

ACTOS DE CARACTER MIXTO-Inmuebles de conservación arquitectónica INMUEBLES DE CONSERVACION ARQUITECTONICA-Actos de carácter mixto: acciones procedentes

El Decreto 606 de 2001, acusado de nulidad parcial, “Por medio del cual se adopta el inventario de algunos Bienes de Interés Cultural, se define la reglamentación de los mismos y se dictan otras disposiciones”; como lo señaló el fallo que se recurre y lo alega la entidad demandada, es un acto de naturaleza mixta, pues en dicho acto se tomaron simultáneamente decisiones de orden general y de orden particular. Respecto de estos actos de carácter mixto ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, que pueden demandarse tanto en acción de simple nulidad, como de nulidad y restablecimiento del derecho, pero que quien pretenda algo más que la simple desaparición de los efectos jurídicos del acto, como sería el caso de indemnizaciones por perjuicios, necesariamente debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento. En efecto, la primera parte del decreto acusado fijó normas generales, entre otras, sobre: obras permitidas y restricciones en este tipo de inmuebles, como lo son, entre otras, la restauración, adecuación funcional, mantenimiento, reconstrucción parcial y obras locativas, dimensiones, antejardines, aislamientos; obras no permitidas o características tipológicas y morfológicas originales de la edificación que deben mantenerse tanto al interior como al exterior del inmueble; regulaciones y restricciones en cuanto a la existencia de sótanos, estacionamientos, englobe y uso de los mismos. El anexo 1 del Decreto de manera particular y concreta señaló los predios que están sometidos a la reglamentación anterior, entre ellos, los inmuebles que la parte actora señala en su demanda que se declaran como “inmuebles de interés cultural”, categoría conservación integral, localizados en el Barrio Industrial Centenario, UPZ Zona Industrial. El acto acusado por su contenido en el anexo 1 y no por su encabezamiento, como lo pretende la entidad demandada, es una norma de asignación, clasificación y sometimiento de uno o varios inmuebles al tratamiento especial de conservación arquitectónica.

INMUEBLES DE CONSERVACION ARQUITECTONICA-Acto administrativo mixto sujeto a publicación del proyecto de decreto de asignación / PUBLICIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MIXTOS - Vulneración al calificar inmuebles como de conservación arquitectónica

De manera que, contrario a lo señalado por la entidad demandada, el artículo 388 del Acuerdo N° 6 de 1990 no estaba derogado por el Decreto 619 de 2000, por lo cual, la publicación de los proyectos de decreto de asignación de tratamiento estaba vigente para la época de los hechos y hasta la entrada en vigencia del Decreto 217 de julio 14 de 2004, norma ésta que obliga al DAPD a desarrollar todas las actuaciones administrativas necesarias para asegurar la participación de los interesados en los procesos de declaratoria de tratamiento de bienes de interés cultural. De lo probado se tiene que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, inició de manera oficiosa actuaciones que afectaron a particulares y que culminaron con la expedición del decreto acusado, con lo cual se violaron los principios de publicidad y contradicción, pues la sociedad actora no tuvo oportunidad de controvertir las decisiones adoptadas durante el trámite. Las actuaciones de la administración consistieron en estudios de soporte, identificación, inventario, clasificación y valoración de los inmuebles, propuestas, concepto previo del Concejo Asesor de Patrimonio Distrital y criterios sobre la declaratoria de éstos como bienes de interés cultural, dentro de los cuales se enlistaron bienes de propiedad de la actora, sin que ésta pudiera controvertir, solicitar ni aportar pruebas, lo cual se traduce necesariamente en una vulneración al derecho de defensa, establecido en el artículo 29 de la Carta Política, así como

en el artículo 34 del C.C.A. y las normas especiales que rigen en el Distrito Especial. La notificación por edicto del Decreto 606 de 2001 a los particulares afectados con la declaratoria de bienes de interés cultural, no sana el incumplimiento de las normas que garantizan el debido proceso a los particulares afectados con las decisiones adoptadas. Además el decreto acusado no se motivó en lo que se refiere concretamente a la oportunidad que debieron tener los interesados de expresar sus opiniones para que con base en ello y otros requisitos, de conformidad con el artículo 35 del C.C.A., la administración tomara una decisión motivada. En conclusión, de conformidad con las normas constitucionales y legales y con el artículo 388 del Acuerdo N° 6 de 1990, el Decreto N° 606 del 26 de julio de 2001 está viciado de nulidad parcial, en la parte que directa y específicamente afecta los inmuebles de propiedad de la sociedad demandante, porque como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado de prosperar la pretensión de nulidad, habría un restablecimiento del derecho automático para la actora que demandó en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A. Igual suerte corre la Resolución N° 278 del 15 de julio de 2002 que negó las pretensiones formuladas por el actor en el recurso de reposición interpuesto contra el citado decreto. La Sala revocará el numeral CUARTO de la sentencia apelada que negó la pretensión de la actora de que se oficie a la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá para que se suprima de los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los inmuebles afectados, cualquier anotación relacionada con el régimen especial de conservación, para en su lugar aceptar la petición, pues esta es una consecuencia que se deriva de declarar la nulidad parcial del Decreto Distrital 610 de 2001 y de la Resolución N° 278 de 2002.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-24-000-2002-01058-01

Actor: PRODUCTOS ALIMENTICIOS DORIA S.A.

Demandado: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL

Referencia: APELACION SENTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 7 de octubre de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por medio de la cual declaró no probada la excepción propuesta, declaró la nulidad parcial del

Decreto 610 del 26 de julio de 2001 y de la Resolución 278 del 15 de julio de 2001, expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, por medio de los cuales se declaró como bienes de interés cultural unos inmuebles y como consecuencia de lo anterior ordenó el restablecimiento del derecho y negó la pretensión de excluir de los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los inmuebles afectados, cualquier anotación relacionada con el régimen especial de conservación.

ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA

La sociedad PRODUCTOS ALIMENTICIOS DORIA 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 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra la Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con las siguientes pretensiones:

1. Que se declare la nulidad parcial del Decreto Distrital N° 606 del 26 de julio de 2001 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, en cuanto declaró como BIENES DE INTERÉS CULTURAL DEL DISTRITO CAPITAL, los inmuebles distinguidos con los números Calle 16 N° 41-43/47/49/75, Carrera 41 N° 15 – 73/79 y Calle 15 N° 41 – 12 de Bogotá de su propiedad, incluidos en el listado del anexo N° 1 del citado decreto.

2. Que se declare la nulidad de la Resolución N° 278 del 15 de julio de 2001 proferida por el Alcalde Mayor de Bogotá, mediante la cual se negaron las pretensiones formuladas en el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto 606 de 2001.

3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se excluyan del Anexo N° 1 del Decreto 606 de 2001, los inmuebles mencionados.

4. Que se oficie a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, para que suprima de los folios de matrícula inmobiliaria números 50C-110275, 50C-697828, 50C-375876, 50C-671164 y 50C-377804, correspondientes a los inmuebles afectados, cualquier anotación relacionada con el régimen especial de

conservación arquitectónica declarado mediante el Decreto N° 606 de julio de 2001.

5. Que se ordene comunicar las anteriores declaraciones al Distrito Capital de Bogotá – Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para que procedan a aplicar el artículo 176 del C.C.A.

La actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que el Alcalde Mayor de Bogotá, expidió el Decreto Distrital N° 606 del 26 de julio de 2001, *“Por medio del cual se adopta el inventario de algunos bienes de interés cultural, se define la reglamentación de los mismos y se dictan otras disposiciones”*; señaló que esta norma fue publicada en la Gaceta de Urbanismo y Construcción N° 196 del 30 de julio de 2001.

Manifestó que como resultado de las actuaciones iniciadas de oficio por la Administración Distrital, el Alcalde Mayor de Bogotá, mediante el mencionado decreto, adoptó las siguientes decisiones:

- En el artículo 1° fijó el inventario de algunos inmuebles clasificados como de conservación integral, conservación tipológica y restitución, considerados inmuebles de interés cultural o localizados en sectores antiguos de interés cultural y en sectores de interés cultural con desarrollo individual, que se encuentran contenidos en el listado Anexo N° 1 que hace parte integrante del mencionado decreto; dentro del listado se incluyeron los mencionados inmuebles de propiedad de la Sociedad Productos Alimenticios Doria S.A. de la zona industrial, Barrio industrial centenario, clasificados como de conservación integral (CI) e identificados en el campo de observaciones como “PASTAS DORIA”.

- En el artículo 2° del decreto se declaró como “Bienes de interés cultural” del Distrito Capital los inmuebles contenidos en el inventario del listado anexo N° 1, entre ellos, los inmuebles mencionados de su propiedad.

- En los artículos 3° y siguientes la disposición definió la reglamentación de los bienes de interés cultural y dictó otras disposiciones.

3. Señaló que el proyecto del decreto acusado no fue publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción que para los efectos legales correspondientes tiene establecida el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

4. Que contra el Decreto N° 606 del 26 de julio de 2001 interpuso el recurso de reposición porque se le vulneró el derecho de audiencia y de defensa, al haber afectado directamente sus derechos, sin haberle previamente comunicado la existencia y objeto de la actuación administrativa adelantada para su caso concreto y sin haberle dado la oportunidad de expresar sus opiniones; que el recurso fue resuelto negativamente.

5. Que por medio de la Resolución 278 del 15 de julio de 2000, el Alcalde Mayor de Bogotá resolvió el recurso de reposición negando las pretensiones, para lo cual argumentó que no se requiere citación o comunicación para que los interesados se hagan parte en el trámite, como tampoco la motivación puntual con referencia a cada predio declarado de interés cultural, por tratarse de un decreto de carácter general expedido en ejercicio de la facultad reglamentaria, según el artículo 38, numeral 4° del Decreto N° 1421 de 1993.

B. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Como disposiciones violadas la actora señaló el artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 3, 28, 34 y 35 del C.C.A., porque se violó el debido proceso ante la ausencia de publicación del proyecto de Decreto Distrital N° 606 de 2001 y por lo tanto se violó el principio de contradicción y con ello el derecho de audiencia y de defensa.

C. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La entidad demandada se opuso a todas y cada una de las pretensiones. Consideró que los actos acusados no se encuentran viciados por ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 84 del C.C.A., porque fue expedido por los funcionarios competentes, respetando la Constitución Política, las leyes y los reglamentos, fue motivado debidamente y expedido sin desvío de poder.

Manifestó que por lo tanto se opone a la exclusión de los inmuebles, mencionados por la actora, del inventario relacionado en el Anexo N°1 del decreto acusado y a que desaparezca la inscripción de “Bienes de Interés Cultural” en los folios de matrícula inmobiliaria.

Señaló que el Decreto 619 de 2000 por el cual se expidió el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá, tiene el carácter de Acuerdo Distrital, al ser expedido con fundamento en el artículo 26 de la Ley 388 de 1997, que señala “Adopción de Planes. Transcurridos 60 días desde la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el Alcalde podrá adoptarlo mediante Decreto”.

Que entonces todas las normas del Acuerdo 6 de 1990 que resultaren contrarias al POT fueron derogadas por el decreto 619 de 2000.

Explicó que el artículo 499 del POT contempla que la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra está destinada a la publicación de todas las reglamentaciones urbanísticas que se adopten en el Distrito Capital y por lo tanto las que no tengan el carácter de reglamentación jurídica adoptada, a excepción de los estudios, cuadros y planos no implican su publicación de manera obligatoria; que por lo tanto el debido proceso no fue vulnerado.

Adujo que como quiera que el Decreto 606 de 2001 es un acto administrativo de carácter mixto, dado que es un acto de carácter general expedido con base en la facultad reglamentaria del Alcalde Mayor, no se requería previamente de la citación o notificación a los involucrados para su expedición; sin embargo, por revestir además el carácter de acto que afecta a personas determinadas, el decreto como tal fue objeto de notificación por edicto, lo que permitió a la actora ejercer su derecho de audiencia y de defensa mediante el recurso de reposición para que demostrara que los inmuebles declarados como de interés cultural no se ajustaban a las condiciones de calificación contemplados en el artículo 303 del POT.

En cuanto a la violación al derecho de propiedad de la actora, manifestó que si bien la declaratoria de los inmuebles como bienes de interés cultural implica la obligación de conservar los inmuebles con observancia de las normas que los regulan, esta carga obedece a la efectividad del mandato superior que garantiza la

función social de la propiedad, limitando a los propietarios el pleno ejercicio de las facultades de uso, goce y disposición de los inmuebles así declarados; que en este caso el derecho al goce no se limita porque allí sigue funcionando la empresa ni tampoco el de disposición por cuanto el bien no queda por fuera del comercio.

Explicó que para retribuir la presunta limitación al ejercicio del pleno derecho de la propiedad, las normas de derecho urbano establecen la llamada compensación que opera en varias formas de acuerdo al POT; que los incentivos y beneficios tributarios se consagran desde el momento en que los inmuebles formalmente hacen parte del patrimonio construido del Distrito y no se requiere que éstos sean definidos puntualmente en el acto administrativo en el que se realiza la declaratoria como patrimonio cultural.

En cuanto a los presuntos perjuicios señala que la actora no los precisó y que además las personas están obligadas a ceder su interés particular frente al general.

Propone la excepción de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, porque la demandante no cumplió con el requisito contemplado en el artículo 6° del artículo 137 ni con el inciso 2° del artículo 138 del C.C.A. que disponen, respectivamente, que toda demanda ante esta jurisdicción debe contener la estimación razonada de la cuantía cuando sea necesaria para determinar la competencia y que cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes a la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

II. FALLO IMPUGNADO

El Tribunal en el fallo que se recurre, declaró no probada la excepción de ineptitud de la demanda, declaró la nulidad parcial del Decreto 610 del 26 de julio de 2001 y de la Resolución 278 del 15 de julio de 2001, ordenó el restablecimiento del derecho y negó la pretensión de que se ordene comunicar las anteriores declaraciones a la parte demandada para que proceda a dictar la Resolución correspondiente para adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, de conformidad con el artículo 176 del C.C.A.

Señala que la excepción no fue probada, porque los requisitos señalados por la demandada no son procedentes cuando la demanda no contiene pretensiones de restablecimiento de carácter indemnizatorio o retributivo, como es el presente caso.

Dispuso que el proyecto de Decreto Distrital N° 606 de 2001 que tiene carácter mixto, es decir con efectos de carácter general y sobre derechos de particulares, no fue publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y por ello violó el principio de publicidad consagrado en los artículo 3° del C.C.A y 338 del Acuerdo Distrital de Bogotá N° 6 de 1990 que consagra la obligación de publicar todos los proyectos de decreto de asignación de tratamiento urbano para que sean conocidos por la ciudadanía y puedan ser debatidos antes de su adopción.

Que el proyecto plasmaba la intención de expedir el acto acusado, en el cual se decide sobre aspectos de índole general y particular, esto último porque el decreto reglamenta aspectos concretos al individualizar de manera específica en el anexo 1 el señalamiento y la determinación de los inmuebles de interés cultural, el sector de interés cultural, la conservación monumental, integral, tipológica de restitución total o parcial y entre esos inmuebles se encuentran los de la parte actora, que fueron calificados como inmuebles de interés cultural – IIC, de conservación integral - CI -.

Que de conformidad con el artículo 4° del decreto parcialmente acusado, la categoría de conservación integral aplica a los inmuebles que cuenten con valores culturales excepcionales y están sujetos a la reglamentación en cuanto a las obras permitidas consagrada en la misma norma, lo cual incide sobre quien ostente el derecho de dominio sobre los inmuebles así calificados, por lo cual de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, reiterado por el artículo 3° del C.C.A., debió cumplirse con el principio de publicidad, esto es, publicando el proyecto de decreto.

Que no es cierto que el proyecto hubiera sido publicado, pues tal prueba no existe y por tanto se violó el derecho de audiencia y defensa de los particulares afectados, faltó motivación en la decisión de la Alcaldía porque no tuvo en cuenta lo dispuesto por el artículo 35 del C.C.A. que dispone que habiéndose dado oportunidad a los interesados de expresar sus opiniones y con base en las

pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a los particulares.

Agregó que hubo falsa motivación en los considerandos de la Resolución 278 de julio 15 de 2002, por la cual se resolvió el recurso de reposición, porque en la parte final dice que con el fin de garantizar la participación e intervención de los interesados el proyecto de decreto se publicó en la Gaceta de Urbanismo y Construcción N° 186 del 18 de diciembre de 2000; que lo anterior no fue probado y que el Departamento Administrativo de Planeación hizo constar por escrito que no se encontraron datos con los que se pudiera establecer que haya sido publicado.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

En memorial obrante a folios 3 a 10, la parte demandada solicita revocar el fallo de primera instancia y declarar que los actos acusados no están incurso en ninguna de las causales de nulidad previstas en los artículos 84 y 85 del C.C.A.; como consecuencia de ello, pide no excluir del inventario del Decreto 606 de 2001 los inmuebles propiedad de la demandante relacionados en el proyecto.

Señala que en primera instancia quedó probado que el acto era de naturaleza mixta, que el Decreto acusado N° 606 de 2001 fue publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra N° 196 del 30 de julio de 2001 y que el proyecto de decreto no fue publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción.

Sostiene que en virtud del actual plan de ordenamiento territorial (POT) para Bogotá –Decreto 619 de 2000 que derogó el Acuerdo N° 6 de 1990, la publicidad de los proyectos de decreto no está contemplada; que en la contestación de la demanda y en el alegato de conclusión se dijo que el artículo 499 del POT dispone que la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra es el medio de comunicación, destinado a la publicación de todas las reglamentaciones urbanísticas que se adopten en el Distrito Capital y las demás normas, estudios, cuadros y planos que a juicio del DAPD tengan incidencia o sean relevantes en el ordenamiento físico de la ciudad.

Insiste en que no era obligatoria la publicación porque el proyecto de decreto no era una reglamentación urbanística sino un inventario de bienes de interés cultural

como lo señala el encabezamiento y que además un proyecto de decreto, en estricto derecho, no reviste el carácter de reglamentación adoptada.

Que precisamente por ser el decreto de naturaleza mixta, fue expedido por el Alcalde Mayor con base en su facultad reglamentaria y por revestir el carácter de acto que involucra a personas determinadas fue notificado por edicto, pero que previo a su expedición no se requería citación o notificación de los involucrados.

Agregó que la categoría como Bienes de Interés Cultural que las autoridades distritales otorgan a determinados inmuebles, en manera alguna afecta los derechos de propiedad, pues sobre ellos se puede ejercer plenamente su venta, uso y goce y por tanto la actora no resultaba afectada en forma directa con la expedición de la norma demandada; que no está probado cómo se afecta el derecho de propiedad pues se trata de cuidar estos bienes, porque de lo contrario resultaría inoperante la función social que debe cumplir la propiedad privada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58 de la C.P.

Adujo que no hubo falta de motivación, porque los actos demandados no afectaron a los propietarios de los inmuebles y por tal razón no afectaron a los propietarios de los inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural.

Que tampoco hubo falsa motivación, sino un error involuntario al haber escrito en la Resolución N° 278 de 2002 que el proyecto de decreto había sido publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción N° 186 del 18 de julio de 2000, cuando en realidad no lo fue y que lo que pretendía precisarse en dicha resolución era que el Decreto acusado había sido publicado en la Gaceta N° 196 del 30 de julio de 2001; que su aclaración no fue tomada en cuenta.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante reiteró los argumentos de la demanda e hizo énfasis en que el proyecto del Decreto sí debía publicarse en la Gaceta de urbanismo y construcción, porque el artículo 388 del Acuerdo 6 de 1990, vigente para la época de los hechos, estableció como obligatoria la publicación en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de todos los proyectos de decreto, entre otros lo que se proponen someter un inmueble a tratamiento especial de conservación

arquitectónica, cuyo propósito era dar aplicación a lo dispuesto por la Constitución Política y al C.C.A.

Que el Acuerdo N° 6 de 1990 estaba vigente porque el Decreto Distrital N° 619 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial –POT en su artículo 515 dispuso que las normas sobre usos y tratamientos contenidos en dicho acuerdo se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del POT.

Que en la primera instancia se probó suficientemente que la sociedad sí se afectaba con la norma acusada.

La parte demandante y el Procurador Delegado ante el Consejo de Estado no se pronunciaron en esta etapa procesal.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El problema jurídico a resolver, de conformidad con el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, se contrae a precisar si el Decreto Distrital N° 606 del 26 de julio de 2001 y la Resolución 278 del 15 de julio de 2002 que resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto por la actora, se encuentran incursas en causal de nulidad, porque antes de la expedición del decreto ídem, esto es, cuando aún estaba en proyecto, no se publicó.

El Decreto N° 606 de 2001 (folios 18 a 43), acusado de nulidad parcial, “Por medio del cual se adopta el inventario de algunos Bienes de Interés Cultural, se define la reglamentación de los mismos y se dictan otras disposiciones”; como lo señaló el fallo que se recurre y lo alega la entidad demandada, es un acto de naturaleza mixta, pues en dicho acto se tomaron simultáneamente decisiones de orden general y de orden particular.

Respecto de estos actos de carácter mixto ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación¹, que pueden demandarse tanto en acción de simple nulidad, como de nulidad y restablecimiento del derecho, pero que quien pretenda algo más que

¹ Véanse las sentencias de 21 de marzo de 1.996, exp. 3575, C.P., doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz, 18 de marzo de 1.999, exp. 5253, C.P., doctor Juan Alberto Polo Figueroa y de 12 de agosto de 1.999, exp. 5500, C.P., doctor Juan Alberto Polo Figueroa.

la simple desaparición de los efectos jurídicos del acto, como sería el caso de indemnizaciones por perjuicios, necesariamente debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento.

En efecto, la primera parte del decreto acusado fijó normas generales, entre otras, sobre: obras permitidas y restricciones en este tipo de inmuebles, como lo son, entre otras, la restauración, adecuación funcional, mantenimiento, reconstrucción parcial y obras locativas, dimensiones, antejardines, aislamientos; obras no permitidas o características tipológicas y morfológicas originales de la edificación que deben mantenerse tanto al interior como al exterior del inmueble; regulaciones y restricciones en cuanto a la existencia de sótanos, estacionamientos, englobe y uso de los mismos.

El anexo 1 del Decreto de manera particular y concreta señaló los predios que están sometidos a la reglamentación anterior, entre ellos, los inmuebles que la parte actora señala en su demanda que se declaran como “inmuebles de interés cultural”, categoría conservación integral, localizados en el Barrio Industrial Centenario, UPZ Zona Industrial.

Ahora bien, precisado lo anterior debe entonces resolver la Sala si el proyecto de decreto debió ser publicado antes de su expedición; el Decreto acusado, como lo manifestó el Tribunal, implica una carga para sus propietarios de carácter particular y concreto que incide directamente sobre quien ostente el derecho de dominio y que surge de la obligación de conservar el inmueble acorde con lo señalado por las normas, atendiendo la prevalencia del interés general.

El acto acusado por su contenido en el anexo 1 y no por su encabezamiento, como lo pretende la entidad demandada, es una norma de asignación, clasificación y sometimiento de uno o varios inmuebles al tratamiento especial de conservación arquitectónica, así se denomine “Por el cual se adopta el inventario de algunos bienes de interés cultural...”, pues, se repite en el precitado anexo 1 se están relacionando de manera concreta todos los inmuebles declarados de interés cultural, con número y nombre de la UPZ, código y nombre del barrio, modalidad, manzana, lote y dirección.

MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA PUBLICACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ACTO ADMINISTRATIVO

Acuerdo N° 6 de 1990 – Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá y otras disposiciones.

“Artículo 388. Publicidad de los proyectos de decreto de Asignación de Tratamientos. Todos los proyectos de decreto de Asignación de Tratamiento, serán publicados por una sola vez en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra por lo menos en el mes anterior,....., con el fin de que la ciudadanía pueda conocerlos y debatirlos, antes de su adopción”.

Así mismo se hará una publicación en un diario de amplia circulación que informe sobre la existencia del proyecto ...e indique el área o sector dentro del cual sería aplicable, a fin de quien tenga interés en conocerlo en detalle, acuda al Departamento Administrativo de Planeación Distrital

*La Junta de Planeación Distrital podrá reglamentar procedimientos y **oportunidades para que tengan lugar las audiencias en las que se oiga a las personas interesadas, que tengan reparos o sugerencias en relación con los proyectos de que trata el inciso anterior, a fin de ilustrar su criterio antes de tomar una decisión.**”.* (subraya la Sala)

Decreto 619 del 28 de julio de 2000 –Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá Distrito Capital.

Artículo 499. Gaceta de Urbanismo y Construcción. *La Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra es el medio de comunicación, destinado a la publicación de todas las reglamentaciones urbanísticas que se adopten en el Distrito Capital de Bogotá y de las demás normas, estudios, cuadros y planos que a juicio del Departamento Administrativo de Planeación distrital (DAPD) tengan incidencia o sean relevantes en el ordenamiento y desarrollo físico de la ciudad.*

Artículo 515. Régimen de transición.

9. Normas sobre usos y tratamientos. Las normas sobre usos y tratamientos, contenidas en el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, se continuarán aplicando hasta tanto se expida la reglamentación del presente Plan.

De manera que, contrario a lo señalado por la entidad demandada, el artículo 388 del Acuerdo N° 6 de 1990 no estaba derogado por el Decreto 619 de 2000, por lo cual, la publicación de los proyectos de decreto de asignación de tratamiento estaba vigente para la época de los hechos y hasta la entrada en vigencia del Decreto 217 de julio 14 de 2004², norma ésta que obliga al DAPD a desarrollar todas las actuaciones administrativas necesarias para asegurar la participación de los interesados en los procesos de declaratoria de tratamiento de bienes de interés cultural.

Ahora bien, la anterior normatividad, específica para el caso en estudio, tiene su apoyo en normas de mayor jerarquía, así:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.”.

CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

*“Artículo 3. Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, **publicidad** y contradicción*

....

En virtud del principio de publicidad las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este Código y la ley.

....”

Artículo 28. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma

² Por el cual el alcalde reglamentó los aspectos que antes regulaba el artículo 388 del Acuerdo N° 6 de 1990.

directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

Artículo 34. *Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.*

Artículo 35. *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la **decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.***

De lo probado se tiene que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, inició de manera oficiosa actuaciones que afectaron a particulares y que culminaron con la expedición del decreto acusado, con lo cual se violaron los principios de publicidad y contradicción, pues la sociedad actora no tuvo oportunidad de controvertir las decisiones adoptadas durante el trámite.

Las actuaciones de la administración consistieron en estudios de soporte, identificación, inventario, clasificación y valoración de los inmuebles, propuestas, concepto previo del Concejo Asesor de Patrimonio Distrital y criterios sobre la declaratoria de éstos como bienes de interés cultural, dentro de los cuales se enlistaron bienes de propiedad de la actora, sin que ésta pudiera controvertir, solicitar ni aportar pruebas, lo cual se traduce necesariamente en una vulneración al derecho de defensa, establecido en el artículo 29 de la Carta Política, así como en el artículo 34 del C.C.A. y las normas especiales que rigen en el Distrito Especial.

La notificación por edicto del Decreto 606 de 2001 a los particulares afectados con la declaratoria de bienes de interés cultural, no sana el incumplimiento de las normas que garantizan el debido proceso a los particulares afectados con las decisiones adoptadas.

Además el decreto acusado no se motivó en lo que se refiere concretamente a la oportunidad que debieron tener los interesados de expresar sus opiniones para que con base en ello y otros requisitos, de conformidad con el artículo 35 del C.C.A., la administración tomara una decisión motivada.

En conclusión, de conformidad con las normas constitucionales y legales y con el artículo 388 del Acuerdo N° 6 de 1990, el Decreto N° 606 del 26 de julio de 2001 está viciado de nulidad parcial, en la parte que directa y específicamente afecta los inmuebles de propiedad de la sociedad demandante, porque como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado de prosperar la pretensión de nulidad, habría un restablecimiento del derecho automático para la actora que demandó en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A.³.

Igual suerte corre la Resolución N° 278 del 15 de julio de 2002 que negó las pretensiones formuladas por el actor en el recurso de reposición interpuesto contra el citado decreto; además esta resolución está viciada por falsa motivación, independientemente de que la demandada aduzca que fue por equivocación, en cuanto señala que “con el fin de garantizar la participación e intervención de los interesados y como forma válida de comunicación de éstos actos, el proyecto de Decreto fue publicado en la Gaceta de Urbanismo y Construcción N° 186 del 18 de diciembre de 2000”, porque esto no fue probado en el proceso.

La Sala revocará el numeral CUARTO de la sentencia apelada que negó la pretensión de la actora de que se oficie a la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá para que se suprima de los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a los inmuebles afectados, cualquier anotación relacionada con el régimen especial de conservación, para en su lugar aceptar la petición, pues esta es una consecuencia que se deriva de declarar la nulidad parcial del Decreto Distrital 610 de 2001 y de la Resolución N° 278 de 2002.

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

³ Sentencia del 4 de abril de 2001, RAD 1997-2762. C.P. Dr Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Frente a actos similares la Sala se ha pronunciado en las sentencias de 26 de marzo de 1996 (Expediente núm. 3575, Consejero ponente doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz); 12 de agosto de 1999 (Expediente núm. 5500, Actor: Michelle Steuer Gutiérrez y otros, Consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa) y 28 de octubre de 1999 (Expediente núm. 3443, Actor: Edificio 9411 S.A., Consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa),

CONFÍRMASE la sentencia del 7 de octubre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, excepto el numeral 4 que se revoca y en su lugar se dispone:

ORDÉNASE a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, para que suprima de los folios de matrícula inmobiliaria N°s 50C-110275, 50C-697828, 50C-375876, 50C-671164 y 50C-377804 correspondientes a los inmuebles afectados, cualquier anotación relacionada con el régimen especial de conservación arquitectónica declarado mediante el Decreto Distrital N° 606 del 26 de julio de 2001. **OFÍCIESE** por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA