

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015)

Ref.: 25000232400020080038201
AUTORIDADES NACIONALES
Actora: AGROINVERSORA USOL LTDA
Y
OTRO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la sentencia proferida el 13 de octubre de 2011 por la Sección Primera Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Las sociedades Agroinversora Usol Ltda y Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A de CV, en demanda presentada el 16 de octubre de 2008, solicitó declarar la nulidad de las Resoluciones 002665 de 2007 (8 de octubre) y 001245 de 2008 (24 de abril), mediante las cuales el Instituto Colombiano Agropecuario ICA ordenó el pago de una compensación y negó el recurso de apelación interpuesto.

1.1. HECHOS

Agroinversora Usol Ltda es una sociedad comercial dedicada a la importación y exportación de animales vivos, genética animal, desarrollo de exportaciones ganaderas y asistencia técnica, cuenta con una filial en México denominada Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A de CV.

A comienzos del año 2006, Agroinversora Usol Ltda adquirió en México un buen número de ovinos de alto valor genético y comenzó el proceso de exportación hacia Colombia, adelantando todos los trámites necesarios ante el Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

El 8 de febrero de 2007, en cumplimiento de los acuerdos internacionales entre México y Colombia, y contando con el certificado zoosanitario de importación y exportación, ingresaron a nuestro país vía aérea doscientos cincuenta (250) ovinos adultos.

A su llegada entregaron toda la documentación exigida a los funcionarios del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, quienes una vez inspeccionaron a los animales autorizaron su traslado a la finca Atenas, ubicada en el Municipio de Belarcázar, departamento de Caldas, para continuar con el proceso de cuarentena establecido en la Ley.

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, ordenó tres pruebas no contempladas en los acuerdos binacionales ni en los protocolos sanitarios que son: artritis encefalítica ovina, maedi-visna y lengua azul.

Una vez realizadas las pruebas el Instituto Colombiano Agropecuario ICA estableció que varios de los animales eran portadores del virus maedi visna, sin embargo la comisión técnica enviada por el Gobierno mexicano consideró que había ausencia de soporte técnico y científico para confirmar tal enfermedad.

Por lo anterior, a través de la Resolución No. 000933 de 2007 (18 de abril) el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario I.C.A. ordenó el sacrificio de la totalidad de los ovinos importados y sus crías a fin de prevenir la introducción y propagación de enfermedades que pudieran afectar las especies animales de nuestro país.

Mediante Resolución 002665 de 2007 (8 de octubre) el Instituto Colombiano Agropecuario I.C.A ordenó el pago de una compensación por el sacrificio sanitario de 250 ovinos adultos y 34 crías, en cuantía de ciento doce millones setecientos noventa mil setecientos cincuenta y siete pesos (\$112.790.757).

Posteriormente, a través de la Resolución No. 001245 de 2008 (24 de abril), el Instituto Colombiano Agropecuario ICA resolvió el recurso de reposición interpuesto y confirmó en todas sus partes la Resolución 002665 de 2007 (8 de octubre).

1.2. LAS PRETENSIONES

Las sociedades demandantes piden lo siguiente:

1. Declarar nula la Resolución 002665 de 2007 (8 de octubre), a través de la cual el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario

ICA, ordenó el pago de una compensación por sacrificio sanitario de doscientos cincuenta (250) ovinos adultos y treinta y cuatro (34) crías nacidas durante la cuarentena.

2. Declarar nula la Resolución 001245 de 2008 (24 de abril) a través de la cual el Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario ICA resuelve el recurso de reposición y confirma en todas sus partes la Resolución No. 002665 de 2007 (8 de octubre).
3. Condenar a la Entidad demandada a pagar a las sociedades demandantes los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) y los perjuicios morales causados por su actuar antijurídico, según la cuantificación y demostración que de ellos se haga en el proceso.
4. Las condenas anteriores deben ser actualizadas según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, además se debe reconocer una suma adicional por la pérdida del valor adquisitivo del peso colombiano frente al dólar.
5. Dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La demandante considera que los actos acusados contrarían los artículos 1, 4, 13, 29, 58, 83, 90 y 229 de la Constitución Política y numeral 10 y 12 del artículo 3º del Decreto 2141 de 1992, en concordancia con el resto de articulado del mismo Decreto.

1.3.1. De la desviación de poder en que incurrió el ICA con las Resoluciones demandadas

Afirman las demandantes que los actos acusados están viciados de nulidad, por desviación de poder, toda vez que los actos administrativos demandados en nada compensan los perjuicios causados.

Si bien, la entidad demandada alega que la suma a pagar se constituye como una compensación y no como una indemnización, lo que en verdad pretende la Entidad es defender la legalidad de unos actos administrativos que desconocen la obligación del Estado de resarcir el daño antijurídico causado a sus administrados.

1.3.2. Por medio de la Resolución 002665 del 8 de octubre de 2007, el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, violó las normas en que debe fundarse el acto demandado.

Sostienen que los actos administrativos demandados desconocen el derecho de los particulares de obtener del Estado, la indemnización por los daños causados con las acciones u omisiones de sus agentes.

El artículo 90 superior establece la responsabilidad del Estado, y de él se desprende que el Estado al generar un daño antijurídico, debe reconocer de forma integral el daño ocasionado a la víctima, lo cual no ocurrió en el presente asunto.

1.3.3. Nulidad por ineficacia del acto acusado

Afirman que el Instituto Colombiano Agropecuario ICA sustentó los actos demandados en la necesidad de una compensación efectiva, pronta y eficaz; sin embargo, en la práctica estos postulados no se desarrollaron, pues no se reparó de manera integral el perjuicio causado.

Aunado a lo anterior, es necesario añadir que el procedimiento implementado en las Resoluciones cuestionadas impone cargas y trámites desventajosos para los administrados por cuanto alargan el tiempo de estudio de la queja y hacen imposible probar los daños causados.

1.3.4. Falta motivación por ausencia de certeza absoluta.

En el acto administrativo acusado, aduce como fundamento de la decisión la circunstancia de que en los ovinos se encontró la presencia de una enfermedad tóxica para el país denominada maedi - visna, sin embargo ello no es cierto por lo siguiente:

Conforme al manual de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el lentivirus ovinos se ha detectado en la mayoría de países que crían ovejas, la enfermedad puede ser asintomática y requiere para su diagnóstico serología y examen clínico; sin embargo, en el presente caso solo se realizaron algunas pruebas por lo que no existía certeza que los animales estuvieran contagiados por el virus maedi-visna.

1.3.5. Violación del artículo 90 de la Constitución Política al proferir los actos acusados

El concepto de daño antijurídico se erige como fundamento o pilar de toda responsabilidad de la administración pública, apartándola del elemento subjetivo (culpa o dolo) y centrándolo en el daño.

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, con sustento en el artículo 90 de la Carta Política, debe responder por todos los perjuicios ocasionados a las demandantes, porque al adoptar medidas sanitarias injustificadas, vulneró los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia; en consecuencia, debe reparar integralmente el daño.

1.3.6. Los actos administrativos acusados violaron normas superiores a las que se encontraban supeditados.

Las Resoluciones demandadas violaron los parámetros internacionales señalados por el Acuerdo sobre la aplicación de medidas Sanitarias y Fitosanitarias, los cuales establecen las normas, directrices y recomendaciones en la esfera de sanidad animal.

Igualmente, vulneraron la normatividad del Código Sanitario para los animales terrestres, el cual es un documento de referencia indispensable para las autoridades veterinarias, los servicios de importación y exportación, los epidemiólogos y todas las personas interesadas en el comercio internacional.

De acuerdo con las normas internacionales en materia de seguridad sanitaria, no existían razones para que el Instituto Colombiano Agropecuario

ICA solicitara un sinnúmero de pruebas que no podía ordenar y tampoco se entienden las razones por las cuales se dilató el trámite de importación.

2. LA CONTESTACIÓN

El Instituto Colombiano Agropecuario ICA, por intermedio de apoderado, presentó escrito de contestación oponiéndose a cada una de las pretensiones de la demanda por inexistencia de fundamento jurídico, con base en los siguientes argumentos:

Para que exista desviación de poder, como causal de nulidad del acto administrativo, es necesario que se establezca que con la expedición del acto se buscó favorecer un interés personal del funcionario encargado.

En relación con el artículo 90 de la Constitución Política, señala que esta norma no es aplicable porque en este caso los actos demandados fueron expedidos con fundamento en el Decreto 1840 de 1994, el cual establece un sistema de compensación cuando es necesario sacrificar animales con el fin de erradicar enfermedades o plagas.

La compensación efectuada por el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, se realizó conforme al acta de avalúo suscrita el 21 de abril de 2007, con la asistencia de funcionarios del ICA y el importador; el valor de la compensación incluyó el precio de los animales importados declarados en el manifiesto de aduana¹, el valor de las crías y la totalidad del valor de los gastos asumidos por el importador.

¹ Documento DIAN No. 162007000000920-0 y 162007000000924-01

Los gastos que las demandantes pretenden le sean indemnizados, son los que se originaron en México, gastos que no pueden ser asumidos por la autoridad sanitaria, porque no corresponden a perjuicios causados con la medida sanitaria tomada por nuestro país a través de la Resolución No. 933 de 2007. Los valores cuestionados deben ser cobrados al servicio de sanidad de México, ya que fue dicha institución la que certificó de manera errada que los ovinos se encontraban libres de la enfermedad Maedi - Visna.

Afirma, que las pruebas efectuadas a los animales en el laboratorio nacional de diagnóstico veterinario CEISA, arrojaron resultados serológicamente positivos a la enfermedad Maedi Visna, lo que quiere decir que los ovinos se encontraban infectados y eran portadores del virus, como lo certificaron las pruebas realizadas y confirmadas por los laboratorios.

Por lo anterior, le correspondía al Instituto Colombiano Agropecuario ICA, ejecutar una medida sanitaria de emergencia que impidiera la propagación de la enfermedad en el territorio colombiano, teniendo en cuenta las características exóticas de la enfermedad y que en Colombia no existen casos de animales infectados por Maedi Visna.

Concluyó, que los actos demandados no incurrieron en ninguna de las causales de nulidad de los actos administrativos contempladas en el artículo 84 del C.C.A.

Finalmente, propuso como excepción la falta de legitimidad en la causa por activa, respecto a la sociedad Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A, porque no tiene relación alguna con el Instituto Colombiano

Agropecuario ICA y en consecuencia carece de interés sustancial en el presente litigio.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las demandantes y el Instituto Colombiano Agropecuario ICA reiteraron, respectivamente, los argumentos expuestos en el libelo de la demanda y en la contestación de la misma.

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección “B”, mediante sentencia de 13 de octubre de 2011, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto de la sociedad Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A y negó las pretensiones de la demanda, por considerar que no se desvirtuó la presunción de legalidad de las resoluciones acusadas.

En efecto, señaló que Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A, actuó como exportadora de los animales, a partir de la venta hecha en México, pero no intervino en ninguno de los trámites adelantados en Colombia durante el trámite de ingreso, cuarentena, sacrificio de los ejemplares y reconocimiento de la compensación.

Por tal razón, carece de interés legítimo para acudir al proceso a cuestionar la legalidad de unos actos que no tienen relación con su actividad en México,

ni con la decisión que afectó la propiedad de los animales adquiridos por Agroinversora Usol Ltda.

Al abordar el análisis de fondo, señaló que mediante Resolución No. 000933 de 2007 (18 de abril), el ICA ordenó el sacrificio de todos los ovinos que la sociedad actora tenía en cuarentena en el Municipio de Belarcázar, departamento de Caldas, con el fin de prevenir la introducción y propagación de enfermedades que podrían afectar a las restantes especies.

Por lo anterior y con fundamento en el Decreto 1840 de 1994, a través de la Resolución No. 002665 de 2008 (8 de octubre) ordenó el pago de una compensación a la sociedad Agroinversora Usol Ltda. por valor de \$112.790.757, la cual fue confirmada por la Resolución No. 001245 de 2008 (24 de abril).

Concluyó la Sala que no se probó la desviación de poder alegada por la sociedad actora, ni se incurrió en violación de normas en que debían fundarse al expedirse los actos acusados y señaló además que si la demandante consideraba que la compensación no correspondía a los parámetros establecidos en la ley, tenía la posibilidad de acudir ante ésta jurisdicción, a través de la acción de reparación directa, en la modalidad de daño especial.

5. RECURSO DE APELACIÓN

Las demandantes solicitan revocar la sentencia proferida el 13 de octubre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera

Subsección “B”, manifestando que los actos acusados incurrieron causales de nulidad establecidas en la Ley.

Afirmaron que la Resolución No. 002665 de 2007 (8 de octubre), por la cual se ordenó el pago de la compensación y la Resolución No. 001245 de 2008 (24 de abril) buscaron darle legalidad a un acto que desconoce completamente la obligación del Estado de resarcir el daño antijurídico.

Reiteraron los cargos de violación y los argumentos presentados en la demanda, los cuales hace consistir en *i)* Desviación de poder *ii)* Violación de las normas en que debía fundarse el ICA para la expedición de las Resoluciones acusadas, *iii)* Nulidad por ineficacia y *iv)* falsa motivación de las resoluciones acusadas por ausencia de certeza científica.

Concluyeron que conforme a la documentación aportada al expediente, la demandante realizó desembolsos mayores a la compensación recibida por un total de \$263.389.030, por lo que se le deben reparar integralmente los perjuicios causados.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Las demandantes y el Instituto Colombiano Agropecuario ICA reiteraron, respectivamente, los argumentos expuestos en el libelo de la demanda y en la contestación de la misma

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala examinar los argumentos expuestos por la demandante en el recurso de apelación, para determinar si es dable o no revocar la sentencia proferida el 13 de octubre de 2011 por la Sección Primera Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Las Resoluciones demandadas son:

“RESOLUCIÓN No. 002665

(08 de Octubre 2007)

Por el cual se ordena el pago de una compensación

**EL GERENTE GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO,
ICA.**

En uso de sus facultades legales y en especial de las que le confiere los Decretos No. 2645 de 1993, 1840 de 1994, 3044 de 1997 y la Resolución No. 000933 de abril de 2007

CONSIDERANDO:

Que mediante la resolución No. 000933 de 18 de abril de 2007, el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, ordenó el sacrificio de 284 ovinos de las razas Black Belly, Damara, Dorper, Hampshire, Katahdine, Pelibuey, Poll Dorset y mestizas y sus crías, ovinos procedentes de México, por considerar que al haber detectado la enfermedad de Maedi Visna, enfermedad no declarada en Colombia y por tanto considerada exótica para el país, los mismos representaban riesgo de transmisión de la enfermedad.

Que de acuerdo con el artículo segundo de la resolución 000933 del 18 de abril de 2007 el ICA reconocerá compensación conforme a los procedimientos establecidos.

Que los gastos considerados por el Instituto como compensación serán aquellos generados al momento del ingreso de los animales a Colombia y durante su estancia en el predio de cuarentena interna, así como aquellos costos y gastos generados en forma imprevista como consecuencia del seguimiento cuarentenario.

Que conforme el Acta de avalúo suscrita el 21 de abril de 2007, con la asistencia de funcionarios de ICA y el importador, el valor de la compensación establecida incluye el valor de los animales importados declarado en el

manifiesto de Aduana (Documento DIAN Números 162007000000920-0 y 162007000000924-01), el valor de las crías nacidas (determinado al 40% del valor de hembras adultas importadas según la raza y de acuerdo con el valor establecido en el Manifiesto de Aduanas) y el valor de los gastos asumidos por el importador con ocasión del proceso de importación generado en Colombia.

Que por lo anterior, es procedente efectuar la compensación establecida en el Acta de avalúo del 21 de abril de 2007.

Que para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Resolución el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 806 del 25 de septiembre de 2007.

Que el Doctor NELSON ALBERTO BARRERA GONZÁLEZ según poder otorgado por el señor ÁLVARO USCATEGUI RAMÍREZ, Representante Legal de la empresa AGROINVERSORA USOL Ltda, que reposa en este Instituto tiene entre otras facultades la de recibir y además inherentes al desempeño de su gestión.

Que en virtud de lo anterior,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. *Ordenar el pago de la compensación que por el sacrificio sanitario de doscientos cincuenta (250) ovinos adultos y treinta y cuatro (34) crías nacidas durante el desarrollo de la cuarentena que ha sido establecido mediante la resolución 000933 de 18 de abril de 2007 conforme a los procedimientos establecidos por el ICA y con cargo al Proyecto del Fondo Nacional de Emergencias Sanitarias, de acuerdo con la siguiente liquidación:*

CONCEPTO	VALOR (EN PESOS)
HONORARIOS AGENTE ADUANAL POR REGISTROS DE IMPORTACIÓN BOGOTA	180.000
HONORARIOS AGENTE ADUANAL POR REGISTROS DE IMPORTACIÓN PEREIRA	979.916
LIBERACIÓN DE GUÍA AÉREA EN PEREIRA	78.822
IMPUESTOS DE NACIONALIZACIÓN	1.080.000
DOCUMENTOS ZOOSANITARIOS ICA	2.464.000
CERTIFICADOS DE INSPECCIÓN SANITARIA ICA RISARALDA	1.149.000
VISITAS FUNCIONARIO ICA CONTROL SANITARIO	341.000
GUÍAS DE MOVILIZACIÓN ICA RISARALDA	28.200
BONOS GUÍAS DE MOVILIZACIÓN	9.000

HONORARIOS DEL MÉDICO VETERINARIO PARTICULAR DE ASISTENCIA	800.000
PRUEBAS DE LABORATORIO	31.563.000
MEDICAMENTOS DE CUARENTENA	623.350
BOLETOS AÉREOS BOGOTA PEREIRA	1.912.680
HOTELES PEREIRA	498.900
SERVICIOS PRESTADOS EN CUARENTENA EN EL PREDIO ATENAS	50.963.106
VALOR DE LOS ANIMALES IMPORTADOS SEGÚN DECLARACION DE ADUANA	19.437.403
VALOR DE LAS CRÍAS NACIDAS	682.380
TOTAL	112.790.757

Parágrafo Primero. Para efectos del pago de la correspondiente compensación, el Representante Legal de la empresa AGROINVERSORA USOL LTDA o su Apoderado deberán remitir al Grupo de Tesorería del Instituto Colombiano Agropecuario "ICA" los documentos originales de las facturas y cuentas de cobro con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Código de Comercio y demás normas aplicables.

Parágrafo Segundo. Dentro de los 3 días hábiles siguientes a la legalización de los documentos ante el Grupo de Tesorería del Instituto Colombiano Agropecuario "ICA", deberá comunicarse el número de la cuenta bancaria en la que se consignará el valor de la compensación.

ARTÍCULO SEGUNDO. El pago se hará al doctor NELSON ALBERTO BARRERA GONZÁLEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 9.399.311 de Sogamoso y T.P. No. 106.046 del C.S.de la J. apoderado de la empresa **AGROINVERSORA USOL LTDA** por la suma de CIENTO DOCE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE (\$112.790.757) teniendo en cuenta las consideraciones de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO. Contra la presente resolución proceden los recursos de vía gubernativa.

ARTÍCULO CUARTO. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá a los 08 OCT 2007

**ANDRES VALENCIA PINZÓN
GERENTE GENERAL”**

**“RESOLUCIÓN No. 001245
(24 de Abril de 2008)**

Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 2665 del 8 de octubre de 2007

**EL GERENTE GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO
“ICA”**

En ejercicio de sus atribuciones legales especialmente de las previstas en los Decretos 2141 de 1992, 1840 de 1994 y el Acuerdo 008 de 2001 y,

CONSIDERANDO

(...)

QUE ESTA GERENCIA PARA RESOLVER CONSIDERA

(...)

Por su parte, en el caso de la compensación, nos encontramos frente a un mecanismo que se establece en el artículo 13 del Decreto 1840 de 1994 para aquellos casos en los que sea necesario eliminar o destruir animales y vegetales, sus partes y sus productos transformados y no transformados en virtud de una situación de emergencia presentada. En tales eventos el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” podrá establecer un sistema de compensación. Claramente, el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” no pretende reparar o resarcir el daño, sino compensar, es decir, dar o hacer algo en resarcimiento por el perjuicio económico, según definición contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Mientras al indemnizar debe haber una equivalencia, en la compensación de lo que se trata es de proporcionar un beneficio para reducir el perjuicio acaecido.

Por lo tanto, el Instituto, al establecer el valor de la compensación, busca proporcionar un beneficio para reducir el perjuicio acaecido. Ello es consistente con la orientación de la normatividad contenida en el Decreto 1840 de 1994, bajo la cual, la actuación de la administración no solamente es legítima sino que además forzosa para el objetivo buscado.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que los fundamentos del recurso están dirigidos a la reparación integral de un presunto daño, cuestión que no puede ser debatida por vía gubernativa, la Gerencia General del Instituto Colombiano Agropecuario procederá a confirmar la decisión adoptada mediante Resolución No. 2665 del 8 de octubre de 2007.

En lo relacionado con el recurso de apelación, interpuesto en subsidio, la Gerencia General del ICA procederá a denegarlo con fundamento en el inciso segundo del numeral segundo del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo que a la letra dice: “No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamentos administrativos, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica”

En mérito de lo expuesto esta Gerencia,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución 2665 del 8 de octubre de 2007 mediante la cual se ordena el pago de una compensación, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: DENEGAR el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución número 2665 del 8 de octubre de 2007, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta Resolución.

ARTÍCULO TERCERO. Contra la presente resolución no procede ningún recurso por la vía gubernativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá a los 24 ABR 2008

**ANDRES VALENCIA PINZÓN
GERENTE GENERAL”**

La Sala analizará únicamente los tres primeros cargos expuestos en el recurso de apelación, es decir *i)* desviación de poder, *ii)* violación de las normas en que debía fundarse el Instituto Colombiano Agropecuario ICA para la expedición de las Resoluciones acusadas y *iii)* nulidad por ineficacia; toda vez que el último cargo *iv)* falsa motivación de las resoluciones acusadas por ausencia de certeza científica, se refiere a cuestionamientos en torno a la enfermedad que padecían los ovinos, por lo que no guarda relación directa con los actos acusados en este proceso.

La Sala estudiará en primer lugar, la excepción propuesta por la Entidad demandada y posteriormente analizará los cargos expuestos por las demandantes en el recurso de apelación.

1. Sobre la excepción Falta de legitimación en la causa por activa.

Alega el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, que la sociedad Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A, no tiene relación alguna con el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y, en consecuencia, carece de interés sustancial en el presente litigio; por el contrario, afirman las demandantes que sí le asiste interés en el proceso, porque al haber actuado como exportadora de los animales, tiene derecho al pago de los perjuicios que se le ocasionaron.

En relación con la legitimación en la causa, esta Corporación ha precisado lo siguiente:

“La legitimación en la causa-legitimatío ad causam-se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquélla exista”².

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia De 24 De Octubre De 2013, Exp. 68001-23-15-000-1995-11195-01(25869), Actor, Néstor José Buelvas Chamorro Mp.: Enrique Gil Botero

En efecto, le asiste razón a la entidad demandada, toda vez que mediante las Resoluciones No. 002665 de 2007 (8 de octubre) y No. 001245 de 2008 (24 de abril), se ordenó el pago de una compensación económica a favor de la Sociedad Agroinversora Usol Ltda por el sacrificio de doscientos cincuenta (250) ovinos y 34 crías nacidas durante el desarrollo de la cuarentena.

La Resoluciones cuestionadas, en ninguno de sus apartes menciona a la sociedad Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A, pues según se observa en los documentos aportados en la demanda³, esta sociedad actuó como exportadora de los ovinos, pero no intervino en el trámite adelantado ante el Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

Si bien es cierto, la sociedad Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A alega que se le causaron perjuicios, también lo es, que en los actos administrativos acusados no se hace referencia alguna a esta sociedad y, en consecuencia, carece de legitimación en la causa por activa para actuar en el presente litigio.

Precisado lo anterior, pasa la Sala a estudiar los cargos expuestos por la demandante en el recurso de apelación.

2. 1. Desviación de Poder.

³ Folios 89 a 114

Afirma la demandante que la Resolución No. 002665 de 2007 (8 de octubre), a través de la cual se ordena el pago de una compensación y la Resolución No. 001245 de 2008 (24 de abril) que confirma en todas sus partes la Resolución anterior, en nada compensa los perjuicios que le fueron ocasionados, los cuales deben ser reparados íntegramente y no como lo afirma la demandada, un beneficio para reducir el perjuicio causado.

Al no resarcir íntegramente los daños causados a la sociedad Agroinversora Usol Ltda., se incurrió en desviación de poder, por desconocer el fin reparador que le asiste al Estado cuando le ocasiona un daño a un particular, tal como lo establece al artículo 90 de la Constitución Política.

En relación con este cargo, ha dicho el Consejo de Estado que cuando se alega desviación de poder debe llevarse al Juez a la certeza incontrovertible de que los motivos que tuvo la administración para proferir el acto enjuiciado no son aquellos que le están expresamente permitidos por la ley, sino otros, de manera que el resultado de la decisión que se ataca es diverso del que naturalmente hubiera debido producirse si la decisión se hubiese proferido de acuerdo con los dictados legales que la informan.

En otras palabras, cuando se alega desviación de poder como causal para pedir la nulidad de un acto administrativo y como consecuencia un eventual restablecimiento de derecho, quien pretenda esa declaración está obligado a aportar tales pruebas que el Juez del conocimiento no tenga la más mínima duda, que al expedir el acto controvertido el agente de la administración que lo produjo no buscó obtener el fin obvio y normal determinado al efecto, sino que, por el contrario, se valió de aquella modalidad administrativa para que

se obtuviera como resultado una situación en un todo diversa a la que explícitamente busca la ley⁴.

Al respecto, el Decreto 1840 de 1994⁵, establece:

Artículo 13.- En los casos no culposos ni dolosos de emergencia sanitaria, en que sea necesario eliminar o destruir animales y vegetales, sus partes y sus productos transformados y no transformados, con el fin de erradicar enfermedades o plagas, o impedir su diseminación, el ICA establecerá un sistema de compensación.

A folio 73 de cuaderno principal, obra acta de avalúo de los ovinos sacrificados procedentes de México, de los cuales se ordenó el sacrificio sanitario, la cual fue suscrita por el Representante Legal de Agroinversora Usol Ltda., y tres funcionarios del Instituto Colombiano Agropecuario.

En el acta se estableció que la compensación incluiría el valor de los animales importados, el valor de las crías nacidas durante el tiempo de la cuarentena y el valor de los costos asumidos por el importador.

Así las cosas, no se allegó por la demandante prueba alguna que le permita inferir a la Sala que al expedir las Resoluciones acusadas, el Instituto Colombiano Agropecuario, buscó obtener un beneficio diferente al establecido en la Ley en relación con el pago de la compensación.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 31 de agosto de 1988, Exp. 3259, Actor, Silvio Chávez Cabrera M.P.: Clara Forero de Castro.

⁵ Por el cual se reglamenta el Artículo 65 de la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero).

Por el contrario, es evidente que lo que pretendió el Instituto Colombiano Agropecuario, fue dar cumplimiento al Decreto 1840 de 1994, al reconocer una compensación por lo ovinos que debieron ser sacrificados.

2.2. Violación de las normas en que debía fundarse el ICA para la expedición de las Resoluciones acusadas.

Afirma la recurrente que se vulneraron normas constitucionales toda vez que la compensación no sigue los lineamientos establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política, el cual establece la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos.

En el asunto objeto de estudio, mediante Resolución No. 000933 de 2007 (16 de abril), se ordenó el sacrificio de la totalidad de los ovinos importados, con el fin de prevenir la introducción y propagación de enfermedades que pueden afectar las especies animales.

Por lo anterior, fueron expedidas las Resolución No. 002665 de 2007 (8 de octubre), a través de la cual se ordena el pago de una compensación y la Resolución No. 001245 de 2008 (24 de abril) que confirma en todas sus partes la Resolución anterior.

Las Resoluciones cuestionadas se fundamentan en que el Decreto 1840 de 1994⁶, establece una compensación cuando es necesario eliminar o destruir animales, con el fin de erradicar enfermedades o plagas, o impedir su diseminación.

⁶ Por el cual se reglamenta el Artículo 65 de la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero).

Al momento de fijar la compensación, se tuvo en cuenta el documento “*Lineamientos para el otorgamiento de una compensación autorizada mediante acto administrativo expedido por la gerencia general del Instituto Colombiano Agropecuario ICA*”, según el cual, al momento de realizar la compensación se debe medir cuantitativa y cualitativamente cada uno de los eventos que se presentan, pues todos los casos no son iguales.

En este orden de ideas, observa la Sala que las Resoluciones acusadas, se fundamentaron en las normas relativas a la sanidad agropecuaria, las cuales tienen como finalidad prevenir la introducción, dispersión o diseminación de plagas, enfermedades, malezas u otros organismos que afecten o puedan afectar la sanidad animal o vegetal del país.

Con fundamento en lo anterior, para el asunto objeto de estudio, los actos administrativos demandados, no se debían proferir con base en el artículo 90 de la Constitución Política⁷, porque las Resoluciones acusadas no se fundamentan en la posible responsabilidad del Estado, sino en las medidas sanitarias que se debían adoptar por la enfermedad que padecían los ovinos.

Así las cosas, la Sala comparte los argumentos de la primera instancia, según los cuales, si la demandante consideraba que el perjuicio causado correspondía a un daño antijurídico, debió iniciar la acción de reparación

⁷ Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

directa para efectos de establecer la responsabilidad del Estado y en consecuencia la reparación integral del daño.

2.3. Nulidad por ineficacia

Sostiene la recurrente que las Resoluciones acusadas son ineficaces porque con ellas no se logró una pronta y justa indemnización por parte del Estado para los ganaderos afectados, es decir no se tuvo en cuenta el artículo 90 de la Constitución Política.

La Sala reitera los argumentos expuestos en el cargo anterior, según los cuales las Resoluciones acusadas tienen su fundamento en el Decreto 1840 de 1994 y en los parámetros establecidos por la Entidad.

Por tal razón, no es procedente fijar una indemnización integral con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política, porque en este proceso no se probó responsabilidad del Estado por daño antijurídico.

3. Caso Concreto

El artículo 13 del Decreto 1840 de 1994, establece que *“En los casos no culposos ni dolosos de emergencia sanitaria, en que sea necesario eliminar o destruir animales y vegetales, sus partes y sus productos transformados y no transformados, con el fin de erradicar enfermedades o plagas, o impedir su diseminación, el ICA establecerá un sistema de compensación”*.

El documento “*Lineamientos para el otorgamiento de una compensación autorizada mediante acto administrativo expedido por la gerencia general del Instituto Colombiano Agropecuario ICA*”⁸, establece:

PRIMERO: Para efectos del presente documento, téngase los siguientes términos:

*COMPENSACION: En el diccionario de la real academia de la Lengua Española, el término compensar tiene, entre otros significados, el de “**dar alguna cosa, o hacer un beneficio en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado**”. Esto significa que, en estricto sentido la compensación sería aquello que el Instituto otorga a sus usuarios para resarcir el daño o perjuicio que se ha ocasionado con motivo de un riesgo sanitario generado por la introducción al país de animales y/o vegetales, productos y subproductos, una vez establecido que no existe dolo o culpa atribuible al usuario.*

TERCERO: Del reconocimiento:

(...)

Dentro de los casos no culposos ni dolosos de la emergencia sanitaria el Instituto Colombiano Agropecuario ICA efectuara una compensación de acuerdo con la situación presentada, analizando las circunstancias que dieron lugar a la emergencia. Así las cosas, mediante el acto administrativo por el cual se ordena las medidas para prevenir y controlar la emergencia, el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” a través de su gerente general, representante legal del Instituto procederá a reconocer y autorizar la compensación indicando que para los efectos se aplican los procedimientos establecidos.

QUINTO. De la Compensación.

(...)

Debe aclararse que el valor de los gastos que deberá reconocerse por el Instituto corresponderá única y exclusivamente a aquellos que se generen dentro del país (resaltado fuera del texto)

⁸ Folios 126 a 131 del expediente.

En el acta de avalúo de los ovinos sacrificados suscrita por el Representante Legal de Agroinversora Usol Ltda., y los funcionarios del Instituto Colombiano Agropecuario⁹, se estableció que el valor de la compensación incluiría *i)* el valor de los animales importados, para lo cual, se tendría en cuenta el valor de los animales declarado en el manifiesto de aduana y la declaración de importación, *ii)* el valor de las crías nacidas durante el tiempo de la cuarentena, el cual correspondería al 40% sobre el valor de las hembras adultas y *iii)* el valor de los costos asumidos por el importador, para lo cual la Agroinversora Usol Ltda., debía entregar los correspondientes soportes.

Igualmente se observa que la Resolución No. 002665 de 2007 (8 de octubre), a través de la cual se ordena el pago de una compensación, estableció:

Artículo primero: Ordenar el pago de la compensación que por el sacrificio sanitario de doscientos cincuenta (250) ovinos adultos y treinta y cuatro (34) crías nacidas durante el desarrollo de la cuarentena que ha sido establecido mediante la resolución 000933 de 18 de abril de 2007 conforme a los procedimientos establecidos por el ICA y con cargo al Proyecto del Fondo Nacional de Emergencias Sanitarias, de acuerdo con la siguiente liquidación:

CONCEPTO	VALOR (EN PESOS)
HONORARIOS AGENTE ADUANAL POR REGISTROS DE IMPORTACIÓN BOGOTA	180.000
HONORARIOS AGENTE ADUANAL POR REGISTROS DE IMPORTACIÓN PEREIRA	979.916
LIBERACIÓN DE GUÍA AÉREA EN PEREIRA	78.822
IMPUESTOS DE NACIONALIZACIÓN	1.080.000
DOCUMENTOS ZOOSANITARIOS ICA	2.464.000
CERTIFICADOS DE INSPECCIÓN SANITARIA ICA	1.149.000

⁹ Folios 73 a 82 del expediente.

RISARALDA	
VISITAS FUNCIONARIO ICA CONTROL SANITARIO	341.000
GUÍAS DE MOVILIZACIÓN ICA RISARALDA	28.200
BONOS GUÍAS DE MOVILIZACIÓN	9.000
HONORARIOS DEL MÉDICO VETERINARIO PARTICULAR DE ASISTENCIA	800.000
PRUEBAS DE LABORATORIO	31.563.000
MEDICAMENTOS DE CUARENTENA	623.350
BOLETOS AÉREOS BOGOTA PEREIRA	1.912.680
HOTELES PEREIRA	498.900
SERVICIOS PRESTADOS EN CUARENTENA EN EL PREDIO ATENAS	50.963.106
VALOR DE LOS ANIMALES IMPORTADOS SEGÚN DECLARACION DE ADUANA	19.437.403
VALOR DE LAS CRÍAS NACIDAS	682.380
TOTAL	112.790.757

En este orden de ideas, la Sala concluye que el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, le reconoció a la sociedad Agroinversora Usol Ltda., el valor total de los gastos ocasionados en Colombia con ocasión de la importación de los 250 ovinos procedentes de México, los cuales fueron debidamente soportados por la demandante.

No se reconocieron los gastos causados en México durante el proceso de importación, porque según los lineamientos de Instituto Colombiano Agropecuario ICA, el valor de los gastos que se reconocen en la compensación debe corresponder única y exclusivamente a aquellos que se generen dentro del país.

En consecuencia, se deberá proceder a confirmar la sentencia proferida el 13 de octubre de 2011 por la Sección Primera Subsección “B” del Tribunal

Administrativo de Cundinamarca, que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto a la sociedad Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A y negó las pretensiones de la demanda, porque no se allegó prueba alguna que desvirtúe la legalidad de las Resoluciones acusadas.

En mérito de 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

1° CONFÍRMASE la sentencia del 13 de octubre de 2011 proferida por la Sección Primera Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa respecto a la sociedad Agropecuaria Internacional Uscategui-Olano S.A y negó las pretensiones de la demanda,

2° En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la referencia.

GUILLERMO VARGAS AYALA
Presidente
Aclara Voto

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
MORENO

MARCO ANTONIO VELILLA