movimiento de tierra y descapote en una zona de media ladera en un área aproximada de 2 hectáreas. Dicha actividad se estaba ejecutando en la zona Suburbana de este Municipio, sin la respectiva licencia ambiental,

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

en tal sentido el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 establece:...". Seguidamente se invoca también el artículo 8º, numeral 1º, del Decreto Reglamentario 1753 de 1994.

- El inculpado presentó descargos negando los hechos.

- La Subdirección de Calidad Ambiental rindió concepto sobre los hechos, en el sentido de que el proyecto Villaligia no puede ser enmarcado en el Decreto 350 de 1999; que las condiciones naturales del terreno fueron alteradas al remover la cobertura vegetal influyendo en el régimen de escorrentías, y los trabajos fueron realizados sin permiso de la CRQ. Por ello recomiendan la imposición de multa en 10 salarios mínimos mensuales vigentes y exigir la empradización y/o revegetalización del área intervenida.

- Con base en lo anterior se profirió la Resolución 079 de 25 de enero, mediante la cual se le declaró responsable de la infracción que se le había endilgado y se le impuso la multa recomendada al Ingeniero LUIS FERNANDO SIERRA ARBELAEZ, y se le ordenó la revegetalización del área que fue intervenida. Se le informó que contra ese acto procedía el recurso de reposición y las condiciones para su interposición.

- El sancionado hizo uso de dicho recurso, en virtud del cual y atendiendo concepto técnico de una comisión que visitó el predio, se profirió la Resolución 389 de 9 de abril de 2001, en la que se reitera que las actividades en cuestión se iniciaron sin el previo permiso de la CRQ y que ello constituye violación a la normatividad ambiental vigente; que el sancionado acató la orden de suspensión de esas actividades y en visita técnica se verificó que el terreno recuperó su cobertura vegetal rápidamente, presentándose una situación favorable que permitió contrarrestar los problemas de escorrentía y desprotección del área, por lo

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

cual y considerando esa situación como atenuante de la sanción, se dice en el penúltimo considerando que *"encuentra procedente resolver favorablemente el recurso de reposición, dejando sin efecto la multa impuesta y en su defecto" requerir al sancionado "para que previo al desarrollo de actividades que puedan afectar el medio ambiente solicite en la Corporación Autónoma Regional del Quindío los respectivos permisos"*, para disponer en la parte resolutive modificar el artículo primero del acto impugnado, en el sentido de *"Requerir al señor LUIS FERNANDO SIERRA ARBELAEZ, representante legal del proyecto urbanístico Villa Ligia, con diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para que en lo sucesivo se abstenga de reiniciar labores en el sitio so pena de realizar la C.R.Q. el cobro de la suma anterior"* (tomado palabra por palabra de su texto) y confirmarla en lo demás, esto es, en la orden de revegetalización.

Esta decisión final cabe entenderla, entonces, como que la decisión final del procedimiento sancionatorio fue la de *"Requerir al señor LUIS FERNANDO SIERRA ARBELAEZ, representante legal del proyecto urbanístico Villa Ligia, para que previo al desarrollo de actividades relacionadas con ese proyecto que puedan afectar el medio ambiente solicite en la Corporación Autónoma Regional del Quindío los respectivos permisos."*, y de confirmar la Resolución 079 de 25 de 2001 en cuanto ordenó a la actora revegetalizar el predio en la parte intervenida e implícitamente ratifica la suspensión de las actividades de descapote y movimiento de tierras en dicho predio; haciendo para el efecto una interpretación concordada de la parte resolutive con la penúltima consideración atrás reseñada, pues vista de manera literal y fuera de contexto, esa parte resolutive, resulta absurda e ininteligible.

El hecho de que le hubiera sido informado que sólo procedía el recurso de reposición y no le fuera señalado el de apelación, pese a que la

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

decisión sancionatoria fue adoptada por un subalterno del Director General de la CRQ no implica violación del proceso, por cuanto, de una parte, aquél actuó como delegatario del segundo, y en ese caso sus actos son susceptibles de los mismos recursos que proceden para cuando el acto es expedido por el superior, tal como lo prevé el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, y en armonía con ello así se establece en el artículo segundo del acto de delegación, la resolución 000-0112 de 23 de febrero de 1995, del Director de la CRQ; y, de otra parte, en el evento de que un acto sea susceptible del recurso de apelación, que no es éste el caso, y no se informe del mismo al notificado del acto, ello no afecta la validez del acto administrativo sino su eficacia en la medida en que puede incidir en la validez de la notificación del mismo, a menos que se dé la notificación por conducta concluyente; y de todas formas, esa omisión habilita al interesado a demandar directamente el acto, es decir, lo libera de la carga procesal de agotar la vía gubernativa, atendiendo el artículo 135, último inciso, del C.C.A. en cuanto dispone que *"si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos."*

Si la entidad demandada incurrió en alguna demora o irregularidad en otra u otras de las actuaciones que la actora promovió ante la CRQ en relación con el plurimencionado proyecto de vivienda, nada de ello puede justificar los hechos motivo de la decisión acusada, pues sería darle carácter de silencio administrativo positivo a esas supuestas situaciones, es decir, decisión presunta favorable o de otorgamiento de lo pedido, lo cual como es sabido sólo es posible cuando exista norma especial que expresamente lo consagre y regule, y en este caso ni siquiera se hace mención de norma alguna en ese sentido por la actora.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA E.U.

2.5.- En resumen, el recurso no tiene vocación de prosperar, toda vez que los motivos de inconformidad en que se sustenta no tienen asidero en la situación procesal.

En consecuencia, la sentencia apelada se confirmará por estar ajustada a los hechos que constan en el plenario y la normatividad atrás examinada..."

Consecuente con lo anterior, la Sala confirmará la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

REF: Expediente núm. 2001-00384. Actora: VILLA LIGIA
E.U.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue
leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del
día 11 de junio de 2009.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO