

AUTOESTIMACION DE AVALUO – Silencio administrativo positivo

Es cierto, como lo afirma la parte demandada, que la ausencia de notificación de un acto administrativo no afecta su validez sino su eficacia, pero también lo es que en este caso la falta de notificación no se está aduciendo como causal de nulidad, sino como requisito cuya ausencia configura el silencio administrativo positivo. En el presente asunto, de conformidad con los hechos que aparecen probados en el proceso, cuando la Administración le comunicó a la demandante el 24 de agosto de 2006, que debía comparecer para notificarse personalmente de unos actos administrativos, ya ésta había protocolizado el silencio administrativo positivo, que implicaba la aceptación de su autoavalúo. Para la Sala la disposición del artículo 122 de la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988, que se refiere al verbo “pronunciarse”, debe entenderse en un sentido amplio, pues de lo contrario se desconocería el espíritu de la norma, y en esas condiciones el Administrado no podría disfrutar de los derechos derivados del silencio de la Administración. Ante la configuración del silencio administrativo positivo, la autoridad administrativa perdió competencia, por el factor temporal, para pronunciarse sobre la petición y sobre los recursos.

FUENTE FORMAL: LEY 14 DE 1983 / DECRETO 3496 DE 1983 / RESOLUCION 2555 DE 1988 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 41 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 42

NOTA DE RELATORIA: Silencio administrativo positivo en materia aduanera, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 8 de noviembre de 2007, Rad. 2003-01855, MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Desconocimiento de la existencia del acto administrativo, Consejo de Estado, sentencia de 5 de febrero de 1998, Rad. AC-5436, MP. Ricardo Hoyos Duque.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00224-01

Actor: TUBOS MOORE S. A.

Demandado: ALCALDIA MAYOR DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA

Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 26 de mayo de 2011, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", denegó las pretensiones de la demanda instaurada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones que rechazaron los autoavalúos para unos predios ubicados en la Carrera 5ª núm. 30C-20 Sur y Diagonal 30 Sur núm. 5-91, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá.

I. ANTECEDENTES.

I.1. LO QUE SE DEMANDA:

La sociedad **TUBOS MOORE S.A.**, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante los Juzgados Administrativos de Bogotá, correspondiendo su estudio al Juez Primero Administrativo del Círculo de Bogotá, quien por competencia lo remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cuyo reparto correspondió a la Sección Primera, Subsección "A".

La actora presentó la demanda con el fin de que se acceda a las siguientes pretensiones:

- La nulidad de la Resolución núm. 120408 de 26 de julio de 2006, expedida por el Responsable del Área de Conservación del Departamento Administrativo de Catastro Distrital de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital de Bogotá, que rechazó el autoavalúo que presentó TUBOS MOORE S.A. EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN, del predio ubicado en la Carrera 5ª núm. 30C-20 Sur.

- La nulidad de la Resolución núm. 160633 de 27 de septiembre de 2006, expedida por el mismo funcionario, por medio de la cual, en respuesta al recurso de reposición contra el acto anterior, confirmó la decisión.

- La nulidad de la Resolución núm. 120414 de 26 de julio de 2006, expedida por el Responsable del Área de Conservación del Departamento Administrativo de Catastro Distrital de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital de Bogotá, que rechazó el autoavalúo que presentó TUBOS MOORE S.A. EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN, del predio ubicado en la Diagonal 30 Sur núm. 5-91.

- La nulidad de la Resolución núm. 160634 de 27 de septiembre de 2006, expedida por el mismo funcionario, por medio de la cual, en respuesta al recurso de reposición que presentó contra el acto anterior, confirmó la decisión.

- La nulidad de la Resolución núm. 0936 de 21 de diciembre de 2006, por medio de la cual, el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, “resolvió el recurso de apelación y confirmó las Resoluciones núms. 160633 y 160634 de 27 de septiembre de 2006, a través de las cuales fueron resueltos los recursos de reposición interpuestos respectivamente contra las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 26 de julio de 2006 y notificadas personalmente el 30 de agosto de 2006, mediante las cuales se rechazaron los autoavalúos ...”.

- Que como consecuencia de la declaración de nulidad de los citados actos administrativos, a título de restablecimiento del derecho se proceda a reconocerle los efectos del silencio administrativo positivo, dejando en firme las auto estimaciones del avalúo catastral que se presentaron el 29 de junio de 2006 por un valor de \$53.210'.785.740.oo, para el predio ubicado en la Carrera 5ª A núm. 30C-20 SUR y

de \$7.121'457.960.oo, para el predio ubicado en la Diagonal 30 A SUR núm. 5-91.

- Se dé cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 176 y 177, inciso final y 178 del C.C.A.

- Que a título de indemnización, se ordene el reconocimiento y pago a la sociedad por parte de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital de Bogotá - Departamento Administrativo de Catastro Distrital¹, por los daños y perjuicios materiales causados con ocasión de la expedición de los actos acusados, hasta la fecha en que se dé cumplimiento a la sentencia.

I.2- LOS HECHOS DE LA DEMANDA:

Ellos son, en resumen, los siguientes²:

La actora es propietaria de los inmuebles cuyo avalúo es objeto de reclamo, según Escritura Pública núm. 1836 de 26 de abril de 1945 de la Notaría 4ª de Bogotá, matrícula inmobiliaria 50S-271969, área de 104.223,27 metros cuadrados de lote y 54.600,70 de construcción; explicó que por haberse realizado varias mutaciones, entre ellas, un desenglobe, se solicitó una autoestimación del avalúo catastral, de cada predio, por un valor total de \$60.332'243.700.oo.

A dichas áreas se les aplicó el valor unitario del terreno a \$450.000.oo el metro cuadrado en la calificación de dotacional, de acuerdo con el POT, y como valor unitario de la construcción \$246.000.oo el metro cuadrado destinado a industria, contenido en el Acuerdo Distrital núm. 201 de 2005; menciona que la industria ha venido funcionando desde el 6 de septiembre de 1945, fecha del trámite de la

¹ A partir del 30 de noviembre de 2006 Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de la Secretaría Distrital de Hacienda.

² Folios 7 a 51 cuaderno principal.

Licencia de Construcción.

Aduce que el 29 de junio de 2006, fundamentado en las normas pertinentes de la Constitución Política, la Ley y otras disposiciones que menciona, presentó el autoavalúo de los predios para la vigencia del año 2007, con la exposición de motivos y los documentos que fundamentaron el estudio técnico, así: el predio de la Diagonal 30 A Sur núm. 5-91, matrícula inmobiliaria núm. 50S-40462984 por la suma de \$7.121'457.960,00, y el predio ubicado en la Carrera 5ª núm. 30C-20 Sur, matrícula inmobiliaria 50S-271969, por la suma de \$53.210'.785.740,00.

Explicó que se hacía necesaria la información al Jefe de Conservación del Departamento Administrativo de Catastro Distrital de las modificaciones correspondientes a la cabida cierta de los terrenos, porque había una variación de los metros, dado que del lote de la Carrera 5A núm. 30C-20 SUR, había que descontar el desenglobe de 14.000 metros cuadrados que están contenidos en la matrícula inmobiliaria del otro lote, y que igualmente, la construcción no era de 28.477.50 metros cuadrados sino de 54.600.70; que este proceso de rectificación se realizó en fecha reciente debido a su alto costo.

Que por las razones anteriores presentó los autoavalúos, dando aplicación al ajuste de los valores comerciales, de conformidad con el estudio técnico que acogió la metodología de la Muestra Maestra de Predios, presentada en la exposición de motivos por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. al Concejo Distrital, del hoy Acuerdo 201 de 2005.

Consideró que el 29 de julio de 2006 operó la figura del silencio administrativo positivo, consagrada en la Resolución del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC núm. 2555 de 1988, artículos 122 y 147, lo cual se protocolizó en la Notaría 26

del Círculo de Bogotá, mediante Escritura Pública núm. 2775 de 11 de agosto de 2006, y fue radicado ante el Departamento Administrativo de Catastro del Distrito Capital, el 30 de agosto de 2006.

Adujo que este acto administrativo de carácter particular y concreto, le ha conferido un derecho que no puede ser desconocido por la Administración Distrital, sino de conformidad con lo consagrado en el artículo 73 del C.C.A., que indica que sólo puede ser revocado con su consentimiento expreso y escrito.

Relató que pese a la existencia del silencio administrativo positivo, el 24 de agosto de 2006 recibió una comunicación insertada al correo urbano el día anterior, que aparentemente fue elaborada el 8 de agosto de 2006, en la cual se le informa acerca de la existencia de unas Resoluciones supuestamente fechadas el 26 de julio de 2006, de las cuales se notificó al representante legal el 30 de agosto de 2006; dichos actos rechazan el autoavalúo que presentó de los mencionados predios.

Observó que el pronunciamiento de la Administración es extemporáneo, por lo que carecía de competencia para pronunciarse y, en consecuencia, las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 2006, carecen de validez y legalidad; que estos actos, que se impugnaron oportunamente, no fueron expedidos, comunicados y notificados dentro del término perentorio que establece la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988, artículo 122.

Anotó que dentro del término legal, el 6 de septiembre de 2006, presentó los recursos de reposición y en subsidio el de apelación contra las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 2006; en respuesta a los recursos de reposición, el 19 de octubre de 2006 se notificaron por correo al representante legal de la sociedad, las Resoluciones núms. 160633 y 160634 de 27 de septiembre de 2006, que

respectivamente, resolvieron no reponer las decisiones; que el 20 de octubre se realizó la notificación personal.

Que los actos que respondieron el recurso de reposición, en sus artículos tercero le concedieron el de apelación, por lo que tenía un plazo de 5 días para sustentarla, lo cual realizó el 25 de octubre de 2006, pero la Administración no aceptó el escrito, aduciendo que debió sustentarse el 6 de septiembre, fecha anterior a la concesión del recurso.

I.3- LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

El demandante considera que los actos acusados violaron los artículos 2º, 6º, 23, 29, 58, 86, 87, 88, 92, 94, 123, 124, 332 y 336 de la Constitución Política; las Leyes 14 de 1983 y 601 de 2000; el Decreto Nacional núm. 1421 de 1993; la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988; los Acuerdos Distritales núms. 105 de 2003 y 201 de 2005, los Decretos Distritales núms. 619 de 2000, 469 de 2003, 190 de 2004, 353 de 2006; los artículos 41, 44, 48 y 51 del Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil.

En resumen, explica el concepto de violación en los siguientes términos:

- Los actos acusados violan normas de la Constitución Política, porque infringen los derechos fundamentales, dado que pese a haber operado el silencio administrativo positivo, se expidieron sin fundamento legal, sin competencia y violando el debido proceso, pues no se aplicó el procedimiento consagrado en la Resolución núm. 2555 de 1988, ni en los artículos 41, 44, 48 y 51 del C.C.A.

Que dicha violación se concreta al no aplicarse el procedimiento señalado por la Resolución del IGAC en su artículo 122, según el cual una vez presentados los

autoavalúos, la Administración tenía 30 días calendario para pronunciarse si no estaba de acuerdo con éstos, término que vencía el 29 de julio de 2009; por ello al no recibir dentro de dicho término su rechazo, operó el silencio administrativo positivo, como lo consagra la norma, lo cual protocolizó en Notaría, el 11 de agosto de 2006, mucho antes de conocer la existencia de un pronunciamiento, pues el correo se recibió el 24 de agosto de 2006 y se notificó el 30 de agosto siguiente.

Con fundamento en la Jurisprudencia que trajo a colación, expuso que los efectos del acto administrativo positivo son los mismos que los de cualquier acto administrativo, lo que en el caso equivale a la aceptación o aprobación de los autoavalúos presentados el 29 de junio de 2006, por lo que si la Administración decide posteriormente rechazarlos, como lo hizo con los actos acusados, se considera como una revocación de oficio de una Resolución que le fue favorable a la sociedad, que no se puede revocar sin su consentimiento expreso y escrito.

Insistió en que tenía un derecho adquirido de conformidad con la Constitución y la Ley, el cual fue violado con la expedición de los actos acusados, en tanto revocaron un acto administrativo de carácter particular y concreto, con lo cual se vulneró el derecho de defensa y el debido proceso; que cuando se expedieron los actos acusados, ya había caducado el término para que la Administración se pronunciara, por lo cual al hacerlo extemporáneamente, actuó sin competencia, pues las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 2006, no fueron expedidas, comunicadas y notificadas dentro del término perentorio que prevé la Resolución del IGAC núm. 2555 de 1988.

Que la Jurisprudencia ha señalado que tratándose de la revocación de actos administrativos de carácter particular que creen derechos, es al ente administrativo, y no al particular, a quien corresponde demandar su propio acto.

- Adujo que hubo falsa motivación en la expedición de la Resolución núm. 0936 de 2006 para justificar no desatar el recurso de alzada, porque dentro del término legal se presentaron los recursos de reposición y en subsidio el de apelación contra las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 2006, y el 20 de octubre de 2006 se notificó al representante legal de la sociedad de las Resoluciones núms. 160633 y 160634 de 27 de septiembre de 2006, mediante las cuales no se repusieron aquellas y se concedieron los respectivos recursos de apelación.

No se explica cómo podría sustentar una apelación que no había sido concedida, o anticiparse a la respuesta de la Administración; que por lo anterior se violaron los artículos 140 de la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988 y 51 del C.C.A.

Finalmente, advierte que aunque no es materia de discusión de la demanda, porque ésta se centra en la nulidad de los pronunciamientos una vez operado el silencio administrativo positivo, las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 26 de julio de 2006 están falsamente motivadas, porque la solicitud de autoavalúo actualizaba la cantidad de metros construidos reconociéndose que no eran 28.477.50 metros cuadrados sino 51.261.44; que dicho levantamiento topográfico detallado fue realizado por el IDU³ en mayo de 2006, en el predio ubicado en la Carrera 5ª núm. 30C-20 SUR; que por lo anterior es sorprendente un supuesto estudio técnico realizado el 7 de julio de 2006, que no discriminó todas las construcciones industriales contenidas en el predio, cuyo soporte fue una inspección ocular que no desvirtúa con una medición precisa en metros cuadrados cada una de las áreas reales de las edificaciones, por lo que no es técnico, pues está sustentado en una revisión visual mas no en el levantamiento topográfico; que se observa en dicho informe que se habla de 33.699.60 metros cuadrados de construcción, lo que contradice el mismo porque antes se refirió a 28.477.50 metros cuadrados, sin

³ Entidad adscrita al IDU.

fundamentar dicha contradicción.

Lo anterior, pese a que el soporte del valor comercial del autoavalúo del predio en mención se realizó en forma precisa y técnica informando la actualización de las mutaciones físicas descritas y, se dio aplicación al ajuste de los valores comerciales, de conformidad con el estudio técnico que acogió la metodología de la Muestra de Predios, presentada por el Alcalde Mayor para fundamentar el Acuerdo 201 de 2005, respecto del valor comercial del suelo y el valor comercial de las construcciones industriales que tiene la sociedad.

I.4- Contestación de la demanda.

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá contestó la demanda extemporáneamente.

III. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

Mediante ella, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección "A" denegó las pretensiones de la demanda⁴.

El a quo descartó los cargos de falta de competencia y expedición irregular, una vez hizo distinción entre la formación de un acto administrativo y su notificación, para señalar que aquel existe desde el mismo momento en que se crea, es decir desde que la Administración ha adoptado una decisión encaminada a crear, modificar o extinguir una situación jurídica, independientemente de que haya sido notificada.

⁴ Folios 226 a 255 cuaderno principal.

Explica que para la configuración del silencio administrativo positivo, en este caso, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 122 de la Resolución IGAC núm. 2555 de 1998, que dispone que la entidad tiene 30 días para expedir el acto definitivo que decida sobre la aceptación de la estimación, pero en momento alguno la norma dispone que dentro de este término deba surtirse la notificación de la decisión.

Anota que, en este caso, para el trámite de la notificación no existe norma especial, por lo que esta debe surtirse en los términos del artículo 44 del C.C.A., que dispone *“Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado”*, sin que la norma consagre un término específico para hacerlo.

Concluyó que no se configuró el silencio administrativo positivo, toda vez que la Administración resolvió sobre la solicitud de estimación de avalúo catastral, en tiempo.

Respecto al cargo de falsa motivación, consideró que de conformidad con el artículo 141 de la Resolución IGAC 2555 de 1998, para hacer uso de los recursos de reposición y apelación, éstos deben interponerse y sustentarse dentro del término legal, esto es, dentro del plazo previsto por el artículo 51 del C.C.A., con la explicación concreta de los motivos de inconformidad, según lo dispone el artículo 52, numeral 1° *idem*.

Concluye que el demandante sustentó el recurso de apelación, del cual hizo uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de las Resoluciones 120414 y 120408 de 26 de julio de 2006, esto es, mediante el memorial de 6 de septiembre de 2006, frente al cual la Administración dio respuesta en la forma señalada por la Ley,

sin que estuviese obligada a pronunciarse frente a sustentaciones adicionales, como la que presentó la actora de manera extemporánea el 25 de octubre de 2006.

En relación con la presunta violación de los Acuerdos núms. 105 de 2003 y 201 de 2005, considero que por no existir sustentación alguna sobre este cargo, no había lugar a pronunciamiento.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

La recurrente, en suma, reitera los cargos y las pretensiones formuladas en la demanda. En síntesis, considera:

- Que la competencia a la que se refiere, es la capacidad para pronunciarse dentro del plazo que fija la ley, y que el Diccionario de la Real Academia señala que “pronunciarse” en derecho es “publicar la sentencia o auto”, luego el término que utiliza el artículo 122 de la Resolución IGAC debe tener en cuenta que pronunciarse es la publicidad o notificación a los interesados, por lo que al no expedirse y notificarse dentro del término de 30 días las Resoluciones núms. 120414 y 120408 de 2006, operó el silencio de la Administración y surgió el derecho que tiene a considerarse que se aceptó su autoavalúo, por aplicación de la figura del silencio administrativo positivo.

Que la deducción que hace el fallo apelado desconoce la naturaleza y el espíritu del silencio positivo y de la ley.

Trae a colación Jurisprudencia de esta Corporación y doctrina relacionada con la figura del silencio administrativo positivo, su importancia y razón de ser, y señala que aquella ha reiterado que si la norma consagra el silencio administrativo positivo, se

entiende que se está hablando de la expedición y notificación del acto dentro del término legal, por cuanto deviene en la seguridad jurídica del administrado.

Que se encuentra probado en el expediente que la Administración se pronunció extemporáneamente, dado que la notificación se realizó dos meses después de haber solicitado el autoavalúo, dando origen al silencio administrativo positivo.

- Que las Resoluciones acusadas no son nulas solamente por el hecho de expedirse sin competencia, sino también porque fueron expedidas irregularmente, pues contienen la revocatoria unilateral de un derecho con violación al debido proceso, en tanto no estuvo antecedida de su consentimiento, según lo dispone el artículo 73 del C.C.A..

- Que la falsa motivación de la Resolución núm. 963 de 21 de diciembre de 2006 es evidente, en tanto que si bien es cierto que las respectivas apelaciones de las Resoluciones núms. 160633 y 160334 de 27 de septiembre de 2006 se presentaron efectivamente el 6 de septiembre, no es menos cierto que estos actos en sus respectivos artículos tercero, dispusieron que la "Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra ella se concede el Recurso de Apelación" ante el Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital.

Aduce que lo anterior indica que el administrado tiene el derecho de adicionar los argumentos que considere frente a lo expresado en los actos que respondieron el recurso de reposición, y por ello a partir de la notificación de dichos actos el 20 de octubre de 2006, que concedieron la apelación, se otorga un plazo de cinco días para sustentarla, lo cual realizó en tiempo el 25 de octubre siguiente; que la Administración no tuvo en cuenta este escrito, por lo cual no se le dio la oportunidad de adicionar los fundamentos de la apelación sobre la base de la respuesta al

recurso de reposición, con lo cual se le cercenó el derecho fundamental a la defensa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 140 de la Resolución núm. 2555 de 1988.

- Que el fallo apelado no se pronunció sobre las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 2006, que no tuvieron en cuenta la documentación pública allegada y desestimaron las pruebas, por lo que la Administración incurrió en errores que falsean el valor de los predios, al rechazar el autoavalúo por consultas efectuadas a peritos adscritos a la entidad, que no se sabe quiénes son; reitera como lo hizo en su demanda, que aunque esta fundamentación no es materia de discusión en la presente acción, porque el núcleo esencial de la acción es la nulidad de los pronunciamientos una vez operó el silencio administrativo positivo, lo expresa para probar que las auto evaluaciones de los inmuebles se hicieron de conformidad con las normas legales que consagra la Constitución Política.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La parte demandada insiste en que si bien es cierto que las Resoluciones acusadas núms. 120408 y 120414 fueron notificadas el 30 de agosto de 2006, lo cierto es que la Administración se pronunció dentro de los términos establecidos por la norma especial; que distinto es que el libelista haya sido negligente al omitir indagar sobre el estado de sus propuestas, notificarse de las mismas o consultar la página web donde consta que el rechazo de sus autoestimaciones de avalúo se produjo desde el 26 de julio, fecha en la cual se comunicaron al sistema, y que se encontraban en la ventanilla de entregas de la UAECD desde el 31 de julio, como puede verificarse en el Boletín de Control y Seguimiento de Trámites, prueba que fue aportada en la contestación de la demanda.

Alega que los actos acusados administrativos fueron expedidos cumpliendo todos los requisitos propios para su existencia y validez.

En esta etapa procesal, el Ministerio Público guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA :

En este caso, se persigue la nulidad de las Resoluciones que rechazaron el auto avalúo presentado por la sociedad actora, de los dos predios mencionados en la demanda.

Las normas aplicables al régimen catastral, dada su especialidad, son las contempladas en la Ley 14 de 1983, con sus respectivas modificaciones; su Decreto Reglamentario 3496 de 1983 y la Resolución 2555 de 1988 de la Dirección General del IGAC, que se aplican preferentemente al tenor de lo dispuesto por el artículo 1º del C.C.A., en cuanto allí se consagra que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; la Jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que en estos casos solamente se permite la aplicación de las normas de dicho Código, en aquello que no ha sido previsto por las disposiciones especiales, siempre que sean compatibles con éstas.

En el presente caso se tiene que la sociedad actora presentó a la entidad demandada, el 29 de junio de 2006, dos escritos, mediante los cuales, respectivamente, hizo una estimación de avalúo de dos predios de su propiedad para el año 2007, así:

- Predio ubicado en la Carrera 5ª A núm. 30C- 20 Sur, matrícula inmobiliaria 50S-271969, por la suma de **\$53.210'785.740.00**, cuyo avalúo por la entidad catastral para la vigencia del año 2006 era de **\$8.799'738.000.00**⁵.

- Predio que se desenglobó del anterior, según escritura pública de 8 de abril de 2006, matrícula inmobiliaria 50S-40462984, por la suma de **\$7.121'457.960.00**⁶.

Las Resoluciones acusadas, núms. 120408⁷ y 120414⁸ con fecha 26 de julio de 2006⁹, respectivamente, rechazan la autoestimación del avalúo propuesto, por considerar que excede el valor comercial; ambos actos dan cuenta de que mediante auto de 7 de julio de 2006, se ordenó para esa misma fecha la práctica de una inspección ocular a cada predio, con el objeto de determinar si se encontraba justificada la petición por haber mutación física, valorización o cambio de código de uso, afectaciones y/o limitaciones, adelantar estudio técnico y económico etc.; surtidas las pruebas decretadas, el funcionario comisionado para el efecto, rinde el 19 de julio de 2006, el informe técnico, cuya copia se anexa como parte integral de cada Resolución, en lo que reporta que no se acepta el autoavalúo, porque supera el valor comercial, razón por la cual se rechaza¹⁰.

Por lo anterior, cada Resolución resuelve rechazar la auto estimación del avalúo propuesto, notificar personalmente el acto administrativo conforme a lo establecido en el artículo 138 de la Resolución IGAC 2555 de 1988, en concordancia con el artículo 44 y siguientes del C.C.A., y señala que rige a partir de su expedición y contra ella proceden los recursos de reposición y de apelación, de los cuales hará uso en la diligencia de notificación personal o dentro de los 5 días siguientes a ella o

⁵ Folios 77 a 79 del cuaderno principal.

⁶ Folios 80 a 82 *idem*. Se le asignó la nomenclatura oficial Diagonal 30ª Sur 5-91

⁷ Folios 88 y 89 *idem*.

⁸ Folios 84 y 85 *idem*.

¹⁰ Los informes técnicos, respectivamente, obran a folios 90 y 86

a la desfijación del edicto, de conformidad con los artículos 124, 125, 139, 140 y 141 de la mencionada Resolución.

A través de Oficio de fecha 8 de agosto de 2006, cuya copia obra a folio 83 del cuaderno principal, la entidad demandada le solicita al señor Juan Carlos Uribe, “Favor acercarse al Departamento Administrativo Catastro Distrital – Supercade KR 30 24 90 torre B piso 1 – Módulo A- Puesto de Trabajo N° 7 – de Lunes a Viernes 7:00 A.M. – 4:30 P.M., con el fin de notificarse de la Resolución N°. 120414 120408 de julio 26 de 2006, El Propietario o un autorizado por escrito. Presentar original de la papeleta de radicación”

El anterior Oficio, según el sello de Adpostal, fue recibido por ésta el 23 de agosto de 2006 y por la actora el día 24.

El 30 de agosto de 2006, se notificó personalmente cada Resolución, según obra a folios 91 y 87, respectivamente.

Ninguno de los hechos anteriores fueron objetados por la entidad demandada.

Contra cada uno de los actos administrativos que rechazaron el autoavalúo, la actora interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, alegando que a su favor había operado el silencio administrativo positivo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122 de la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988, porque el acto no fue expedido, comunicado y notificado dentro del término perentorio que fija esta norma, por lo que fue extemporáneo; que adquirió el derecho a que se le acepte el autoavalúo, el cual no se puede revocar sin su consentimiento.

En efecto, a folio 69 obra la Escritura Pública núm. 2775 de 11 de agosto de 2011, por medio de la cual la actora protocoliza el silencio administrativo positivo, porque a esa fecha no había sido notificada dentro del término legal.

En respuesta a los respectivos recursos de reposición, mediante las Resoluciones acusadas núms. 160633 y 160634 de 27 de septiembre de 2006, la entidad demandada resolvió no reponer, respectivamente, las Resoluciones núms. 120408 y 120414, porque la Administración se pronunció en tiempo.

El mencionado artículo 122 de la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988, preceptúa:

“ARTÍCULO 122. Aceptación de la Estimación. *Las autoridades catastrales, a partir de la fecha de recibo de la estimación del avalúo, aceptarán dicha estimación dentro de un plazo de treinta días calendario.*

*Si las autoridades catastrales consideran que la autoestimación del avalúo no debe ser aceptada, deberán **pronunciarse** mediante resolución dentro del plazo de treinta días anteriormente señalado.*

*Transcurrido este plazo sin que la autoridad catastral se haya **pronunciado**, se entenderá aceptada la estimación.* (resalta la Sala).

El asunto central a dirimir en este recurso tiene que ver con la configuración del silencio administrativo positivo. Entonces, debe la Sala determinar si para que no se configure el silencio administrativo positivo, de que trata el artículo 122 de la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988, basta que dentro del término legalmente previsto se expida el acto que rechace la autoliquidación, como lo afirman la entidad demandada y el Tribunal en el fallo apelado, o si, por el contrario, como lo considera la sociedad demandante, para impedir la ocurrencia de tal fenómeno es necesario que dicho acto se expida y se notifique al interesado dentro del plazo señalado.

La Sala considera pertinente traer a colación la sentencia proferida por esta Sección el 8 de noviembre de 2007 (Expediente núm. 2003-01855-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), puesto que fue mencionada tanto por el a quo para resolver el asunto, como por las partes en esta instancia, la cual se refirió al silencio administrativo positivo en materia aduanera, así:

.... “ Téngase en cuenta que el artículo 41 del C.C.A. remite a las leyes especiales la configuración del silencio administrativo positivo, de suerte que las condiciones para su ocurrencia son las que especialmente se fijan de manera taxativa y excepcional.

Si bien la teoría sobre la materia, acogida de manera unánime por la doctrina tanto externa como interna, señalan como uno de los dos supuestos de esta figura la falta de notificación dentro del término, y no la falta de expedición de la decisión¹¹, por razones de seguridad para el administrado en la medida en que con ello se evita la posibilidad de que la autoridad manipule la ocurrencia del silencio administrativo positivo antedatando las decisiones tardías, ello no es un precepto o regla superior que rijan la facultad de conformación normativa que tiene el legislador al respecto.

Tampoco esa concepción teórica y doctrinaria del tema tiene carácter dispositivo en el sentido de que siempre deba entenderse incorporada a la regulación del silencio administrativo positivo, y que por lo mismo deba interpretarse con ese alcance o contenido toda norma especial, aunque se refiera a un evento distinto, como en este caso es el de la expedición de la decisión de fondo.

*A la luz de la posición doctrinaria comentada y vista aisladamente, la norma puede aparecer como una forma no técnica de regular el silencio administrativo positivo, pero amén de que eso no es razón válida para darle un contenido o alcance no previsto en ella, si se examina en contexto y de manera sistemática resulta explicable y razonable, **dada la brevedad del término en relación con el carácter de la decisión**, como quiera que es la decisión de fondo del asunto y no una de simple trámite... . (Resalta la Sala)*

*En todo caso, por antitécnica que sea, **es clara e inequívoca la voluntad del legislador de remitirse a la expedición del acto administrativo que decide el fondo de esa actuación administrativa y no a la notificación de dicho acto**, lo cual es más evidente al comparar la norma con el inciso 4º del artículo 519 en comento, en tanto éste sí se refiere a la falta de notificación de la decisión expresa del*

¹¹ Los tratadistas españoles García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás-Ramón, en su obra conjunta plantean que la referencia a la fecha de la notificación de la decisión, y no a la de esta última, es una cautela elemental que adoptan sistemáticamente las leyes en todos los supuestos de silencio, ya sea positivo o negativo, puesto que de otro modo quedaría en manos de la administración la producción misma del silencio de que se trate, siendo suficiente para impedirlo, el cómodo expediente de antedatar la resolución tardía. “Curso de Derecho Administrativo”, Tomo I, cuarta edición, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1986, pág. 558.

recurso de reconsideración para que tenga lugar el aludido fenómeno; pues establece que “transcurrido el plazo para resolver el recurso de reconsideración, sin que se haya notificado decisión expresa, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará”; plazo que por cierto es de tres (3) meses.

El verbo expedir no constituye concepto indeterminado que dé margen para interpretarlo acudiendo a conceptos, principios, técnicas o disposiciones complementarias; por el contrario, constituye una expresión unívoca que ha de tomarse en su sentido natural, esto es, proferir o adoptar una decisión, norma o acto jurídico unilateral. (Resalta la Sala)

De otra parte, a la luz del tratamiento que la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional así como de la doctrina, la publicidad del acto que pone fin a la actuación administrativa es una diligencia posterior a su expedición, por lo cual no incide en su validez, de allí que cualquier irregularidad u omisión en la misma no puede invocarse como causal de nulidad de dicho acto, sino como un aspecto que sólo afecta su eficacia u oponibilidad. De allí que se tenga sentado que es un requisito de eficacia del acto administrativo y no de validez o legalidad del mismo. (parte invocada por el a quo)

De lo anterior emerge que la expedición del acto administrativo y su notificación son dos conceptos y eventos jurídicos distintos, pudiéndose describir lo primero como el nacimiento del acto a la vida jurídica en razón de darse las condiciones que lo perfeccionan y le dan su especificidad, los cuales están dados en sus elementos de existencia y esenciales, respectivamente; mientras que lo segundo es la diligencia de poner en conocimiento ese acto ya expedido, nacido a la vida jurídica, de los destinatarios de dicho acto o de los directa e inmediatamente interesados en él. (parte invocada por el a quo)

La existencia separada o propia de esos dos conceptos, además de estar reconocida en la jurisprudencia y la doctrina colombianas, también lo está en la ley, como puede observarse, v. gr. en el artículo 136 del C.C.A., en tanto para delimitar la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho parte de las varias formas de publicidad del acto administrativo previstas en la ley (publicación, comunicación, notificación o ejecución), mientras que para la caducidad de la denominada ex officio acción de lesividad (numeral 7), el término lo pone a correr a partir de la expedición del acto, es decir, desde el momento de su nacimiento a la vida jurídica y antes de su publicidad, sea cual fuere la forma de ésta que se hubiere tenido que utilizar. ...”.

Cabe resaltar que las razones expuestas en la sentencia transcrita, en su momento, justificaron la decisión de la Sección, **pues se trataba de aplicar una normativa especial relacionada con un tema aduanero y referido a la existencia de dos disposiciones de una misma norma, que distinguían entre actos particulares y**

concretos que sólo requieren ser expedidos para que tuvieran validez, y actos que requerían ser notificados dentro de los términos previstos, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo.

Es cierto, como lo afirma la parte demandada, que la ausencia de notificación de un acto administrativo no afecta su validez sino su eficacia, pero también lo es que **en este caso la falta de notificación no se está aduciendo como causal de nulidad, sino como requisito cuya ausencia configura el silencio administrativo positivo.**

En el presente asunto, de conformidad con los hechos que aparecen probados en el proceso, cuando la Administración le comunicó a la demandante el 24 de agosto de 2006, que debía comparecer para notificarse personalmente de unos actos administrativos, ya ésta había protocolizado el silencio administrativo positivo, que implicaba la aceptación de su autoavalúo.

Reiterada ha sido la Jurisprudencia de la Corporación en considerar que cuando opera el silencio administrativo positivo, la petición debe considerarse favorable al Administrado, quien adquiere un derecho que no puede ser desconocido sino en los casos previstos en el artículo 41 del C.C.A., según el cual el acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74 *idem*, normas vigentes para la época de los hechos.

Lo anterior, porque mientras el Administrado desconozca la existencia del acto administrativo, su existencia no le es oponible, como bien lo expone la sentencia de 5 de febrero de 1998, (Expediente núm. AC-5436, Consejero Ponente doctor Ricardo Hoyos Duque), que la Sala Prohija. Dicho fallo expresó:

“Tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo o notificarlo con posterioridad, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo o acudir ante el juez en el caso del silencio negativo. Si una vez configurado el silencio administrativo positivo la administración expide un acto extemporáneo contrario al acto presunto y el titular del derecho interpone recursos contra él, no por ello el acto derivado del silencio administrativo positivo pierde su eficacia, pues no es por su voluntad que el acto cobra existencia sino que él surge por virtud de la ley y en consecuencia, tales actuaciones posteriores serán inocuas. Por último debe precisarse que una vez se produzca el acto administrativo por haber operado el silencio positivo, la administración sólo debe proceder a reconocerle sus efectos sin que le corresponda declarar su existencia. El art 42 del C.C.A. solo establece la forma de acreditar su operancia.”.

El artículo 42 del Código Contencioso Administrativo, vigente para la época de los hechos, dispone acerca del procedimiento que se debe seguir para invocar el silencio Administrativo positivo, en los siguientes términos:

“La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 5o., junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto.

La escritura y sus copias producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico”.
(Resalta la Sala)

Para la Sala la disposición del artículo 122 de la Resolución IGAC núm. 2555 de 1988, que se refiere al verbo “pronunciarse”, debe entenderse en un sentido amplio, pues de lo contrario se desconocería el espíritu de la norma, y en esas condiciones el Administrado no podría disfrutar de los derechos derivados del silencio de la Administración.

Por resultar ilustrativo, la Sala trae a colación la sentencia de 14 de diciembre de 2009 (Expediente núm. 2005 01747 01, Consejera Ponente (E) doctora María Claudia Rojas Lasso), en la cual la Sección expresó:

*“Si bien, en principio, la norma se refiere al verbo **expedir**, también lo es que dicha expresión no puede entenderse, en este caso, en su tenor literal, pues es lógico que si la Administración no notifica el acto en cuestión dentro del término a que alude el artículo 512 (Decreto 2685) en comento, en últimas, dicho término sería letra muerta y no se configuraría el silencio administrativo positivo, lo que es contrario al espíritu del legislador, pues lo que pretende el precepto es que la Administración dé pronta respuesta al administrado, lo cual solamente se logra si éste, además, conoce la decisión”.*

Ante la configuración del silencio administrativo positivo, la autoridad administrativa perdió competencia, por el factor temporal, para pronunciarse sobre la petición y sobre los recursos.

Ahora bien, no es de recibo la afirmación de la entidad demandada, en el sentido de que existiendo un sistema de información la actora debió acudir a éste, pues lo cierto es que la carga de notificar le corresponde a aquella, conforme al procedimiento legal previsto para la notificación de los actos administrativos.

De tal manera que lo procedente es revocar la sentencia apelada, para disponer, en su lugar, la declaratoria de nulidad de los actos acusados.

En cuanto al restablecimiento del derecho, que la sociedad actora estima que debe consistir en una indemnización por daños y perjuicios materiales por la expedición de los actos acusados, la Sala no accederá a su reconocimiento ya que aquella no mencionó, ni explicó, ni probó en qué consistieron éstos, carga probatoria que le correspondía.

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 :

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia de 26 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda. En su lugar, se dispone: **DECLÁRASE** la nulidad de las Resoluciones núms. 120408 y 120414 de 26 de julio de 2006, 160633 y 160634 de 27 de septiembre de 2006, y 0936 de 21 de diciembre de 2006, expedidas por la Autoridad de Catastro Distrital de Bogotá.

DENIÉGASE el restablecimiento del derecho solicitado.

SEGUNDO: En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 6 de febrero de 2014.

GUILLERMO VARGAS AYALA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Ausente en comisión

