

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

SECCIÓN TERCERA

Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010)

Radicación: **11001-03-26-000-2010-00030-00 (38.710)**
Actor: Mario Hoyos Estrada
Demandado: Ministerio del Medio Ambiente y otro
Referencia: **Acción de Nulidad y Restablecimiento del
Derecho con Suspensión Provisional**

Procede la Sala a pronunciarse respecto de la admisión de la demanda interpuesta por el señor Mario Hoyos Estrada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con solicitud de suspensión provisional.

I. ANTECEDENTES

1. En libelo presentado el 13 de mayo de 2010, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante solicitó:

“PRETENSIONES:

"PUNTO 1

Se declare la nulidad del Acto Administrativo por medio del cual dictó la Resolución No. 0329 del 10 de marzo de 2005 por parte del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y según el ARTICULO PRIMERO declaró, reservó y alinderó el Parque Nacional Natural "Selva de Florencia" conformado por una poligonal cerrada de 68.5 kilómetros con las coordenadas en la misma resolución publicadas;

PUNTO 2

Se declare la nulidad del Acto Administrativo por medio del cual se dictó la Resolución No. 0038 del 15 de febrero del año 2008 por parte de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAEPNN), "Por el cual se impone una medida preventiva de suspensión de actividades, se abre una investigación de carácter administrativa- ambiental y se adoptan otras determinaciones" y declare también la nulidad del acto administrativo que dictó la Resolución No. 0133 de 17 de julio de 2008 de la misma UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAEPNN), "Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa y se adoptan otras determinaciones"
(...)

CONDENA

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título del restablecimiento del derecho, además, solicito respetuosamente se condene a la parte demandada de (sic) UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAEPNN), a pagarnos la siguiente suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS M: C: (sic) (\$5.000.000.000.00 m-c.) o a la suma que en un experticio de incidente de regulación de perjuicios se determine."

Solicitó además, la suspensión provisional de los actos demandados.

2. En auto de 17 de junio de 2010, éste Despacho inadmitió la demanda, con el fin de que en el término de 5 días se subsanaran varios defectos, entre los que se encontraban, aclarar la acción que pretendía incoarse, y allegar copia auténtica de los actos administrativos demandados y de sus constancias de ejecutoria.

3. En escrito aportado el 7 de julio siguiente, la parte actora indicó que se trataba de una demanda de nulidad simple contra la Nación – Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), por la expedición de la resolución No. 0329 10 de marzo de 2005, por una parte, y de las resoluciones No. 0038 del 15 de febrero de 2008 y la No. 133 del 17 de julio siguiente, por la otra.

4. Como pretensiones, en el nuevo escrito, adujo las siguientes:

“1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0329 10 de marzo de 2005 expedida por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, por medio de la cual se declaró, reservó y alinderó el “Parque Nacional Natural Selva de Florencia” conformado por una poligonal cerrada de 68.5 kilómetros con coordenadas contenidas en la misma resolución, porque viola el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 34 del Código de Minas.

2. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0038 del 15 de febrero de 2008 dictada por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAESPNN), *“Por el cual se impone una medida preventiva de suspensión de actividades, se abre una investigación de carácter administrativa – ambiental y se adoptan otras determinaciones”*, en tanto viola los artículos 29, 58, 25, 15, 332, 333 inciso 5° de la Constitución Política; el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo ; viola los artículos 186, 188, 208, del Decreto 1594 de 1984 del Ministerio de Salud; e incurre en los delitos tipificados en los artículos 149 y 219 del Código Penal.

3. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 133 del 17 de julio de 2008 de la misma UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES (UAESPNN), *“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa y se adoptan otras determinaciones”*, en tanto incurre en los mismos vicios de legalidad de la

Resolución No. 0038 del 15 de febrero de 2008, exceptuando la violación de la propiedad privada, de la cual hace formal reconocimiento.”

5. Como sustento de las pretensiones, se relataron los siguientes hechos:

El actor, fue reconocido como propietario de la Mina Río Claro, mediante la resolución No. 000767 del 12 de julio de 1985, expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

A través de la resolución No. 038 de 2008, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), impuso una sanción al señor Hoyos Estrada, con fundamento en la existencia del Parque Nacional Natural Selva de Florencia, declarado, reservado y alinderado por la resolución No. 329 de 2005, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El actor solicitó la revocatoria directa de dicha sanción, y con la expedición de la resolución No. 133 de 2008, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN) negó la solicitud.

II. CONSIDERACIONES

La Sala tiene competencia funcional para conocer del asunto, en única instancia, conforme a los numerales 1º y 6º del artículo 128 y 146 A del Código Contencioso Administrativo, pues, si bien, una de las resoluciones

demandadas tiene carácter ambiental, las demás tratan de asuntos mineros en los que es parte la Nación.

Así las cosas, revisada la demanda y sus anexos, se advierte que la presente acción tiene por objeto declarar la nulidad de tres actos administrativos, y aún cuando la parte actora reiteró que la acción era la de simple nulidad, encuentra la Sala que la pertinente para atacar dichas resoluciones era la de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme a las razones que pasan a exponerse.

De las pretensiones transcritas, se concluye, sin lugar a dudas, que la parte actora pretende la declaratoria de nulidad de las resoluciones No. 0329 del 10 de marzo de 2005, proferida por Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y las Nos. 0038 del 15 de febrero de 2008 y la 133 del 17 de julio siguiente, proferidas por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN); sin embargo, del contenido de las mismas y de la lectura y análisis de los hechos de la demanda, se puede constatar que se pretende, igualmente, el restablecimiento del derecho, como quiera que las dos últimas son de contenido particular, y la primera, si bien es un acto general, afecta la propiedad privada del actor.

Lo anterior se evidencia con apartes de los actos administrativos demandados, y del libelo demandatorio. En primer lugar, en lo que concierne a la resolución 329 de 2005, de su artículo primero, se podría deducir que es un acto administrativo de carácter general, al disponer:

"(...)

ARTICULO PRIMERO. Declarar, reservar y alinderar el Parque Nacional Natural "Selva de Florencia", sobre el sector limítrofe entre los municipios de Pensilvania y Samaná del Departamento de Caldas, definido a través de los límites prediales que conforman una poligonal cerrada que tiene un perímetro de 68,5 Kilómetros, siguiendo el sentido contrario de las manecillas del reloj, partiendo desde el corregimiento de Florencia, y teniendo en cuenta las coordenadas de los puntos de intersección entre los predios, como se muestra a continuación:

(...)"

Sin embargo, encuentra la Sala, que el apoderado del actor, en el escrito en que subsanó la demanda, destacó el contenido particular del mismo, el sostener que el acto demandado afectaba su condición de propietario de la mina de oro, así:

"Mi representado, señor **MARIO HOYOS ESTRADA reconocido por el Estado con la resolución No. 00767 del 12 de julio de 1985 emitido por el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, en su condición de propietario privado de la mina de oro RÍO CLARO, no fue notificado, ni personalmente, ni por intermedio de la autoridad AMBIENTAL, de la creación del PARQUE NACIONAL NATURAL SELVA DE FLORENCIA, acto administrativo que agravia su condición de propietario privado con motivo de la delimitación efectuada unilateralmente por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, que incluye gran parte del área minera ya delimitada y reservada como propiedad privada por el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA bajo la citada Resolución No. 0767 del 12 de julio de 1985.**

(...)

Con el artículo quinto de la Resolución 0329 de 2005 se reconoce el derecho a la propiedad privada, en aparente respeto al mandato constitucional, sin embargo, este acto sirve de base para que la entidad llamada "**Unidad Administrativa Especial de Sistemas de Parques Nacionales Naturales**" (UAESPNN), dicte actos administrativos que prohíben el goce, la utilización y el trabajo minero en la Mina Río Claro, por encontrarse con un área común con el Parque, que como se ha venido diciendo, fue creado con posterioridad al reconocimiento del derecho de propiedad privada. Si hay primacía del interés público sobre el privado, tampoco se han dado las

condiciones de la expropiación ni de la indemnización, que exige la C.P.”

Respecto de la resolución No. 0038 de 15 de febrero de 2008¹, en la parte resolutive se dispuso:

“ARTICULO PRIMERO.- **Imponer al señor MARIO HOYOS ESTRADA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.049.857 de Bogotá, **la medida preventiva e suspensión de actividades mineras incluidas la exploración y explotación al interior del Parque Nacional Natural Selva de Florencia.**

(...)

ARTICULO SEGUNDO.- **Abrir investigación contra el señor MARIO HOYOS ESTRADA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.049.857 de Bogotá **por posible violación a la normatividad ambiental**, en especial la referente a la reglamentación de actividades en el Parque Nacional Natural Selva de Florencia, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución”

Y, en cuanto a la resolución No. 0133 de 17 de julio de 2008², se expuso:

“ARTICULO PRIMERO: **NEGAR la solicitud de revocatoria directa invocada por el señor MARIO HOYOS ESTRADA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.049.857 de Bogotá, **contra la Resolución No. 0038 de 15 de febrero de 2008**, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.”

En relación con los fundamentos de derecho, las normas violadas y la solicitud de suspensión provisional, la parte actora señaló que los actos

¹ “Por la cual se impone una medida preventiva de suspensión de actividades, se abre una investigación de carácter administrativa – ambiental y se adoptan otras determinaciones”

² “Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa y se adoptan otras determinaciones”

acusados son violatorios de los artículos 15, 25, 29, 58, 209, 332, 333 inciso 5° de la Constitución Política; artículo 28 del Código Contencioso Administrativo; artículos 186, 188, 208 del Decreto 1594 de 1984 del Ministerio de Salud; y, el artículo 34 de Código de Minas. Manifestó, así mismo, que cuando de una actuación administrativa iniciada de oficio se desprende que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, se les debe comunicar la existencia de la misma, en aras de garantizar los derechos al debido proceso, a la propiedad privada y al trabajo. ■

Así las cosas, es evidente que si se llegare a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, se restablecería automáticamente el derecho del demandante, quien es propietario de la mina de oro Río Claro, que se ve afectada por la declaración y reserva del Parque Nacional Natural Selva de Florencia, y por la sanción a él interpuesta, con la suspensión de actividades mineras incluidas la exploración y explotación al interior del mismo.

Por lo anterior, no es de recibo el argumento del recurrente, según el cual, no se beneficiaría de la declaratoria de nulidad de los actos demandados, ya que es indiscutible que en el presente caso la demanda de nulidad no tiene como finalidad exclusiva el restablecimiento de la legalidad y el ordenamiento jurídico, sino que, además, lleva implícito un interés particular de quien ejerció la acción.

En este estado de cosas, considera la Sala que conforme a lo solicitado en la demanda y la finalidad de las pretensiones, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que, como quedó

demostrado, la eventual nulidad de los actos demandados conllevaría indudablemente el restablecimiento de los derechos del demandante.

En virtud a que la demanda ya se inadmitió para que el actor la adecuara a la acción procedente, y éste insistió en que ella era la de simple nulidad, se tiene, que la pertinente e idónea, es la de nulidad y restablecimiento del derecho, y respecto a la misma ya operó el fenómeno de la caducidad, pues la demanda fue presentada el 13 de mayo de 2010 y, la resolución 329 del 10 de marzo 2005, comenzó a regir a partir de la fecha de su publicación en el diario oficial que fue el 17 de ese mes y año; la resolución 038 del 15 de febrero de 2008, fue notificada personalmente al actor el 26 del mismo mes y año; y, la resolución 133 de 17 de julio de 2008, fue notificada de igual forma el 31 de igual mes y año, de donde se puede inferir, que la acción se instauró por fuera del término consagrado en la ley³, como corolario, se irroga que en los tres casos, se encontraba fuera de término y por lo tanto, operó el fenómeno de la caducidad.

En efecto, encuentra la Sala, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no se interpuso en debida forma, y por sustracción de materia no es procedente revisar la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

³ Artículo 136, numeral 2. “La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”

RESUELVE:

Primero: Recházase la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurada por el señor Mario Hoyos Estrada, conforme a las consideraciones de la parte motiva de esta providencia.

Segundo: *Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, archívense las diligencias y desglósense las piezas procesales que sean solicitadas por la parte demandante.*

Notifíquese y Cúmplase

ENRIQUE GIL BOTERO
VALLE DE LA HOZ
Presidente

OLGA MÉLIDA

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

