



SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

**Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil diecisiete
(2017)**

**Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO**

Radicación: 73001-23-31-000-2008-00237-01 (20566)

Demandante: CEMEX COLOMBIA S.A

Demandado: MUNICIPIO DE SAN LUIS – TOLIMA

Temas: Revocatoria Directa. Actos que no crean un derecho

subjetivo favorable para un particular y el requisito del consentimiento expreso y escrito del respectivo titular dispuesto en el artículo 73 del C.C.A.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por CEMEX COLOMBIA S.A., contra la sentencia del 15 de abril de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que declaró de oficio la excepción de inepta demanda.

ANTECEDENTES

1. Hechos de la demanda

1.1.- El 25 de agosto de 2007, la Secretaría de Hacienda del Municipio de San Luis (Tolima) profirió requerimiento de información, en el que solicita a CEMEX COLOMBIA S.A. información en relación con las personas naturales y jurídicas, uniones temporales, consorcios o sociedades de hecho que prestaron sus servicios a la sociedad, por los años 2005 y 2006 y la indicación de los propietarios de algunos vehículos por los años 2005, 2006 y 2007, para lo cual concedió un plazo de 15 días calendario para su entrega. Acto notificado el 7 de septiembre de 2007.

1.2.- Cemex solicitó se prorrogara el término para presentar la información. El 5 de octubre de 2007, la sociedad remitió la información que se encontraba a su disposición.

1.3.- Mediante el Pliego de Cargos No. C-011-01 de 3 de noviembre de 2007, la Secretaría de Hacienda del Municipio de San Luis (Tolima) propuso imponer a la sociedad sanción por \$526.846.804 por el no envío de la información solicitada en el requerimiento ordinario, desconociendo la información entregada. El 15 de noviembre de 2007 CEMEX dio respuesta al pliego de cargos.

1.4.- El 1 de diciembre de 2007, la Secretaría de Hacienda Municipal de San Luis profirió la Resolución No. C-011-01 por medio de la cual impone a la sociedad sanción por \$526.846.804, por no haber suministrado la información requerida.

1.5.- Contra la resolución sanción CEMEX COLOMBIA S.A. interpuso recurso de reconsideración, el que fue inadmitido por Auto No. 01 de 18 de enero de 2008, con el argumento que la firma del apoderado que lo suscribe no está autenticada con lo cual se incumple con la exigencia de presentación del recurso.

1.6.- El 9 de febrero de 2008, la sociedad demandante dentro del término para interponer el recurso de reposición, presentó escrito subsanando la causal que originó la inadmisión y solicitó se dé por corregido el error de forma y se decida el recurso.

1.7.- El 16 de febrero de 2008, la Secretaría de Hacienda Municipal de San Luis profirió la Resolución No. C-001 rechazando el recurso de reconsideración.

2. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

A. Peticiones principales

- 1. Que se declare la nulidad de: i) La resolución sanción por no haber suministrado información requerida por la Administración local número C-011-01 del primero de diciembre de 2007 expedida por la Secretaria de Hacienda Municipal de San Luis Tolima; y, ii) La Resolución No. C-001 expedida por la Secretaria de Hacienda Municipal de San Luis Tolima, el día 16 de febrero de 2008 donde se resuelve el recurso de*

reconsideración interpuesto contra la resolución sancionatoria C-011-01 del primero de diciembre de 2007.

- 2. Que como consecuencia de lo anterior se restablezca en su derecho a CEMEX COLOMBIA S.A., declarándose que es improcedente la sanción establecida por la Administración municipal de San Luis (Tolima) a través de los actos administrativos demandados, por lo que se debe reconocer que mi representada no está obligada al pago de la sanción que la Administración municipal de San Luis (Tolima) reclama.*

B. Peticiones subsidiarias

- 1. Solicito a los Honorables Magistrados que en subsidio de las pretensiones principales se declare la nulidad parcial de la Resolución Sanción No. C-011-01 del primero de diciembre de 2007 expedida por la Secretaria de Hacienda Municipal de San Luis Tolima; y, de la Resolución No. C-001 expedida por la Secretaria de Hacienda Municipal de San Luis Tolima, el día 16 de febrero de 2008 que resuelve el recurso de reconsideración, por cuanto: El municipio omitió graduar la sanción según lo previsto en el artículo*

651 del Estatuto Tributario, cuya aplicación es mandataria, tal como lo dispone el artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

- 2. Como restablecimiento del derecho solicito se declare que la sanción a imponer a CEMEX COLOMBIA S.A. tenga en consideración la graduación prevista en el artículo 651 del Estatuto Tributario, o de no ser el caso, que se imponga tomando en consideración los ingresos de la compañía en el municipio de San Luis (Tolima).*

3. Normas violadas y concepto de la violación

La sociedad demandante citó como normas violadas los artículos 1, 4, 13, 29, 95, 121 y 363 de la Constitución Política; 648, 651, 683, 684 literal f, 688, 720 y 728 del Estatuto Tributario; 35, 59, 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo; 66 de la Ley 383 de 1997; 2, 302 y 304 del Acuerdo 029 de 1997 expedido por el Concejo Municipal de San Luis Tolima.

El concepto de la violación se resume de la siguiente forma:

3.1.- Advirtió que el requerimiento ordinario y los demás actos emitidos por el Municipio estuvieron dirigidos contra Cemex Colombia S.A. y/o Procemcol S.A. y/o sociedades subordinadas. Esto denota la imprecisión de la Administración y la falta de certeza en todas las actuaciones, porque no expidió el requerimiento ordinario, pliego de cargos y demás actos administrativos previos a la imposición de la sanción y las mismas resoluciones que imponen y confirman la sanción, de manera individual a cada persona jurídica.

No es justificable la acumulación de procesos administrativos contra varios particulares. El artículo 157 del Código de Procedimiento Civil destaca que para que proceda la acumulación de procesos: *"el demandado sea el mismo"* o que *"las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda"* hipótesis que no se configura en el presente caso.

La responsabilidad es individual en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, por esto, existió una indebida motivación del acto administrativo, vulnerando el derecho fundamental al debido proceso de las sociedades involucradas.

3.2.- Se violó el derecho de defensa y el debido proceso porque la Administración no otorgó los recursos a los que por ley tiene derecho el particular. El rechazo del recurso de reconsideración sin

dar el debate correspondiente, constituye una evidente disminución de las garantías constitucionales básicas y hace que todos los actos emitidos, así como toda la actuación administrativa asociada con las normas censuradas, estén llamadas a ser nulos.

La sociedad presentó recurso de reconsideración contra la resolución sanción y el Municipio inadmitió el recurso por falta de presentación personal, aspecto que la sociedad saneó de acuerdo con el artículo 728 literal b) del Estatuto Tributario. No obstante, la Administración rechazó el recurso argumentando que lo procedente era la interposición del recurso de reposición.

Se equivocó la Administración Municipal porque el particular no quería controvertir el auto inadmisorio y, por lo tanto, no tenía que interponer el recurso de reposición. La negativa a revisar el acto, implica que se eliminó una etapa de debate que la sociedad aspiraba a surtir, violando el derecho de defensa.

3.3.- Se viola el principio de equidad y de igualdad de cargas, al imponer a una sola persona la obligación de reportar información con un nivel de detalle que excede el compromiso ordinario de suministro de información y que lo coloca frente a una carga inusual, excesiva y propia de la Administración, que por esta vía estaría trasladando su función de inspección al particular.

No se está pidiendo que se omita el deber de contribución y colaboración sino que se racionalicen las peticiones o que si se hacen, se hagan por medio de decretos o resoluciones de carácter general, que afecten a todos los contribuyentes por igual y se tenga en cuenta el tiempo que implica para el recurso humano y técnico su debido cumplimiento.

3.4.- El Municipio de San Luis (Tolima) no demuestra, ni especifica concretamente el perjuicio causado a la Administración con la actuación de CEMEX COLOMBIA S.A. Un particular no puede ser sancionado por una actuación que no le generó daño a la Administración ni a un tercero, y que se dio en desarrollo de una actividad de colaboración con el Estado.

La sociedad proporcionó la información que por ley debía conservar y ofreció los medios para que el Municipio validara y revisara la lista de terceros asociados a la Unidad Operativa de San Luis.

El perjuicio que enuncia la Administración consistente en que no tuvo la oportunidad de fiscalizar a terceros, no tiene origen en la actuación de la sociedad sino en el dilatado y negligente trabajo del Municipio, que cuenta con 2 años para revisar las declaraciones de quienes presentaron declaración y 5 años para revisar a los

terceros que no lo hicieron. En consecuencia, al aplicar una sanción a un particular, la Administración Municipal debió considerar los conceptos de justicia y equidad, examinando si la actuación particular generó un daño, para que si este efecto se generó, exista una consecuencia punitiva para el administrado

3.5.- Se presenta falsa motivación al no valorar el Municipio la documentación ni la información suministrada por la sociedad. De igual forma no toma en consideración las explicaciones dadas, pues no hay juicio de valor sobre las mismas, simplemente concluye que no se entregó la información oportunamente sin revisar el material aportado.

3.6.- La Administración omitió graduar la sanción impuesta según lo previsto en el artículo 651 del E.T. e impuso la máxima sanción permitida sin ninguna justificación, ni valoración de los hechos ni de la información aportada, para emitir cualquier posibilidad de graduación.

Según el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, el Municipio debe seguir el Estatuto Tributario Nacional, en consecuencia debió atender lo previsto en el artículo 651 ibídem, en la aplicación de la sanción y en su graduación.

3.7.- La Administración no motiva su fallo lo cual vicia los actos demandados de nulidad absoluta. En el presente caso se dejan de aplicar las disposiciones sobre graduación de sanciones, sin ninguna explicación y no se informa de donde surge el monto de la sanción.

4. Oposición

4.1.- El Municipio de San Luis – Departamento del Tolima se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

4.1.1.- Respecto a la falta de individualización de los sujetos objeto de la sanción, señaló que de acuerdo con el certificado de existencia y representación legal, CEMEX COLOMBIA S.A. por escritura 6719 de 19 de octubre de 2006, se escinde sin disolverse transfiriendo en bloque parte de su patrimonio a la sociedad PROCEMCOL S.A. Como el artículo 793 del Estatuto Tributario indica que la sociedad absorbente responde respecto de las obligaciones tributarias incluidas en el aporte de la absorbida, no se violó en este caso el derecho al debido proceso y defensa.

4.1.2.- En cuanto al rechazo del recurso manifestó que la Administración cumplió con todos los procedimientos, tal como puede verificarse en cada una de las actuaciones surtidas.

Resaltó que el Municipio, con fundamento en el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, revocó la resolución que rechazó el recurso mediante Resolución No. FIS-002 de 7 de junio de 2008, notificada a Cemex Colombia S.A. y Procemcol el 12 de junio de 2008 según guía 793520332, fecha en la cual aún no se había dictado auto admisorio de la demanda, el cual se dictó el 6 de agosto de 2008, es decir, con posterioridad a la revocatoria directa.

En el artículo 1 de la Resolución No. FIS-002 de 7 de junio de 2008, se ordenó: *“Revocar la resolución No. C-001 DE FEBRERO 16 DE 2008 y las actuaciones que con posterioridad se expedieron y en su lugar tramitar el recurso de reconsideración interpuesto por CEMEX COLOMBIA S.A. Y/O PROCEMCOLO”*

Por lo expuesto solicitó se terminara el proceso. Dijo que como se ordenó revocar la Resolución C-001 de 16 de febrero de 2008, la Resolución Sanción C-011-01 de 1 de diciembre de 2007 no está en firme.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Tolima, mediante sentencia de 15 de abril de 2011, declaró de oficio la excepción de inepta demanda, en consecuencia se declaró inhibido para resolver de fondo el asunto.

Como fundamento de su decisión, expuso lo siguiente:

1.- De conformidad con el artículo 135 del Código Contencioso Administrativo para demandar un acto mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es requisito procesal haber agotado la vía gubernativa ante la entidad que expidió el acto.

En el presente caso, al ser rechazado el recurso de reconsideración por parte del ente demandado, la sociedad demandante podía acudir directamente ante la jurisdicción, sin embargo, el Municipio, antes de la admisión de la demanda, profirió la Resolución No. FIS-002 de 2008, mediante la cual revocó la resolución que rechazó el recurso de reconsideración y ordenó darle el trámite correspondiente a dicho recurso. Y, de acuerdo con lo expuesto por la demandada, el proceso sancionatorio culminó con la expedición de la Resolución No. 01 de 17 de julio de 2008, que resolvió el recurso de reconsideración confirmando la sanción impuesta.

2.- Teniendo en cuenta que la justicia contencioso administrativa es rogada y de acuerdo con el principio de congruencia, y lo previsto

en el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo respecto a la individualización de las pretensiones, no puede el Tribunal pronunciarse de fondo, como quiera que uno de los actos fue revocado y no se demandó el acto complejo que se forma, entre la resolución que impone la sanción y el que resuelve el recurso de reconsideración.

Concluye que "al estar probado que el recurso de reconsideración se tramitó en el particular, y teniendo en cuenta que el actor no solicita la nulidad del acto que resuelve el mismo, el cual no reposa dentro del proceso, esta Sala declarará de oficio la excepción de Inepta demanda y se inhibirá de fallar de fondo el asunto".

RECURSO DE APELACIÓN

La sociedad CEMEX S.A. apeló la sentencia de primera instancia con el fin de que se revoque la sentencia y se pronuncie de fondo, acogiendo las pretensiones de la demanda.

Como fundamentos del recurso expone:

No son de recibo los argumentos del Tribunal por cuanto la revocatoria de la resolución que rechazó el recurso agotando la vía gubernativa, fue manifiestamente ilegal y no afecta el trámite del proceso.

Se violó el artículo 29 de la Constitución Política por cuanto el Municipio revocó la Resolución C-011 de 16 de febrero de 2008, sin el consentimiento de CEMEX violando flagrantemente el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, que establece que tratándose de actos de carácter particular y concreto se requiere el consentimiento expreso y escrito del particular beneficiario del derecho.

Aclara que si bien el artículo 71 ibídem dispone que la revocatoria directa es procedente, aun cuando se haya acudido a la jurisdicción, siempre y cuando no se haya admitido la demanda, también lo es que debe cumplirse con los requisitos consagrados en el artículo 73 ib.

En el caso objeto de estudio, la revocatoria no es parcial sino total de un acto de carácter particular y concreto, que requería el consentimiento expreso y escrito de CEMEX, como lo ha dicho la Corte Constitucional¹

¹ Cita las sentencias T-057 de 2005 y T-172 de 2005,

Advierte que la sentencia impugnada dio validez y tiene como fundamento una revocatoria manifiestamente ilegal, realizada mediante un acto administrativo que ni siquiera obra en el expediente.

Señala que reconocer la revocatoria del acto atenta contra los principios de la buena fe, seguridad jurídica, respeto a las situaciones jurídicas subjetivas consolidadas, legalidad de las decisiones administrativas en firme e inmutabilidad o intangibilidad de una situación concreta generada por la Administración.

Finalmente dice que la sentencia apelada premia la conducta del Municipio, ya que el término de caducidad para demandar de nuevo la resolución que de manera arbitraria impuso la sanción, se encuentra vencido, además incurre en denegación de justicia, al no resolverse las pretensiones planteadas en una demanda que reunía todos los requisitos de ley.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La sociedad demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y en la demanda.

La demandada presentó alegatos de conclusión, en los que reiteró los planteamientos expuestos en la contestación de la demanda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no rindió concepto.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

En primer lugar se debe determinar si se configuró la excepción de inepta demanda que declaró de oficio el Tribunal. Por esto, la Sala debe establecer si el Municipio de San Luis – Tolima estaba facultado para revocar de oficio la resolución que rechazó el recurso de reconsideración. De no encontrar configurada la excepción se resolverán los cargos presentados por la demandante que no fueron objeto de análisis por parte del Tribunal

2. Si se configuró la excepción de inepta demanda

2.1. En el caso en estudio se observa que la Secretaría de Hacienda de San Luis – Tolima profirió la Resolución No. C-011 de 1 de diciembre de 2007, mediante la cual sancionó al contribuyente Cemex Colombia S.A. y/o Procemcol S.A. con multa equivalente a \$526.846.804, por no haber suministrado la información requerida por la Administración².

Contra la anterior resolución Cemex Colombia S.A. interpuso recurso de reconsideración, por medio de apoderado, quien dice actúa en nombre y representación de Cemex Colombia S.A. y de Procemcol S.A.³.

2.2. La Secretaría de Hacienda de San Luis – Tolima profirió el Auto Inadmisorio No. 01 de 18 de enero de 2008, por cuanto *el recurso de reconsideración no fue presentado personalmente por quien lo suscribe y su firma no está autenticada, es decir que no cumple con la exigencia del literal c) del artículo 722 del Estatuto Tributario concordante con el artículo 724 del mismo estatuto, en el sentido de que si no se presenta personalmente el memorial del recurso ante la administración, la firma de quien lo suscribe debe estar autenticada*⁴.

² Fls 19-29 c.a.

³ Fls 31-35 c.a.

⁴ Fls 36-38 c.a.

La sociedad actora presentó memorial solicitando se admita el recurso de reconsideración, entendiendo subsanada la causal de inadmisión, lo anterior en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 304 del Acuerdo Municipal y 728 del Estatuto Tributario que permiten subsanar dentro del término de 5 días siguientes a la notificación del auto inadmisorio⁵.

2.3. El 16 de febrero de 2008, la Secretaría de Hacienda de San Luis – Tolima profirió la Resolución No. C-001, por medio de la cual rechaza por improcedente el recurso de reconsideración interpuesto, por cuanto contra el Auto Inadmisorio No. 01 de 18 de enero de 2008, procedía únicamente el recurso de reposición dentro de los 5 días siguientes a su notificación y este no se interpuso dentro del término conferido, quedando en firme y el recurso de reconsideración improcedente⁶.

2.4. Mediante la **Resolución No. FIS 002 de 7 de junio de 2008**, la Secretaría de Hacienda del Municipio de San Luis –Tolima revocó la Resolución No. C-001 de 16 de febrero de 2008 y las actuaciones que con posterioridad se expidieron y, en su lugar, ordenó tramitar el recurso de reconsideración interpuesto por

⁵ Fls 39-43 c.a.

⁶ Fls 44-46 c.a.

CEMEX COLOMBIA S.A. Y/O PROCEMCOL.⁷.

2.5. Mediante el Auto 01 de junio 21 de 2008, el Municipio de San Luis decretó pruebas de acuerdo con las solicitadas por la parte actora en el escrito del recurso de reconsideración. Entre las pruebas ordenadas se decretó un testimonio, para lo cual Cemex Colombia S.A remitió el cuestionario de preguntas para la práctica de esta prueba⁸.

2.6 En los alegatos de conclusión en segunda instancia el Municipio afirma que se expidió la Resolución No. 01 de 17 de julio de 2008, que confirmó la sanción impuesta a la parte actora, acto que se demandó, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa en otro proceso.⁹ La parte actora en su escrito de alegatos se refiere a ese acto.

2.7 La sociedad centra su apelación en el hecho que la sentencia impugnada tiene como fundamento una revocatoria manifiestamente ilegal, ya que el Municipio de San Luis revocó la Resolución No. C-001 del 16 de febrero de 2008, sin el consentimiento expreso y escrito de CEMEX COLOMBIA S.A., desconociendo el artículo 73 del C.C.A.

⁷FIs 47-48, c.a. Obra dentro de los antecedentes administrativos remitidos por el Municipio al Tribunal Administrativo.

⁸ FI. 52 c.a

⁹ FI 11 c.3.

2.8 Advierte la Sala que la revocatoria directa es una de las formas como un acto administrativo puede desaparecer de la vida jurídica¹⁰. Respecto de esta figura, la jurisprudencia ha dicho:

"(...)

En nuestro ordenamiento esta figura no tiene una naturaleza jurídica definida. No obstante, del examen de la normativa positiva que la regula (artículos 69 a 74 del Código Contencioso Administrativo) se puede concluir que tiene dos modalidades: de un lado, como mecanismo de utilización directa por parte del sujeto pasivo del acto frente a la autoridad que lo produjo o ante su inmediato superior y, de otro, como medida unilateral de la Administración para dejar sin efecto decisiones adoptadas por ella misma.

(...)

En el segundo caso, es un mecanismo ya no alternativo sino adicional al de la vía gubernativa, del que puede hacer uso la Administración de manera oficiosa, bajo ciertas circunstancias y limitaciones, para revisar y corregir la manifiesta antijuridicidad, inconveniencia, o el agravio injustificado que cause alguno de sus actos administrativos. Es, en efecto, un mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador, con el fin de revisar sus propias actuaciones y, dentro del contexto de la actuación oficiosa, sacar del tránsito

¹⁰ Sentencia de 11 de junio de 2014, Exp. 19274. M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

jurídico decisiones por ella misma adoptadas”¹¹.

(...)

Mediante esta figura, la Administración, de oficio o a solicitud de parte, deja sin efecto los actos administrativos expedidos por ella misma, por las causales y conforme con el trámite consagrado en la ley.

Por su parte, el Código Contencioso Administrativo, norma aplicable en este asunto¹², señala que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, **de oficio o a solicitud de parte**, en cualquiera de los siguientes casos: (i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; (ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él o (iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona (art. 69).

De acuerdo con el artículo 71 ibídem, la revocatoria directa puede cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos administrativos en firme, o cuando se haya acudido a los tribunales

¹¹ Sentencia del 3 de noviembre de 2011, radicado No. 2006-00225-00, Consejero ponente Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹² El acto de revocatoria directa fue proferido el 7 de junio de 2008, esto es, en vigencia del CCA.

contenciosos administrativos, siempre y cuando en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

El artículo 73 ib, prevé que la Administración no puede revocar los actos de contenido particular que hayan **creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría**, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

La exigencia legal contenida en el anterior inciso, se predica de los actos que puedan reputarse como creadores de derechos o de una situación jurídica particular y concreta, es decir, que ofrezcan confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica favorable determinada.

En otras palabras, el acto creador del derecho es aquel en virtud del cual el destinatario resulta favorecido, se reconoce para el administrado una situación jurídica subjetiva de ventaja, una prerrogativa, genera un impacto positivo o favorable respecto de la titularidad de un derecho.

Por esto, es el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica particular y específica favorable, lo que hace que el acto sea revocable o irrevocable, pues la Administración no puede

desconocer los derechos subjetivos que un acto haya reconocido.

De manera que el requisito del consentimiento expreso y escrito del titular depende que el acto administrativo sea creador de derechos o de una situación jurídica individual.

Lo anterior implica que si el acto no crea un derechos subjetivo o interés legítimo favorable y directo para un particular, podrá ser revocado, en todo o en parte, sin que esté sujeto, para efectos de modificación de sus condiciones y contenido, a lo dispuesto en el artículo 73 del C.C.A.

Esto, naturalmente, sin perjuicio del principio de favorabilidad, aplicable en caso de sanciones.

2.9. Con los anteriores elementos de juicio procede la Sala al estudio del acto que se revocó:

El acto administrativo objeto de revocatoria directa es la Resolución No. C-001 de 16 de febrero de 2008, **por medio de la cual se rechazó por improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución C-011-01 de 1 de diciembre de 2007, y declaró en firme el Auto Inadmisorio No. 01 de**

18 de enero de 2008.

Las partes están de acuerdo en que el acto que revocó la Resolución No. C-001 de 16 de febrero de 2008 fue proferido el 7 de junio de 2008¹³, con anterioridad al auto admisorio de la demanda, que lo fue el 6 de agosto de 2008 y notificado el 14 de noviembre de 2008¹⁴.

2.10. Para la Sala, el acto que se revoca, no se trata de un acto administrativo que creara o modificara una situación jurídica a favor de Cemex Colombia S.A. o le hubiere otorgado un derecho, en lo que tiene que ver con la sanción impuesta por no haber suministrado la información requerida por el Municipio de San Luis, por lo que resulta indudable que la Administración podía dejarlo sin efectos directamente, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito de la sociedad.

2.11. Además se observa que Cemex presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Municipio de San Luis, la que correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo de Ibagué, solicitando la nulidad de las Resoluciones Nos. **C-011-01 del 1 de diciembre del 2007¹⁵ y 01 de 17 de julio de 2008¹⁶.**

¹³ Fls. 47-48, c.a.

¹⁴ Fl. 116 c.p.

¹⁵ Resolución que estaba demandada en este proceso.

En los folios 60 a 63 del cuaderno de antecedentes 2, obran los Autos del 15 de enero de 2009, mediante el cual el Juzgado inadmite la demanda por no allegar copia del primer acto y de 27 de enero de 2009, por medio del cual se rechaza la demanda instaurada.¹⁷

Lo anterior demuestra que la sociedad acudió ante los Juzgados Administrativos para controvertir la sanción impuesta y la resolución que la confirmó, a pesar de que la Resolución No. C-011-01 de 1 de diciembre de 2007, se encontraba demandada en el proceso que nos ocupa, por lo que ante el rechazo de esa demanda y el archivo definitivo, los actos que impusieron la sanción a la parte actora quedaron en firme.

2.12. Así las cosas, como el recurso de apelación solo controvertió el hecho que el Municipio de San Luis no solicitó el consentimiento expreso y escrito de CEMEX COLOMBIA S.A., para revocar la Resolución No. C-001 del 16 de febrero de 2008, alegación que fue desvirtuada, se impone confirmar la sentencia por las razones expuestas en esta providencia.

¹⁶ Corresponde a la resolución que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por Cemex Colombia S.A.

¹⁷ El archivo definitivo de este proceso se registró en el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial el 19 de abril de 2009.

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

F A L L A

Primero: CONFIRMAR la sentencia del 15 de abril de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por las razones expuestas en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ