

## **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Inhibitorio**

### **BIEN INMUEBLE PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO / CONSERVACIÓN ARQUITECTÓNICA**

**SÍNTESIS DEL CASO:** Casa de Cambios Unidas S.A. adquirió dos inmuebles contiguos ubicados en la carrera 8ª No. 75-49 y carrea 8ª No. 75-63 de Bogotá, que estaban catalogados como bienes de conservación arquitectónica, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 215 de 1997. La sociedad procedió a adelantar las tareas requeridas para lograr la adecuación de los inmuebles y emplearlos como su sede principal, sin embargo, durante dicho trámite se percató que estos en realidad no tenían ningún valor urbanístico o arquitectónico; razón por la cual intentó de manera infructuosa que la autoridad competente los excluyera del tratamiento especial o, en su defecto, le reconociera el pago de la compensación económica señalada por la Ley para reparar los efectos adversos de la limitación del dominio. Con posterioridad, la administración distrital expidió el Decreto 606 de 2001, por medio del que adoptó el inventario de algunos bienes de interés cultural, norma que incluyó nuevamente los inmuebles referidos como de conservación, esta vez, tipológica (modificando su denominación, pero no los efectos que de tal clasificación se derivan). La situación anterior llevó a que la sociedad insistiera en sus requerimientos, sin que estos fueran atendidos de manera definitiva. Luego de aproximadamente diez (10) años, la sociedad vendió los inmuebles, a su juicio por un valor inferior al que comercialmente tenían, debido a la afectación que sobre estos pesaba. Meses después, la administración expidió la Resolución No. 1145 de 2008, en la que finalmente excluyó los mencionados inmuebles del inventario de bienes de interés cultural.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 215 DE 1997 / DECRETO 215 DE 1997

### **COMPETENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA / COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA / FACTOR OBJETIVO**

La Sala es competente para conocer el presente caso, iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, en consideración a que la cuantía del proceso, determinada por el valor de la mayor pretensión, supera el monto mínimo exigido por el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo (CCA) para que el asunto sea de conocimiento de los Tribunales Administrativos en primera instancia y de esta Corporación en segunda instancia.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 132

**PROBLEMA JURÍDICO:** ¿Es la reparación directa la acción procedente para solicitar el reconocimiento y pago de los daños causados a la sociedad accionante como consecuencia del silencio que observó ante su solicitud de revisión de la catalogación de unos inmuebles de su propiedad como de conservación (arquitectónica – tipológica), dado que tal catalogación fue modificada meses después de que la sociedad los enajenó?

### **ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / NORMA DE ORDEN PÚBLICO / PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD DE LA LEY / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / JUICIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / CRITERIOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN**

## **DIRECTA / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Procedencia excepcional contra acto administrativo**

[L]as normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada tipo de acción no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento. Bajo esta óptica, se debe recordar que, si la causa del daño proviene de la ilegalidad de una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, un acto administrativo, la acción procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho. Por el contrario, si la fuente del daño es un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación de un inmueble, la acción idónea será la reparación directa, acción que, excepcionalmente, procede para demandar el resarcimiento de perjuicios por un acto administrativo legal, siempre que la causa petendi se haga residir en razones de hecho que revelen el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas que produjo su expedición.

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia de 30 de enero de 1987, Exp. 4493, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

## **BIEN INMUEBLE PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO / CONSERVACIÓN ARQUITECTÓNICA / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / JUICIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducada / PRINCIPIO NADIE PUEDE ALEGAR SU PROPIA CULPA**

Sobre esta causa hipotética, cuesta decir que, en un primer momento, los inmuebles objeto de controversia fueron catalogados como bienes de conservación arquitectónica por el Decreto 215 de 1997[ ], es decir, con anterioridad a que la sociedad demandante los adquiriera con el propósito de adecuarlos y convertirlos en su sede principal. La situación en mención permite establecer sin ninguna duda que el hecho generador del daño deviene del Decreto 215 de 1997, acto administrativo distrital pasible de control por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, la Sala no es ajena en observar, tal y como lo refiere el demandante, que, para el momento de adquisición del bien por parte de la sociedad, la oportunidad para iniciar la referida acción había caducado, siendo inútil la presentación de la demanda bajo dichos preceptos. Empero, se debe advertir que la actitud del accionante viene contraria al principio general del derecho, según el cual “nadie puede sacar provecho de su propia culpa”, pues en el caso concreto salta a la vista que la sociedad adquirió los inmuebles a sabiendas, o a pesar de que una debida diligencia negocial le obligaba a verificar si estos gozaban de un tratamiento especial que limitara el goce pleno del derecho de dominio, información que nunca le fue ocultada. Por lo tanto, la carga que de dicha condición se derivó, debió ser soportada por este.

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia del 4 de abril de 2018. Exp. 42222, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 215 DE 1997

## **CAUSA EFICIENTE DEL DAÑO / ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

En un segundo momento, se observa que la administración distrital decidió, bajo nuevos parámetros urbanísticos y arquitectónicos, que los inmuebles ya referidos

fueran nuevamente incluidos como bienes de interés cultural, en la categoría de conservación tipológica, mediante el Decreto 606 de 2001[ ], manifestación de voluntad que en ningún momento fue recurrida por el interesado vía administrativa, que para ese momento ya tenía el dominio sobre los predios. (...) es indudable que la causa eficiente del daño radicó en la manifestación de voluntad que, en ejercicio de funciones administrativas y con efectos jurídicos, expresó la administración distrital por medio del Decreto 606 de 2001, decisión que se constituye como un acto administrativo de carácter particular y concreto, por lo que la acción aplicable es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa, razón por la que resultaría, en principio, improcedente emitir pronunciamiento de fondo, en tanto se encuentra demostrada la indebida escogencia de la acción.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 606 DE 2001**

**JUICIO DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Para reclamar por los daños causados por la administración distrital al negar la exclusión de unos inmuebles del tratamiento de conservación / EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA / INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN**

[P]ara la Sala es claro que todas las respuestas emitidas por la administración estuvieron debidamente motivadas y revestían un carácter definitorio, pues resolvieron a cabalidad cada una de las solicitudes presentadas por el interesado, por lo tanto, si la sociedad accionante tenía un reproche respecto de alguna de ellas, debió controvertirlas, primero, en sede administrativa para, luego, venir a la jurisdicción contenciosa y atacar la legalidad de tales actos administrativos. Por consiguiente, se impone concluir que la acción adecuada para reclamar los daños que el hoy accionante consideró le fueron generados por la negación de la administración en la exclusión de los inmuebles de su propiedad como de interés cultural, era la de nulidad y restablecimiento del derecho. Por tanto, en relación con el reproche acá analizado cuesta decir que también está acreditada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

**PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- Contra acto definitivo / SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO / ACTO ADMINISTRATIVO FICTO NEGATIVO / INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

En el expediente obra el oficio del veinte (20) de noviembre de dos mil siete (2007), por medio del que se le dio respuesta a una cuenta de cobro para los predios de la referencia por concepto de cargas de compensación a cargo del Distrito Capital presentada por la sociedad convocante (que no se encuentra en el plenario), y en el que, a juicio de la Sala se le negó el reconocimiento de la compensación a través de pago en efectivo, como siempre fue lo pretendido por el accionante. En tal sentido es evidente que dicha respuesta, en cuanto acto definitivo susceptible de control judicial, debió ser objeto de pretensión de anulación como presupuesto de la pretensión de condena que se estudia en este cargo. Por tanto, la acción procedente no era otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho. Finalmente, aún si en gracia de discusión se atendieran los argumentos de la parte apelante y se reconociera que este último pronunciamiento ofreció una respuesta evasiva, lo cierto es que dicha actitud revelaría un silencio administrativo negativo, que conforme al artículo 40 del CCA habría generado un acto ficto o presunto lesivo de derechos subjetivos cuyo

restablecimiento no podía pretenderse a través de la acción de reparación directa.  
**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto, consultar sentencia de 13 de noviembre de 2014, Exp. 31408, C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 40

**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / FALLO INHIBITORIO POR INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN / ADECUACIÓN DE LA DEMANDA / POTESTAD DEL JUEZ / ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / INDICACIÓN DE LA VIOLACIÓN DE LA NORMA - No acreditada / SUSTENTACIÓN DEL CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LA NORMA - Inexistente / ALCANCE DE LA JUSTICIA ROGADA**

Ahora bien, teniendo en consideración que el Juez, con el propósito de salvaguardar el derecho de acceso a la administración de justicia y evitar fallos inhibitorios derivados de la indebida escogencia de la acción, cuando la parte haya desacertado en la escogencia de la acción, tiene la potestad de adecuar el medio de control a las pretensiones formuladas en la demanda con el propósito de que las sentencias se basen en una verdad judicial que se acerque lo más posible a la verdad real, lo cierto es que en el asunto objeto de estudio no podrá adecuarse al trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 85 del CCA, teniendo en consideración que la parte actora no formuló pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución No. 550 del 27 de agosto de 2008 de la Alcaldía Local de Chapinero de Bogotá D.C. y demás actos administrativos que la confirmaron, como tampoco indicó las normas violadas y el concepto de su violación. Lo anterior, con fundamento en el carácter eminentemente rogado de la jurisdicción contenciosa administrativa que impide examinar pretensiones a la luz de disposiciones diferentes de las invocadas en la demanda, es decir, que sus providencias se circunscriben sólo a lo que allí se ha planteado, por ser el libelo demandatorio un marco de referencia necesario para que el operador jurídico emita su pronunciamiento judicial según lo prevé el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 85 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 137 NUMERAL 4

**EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA / INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN**

Esta Colegiatura confirmará la sentencia proferida por el Tribunal de primera instancia en la que declaró probada la excepción de indebida escogencia de la acción y negó las pretensiones de la demanda, pero por los argumentos en esta providencia mencionados.

**CONDENA EN COSTAS - No hay lugar a su imposición**

Esta Colegiatura considera que no hay lugar a la imposición de costas debido a que no se evidenció en el caso concreto actuación temeraria de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

**FUENTE FORMAL:** LEY 446 DE 1998 - ARTÍCULO 55

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00369-02(48943)**

**Actor: CASA DE CAMBIOS UNIDAS S.A.**

**Demandado: BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

**Tema:** Daños causados por actuaciones irregulares de la administración distrital en la catalogación de unos inmuebles como bienes de conservación.

**Subtema 1:** Limitación de dominio sobre unos inmuebles por tratamiento especial.

**Subtema 2:** Omisión en el reconocimiento y pago de la compensación legal.

**Subtema 3:** Reconversión de la acción.

**Subtema 4.** Caducidad.

La Subsección resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el quince (15) de agosto de dos mil trece (2013), que declaró la indebida escogencia de la acción y negó las pretensiones de la demanda.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

Casa de Cambios Unidas S.A. adquirió dos inmuebles contiguos ubicados en la carrera 8ª No. 75-49 y carrea 8ª No. 75-63 de Bogotá, que estaban catalogados como bienes de conservación arquitectónica, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 215 de 1997. La sociedad procedió a adelantar las tareas requeridas para lograr la adecuación de los inmuebles y emplearlos como su sede principal, sin embargo, durante dicho trámite se percató que estos en realidad no tenían ningún valor urbanístico o arquitectónico; razón por la cual intentó de manera infructuosa que la autoridad competente los excluyera del tratamiento especial o, en su defecto, le reconociera el pago de la compensación económica señalada por la Ley para

reparar los efectos adversos de la limitación del dominio. Con posterioridad, la administración distrital expidió el Decreto 606 de 2001, por medio del que adoptó el inventario de algunos bienes de interés cultural, norma que incluyó nuevamente los inmuebles referidos como de conservación, esta vez, tipológica (modificando su denominación, pero no los efectos que de tal clasificación se derivan). La situación anterior llevó a que la sociedad insistiera en sus requerimientos, sin que estos fueran atendidos de manera definitiva. Luego de aproximadamente diez (10) años, la sociedad vendió los inmuebles, a su juicio por un valor inferior al que comercialmente tenían, debido a la afectación que sobre estos pesaba. Meses después, la administración expidió la Resolución No. 1145 de 2008, en la que finalmente excluyó los mencionados inmuebles del inventario de bienes de interés cultural.

## II. ANTECEDENTES

### 2.1. La demanda

El ocho (8) de junio de dos mil diez (2010)<sup>1</sup>, **Casa de Cambios Unidas S.A. [la sociedad]** presentó demanda en ejercicio de la **acción de reparación directa** contra **Bogotá Distrito Capital [Bogotá D.C.]**, con la que pretende que se la **declare** patrimonial y administrativamente responsable de los perjuicios causados como consecuencia de las acciones y omisiones surgidas en el proceso de catalogación de unos inmuebles de su propiedad como bienes de conservación (arquitectónica – tipológica), que individualizó de la siguiente manera: **“i) el erróneo mantenimiento durante mas de una década bajo tratamiento de conservación de inmuebles de su propiedad, habida consideración que ellos nunca reunieron las condiciones adecuadas para ser calificados dentro de tal categoría; ii) la multiplicidad de omisiones que impidieron la compensación económicas para reparar los efectos adversos de la limitación al dominio; y iii) la pertinaz negación a excluir sus inmuebles del tratamiento de conservación arquitectónica”**.

Conforme a la declaración anterior, solicitó que se **condene** a la entidad demandada a pagar: **i)** a título de lucro cesante<sup>2</sup>, la suma de siete mil setecientos cuarenta millones de pesos (\$7.740.000.000); **ii)** por concepto de daño emergente<sup>3</sup>, un total de seis mil ochenta y cinco millones trecientos nueve mil doscientos treinta pesos

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 22 C.1.

<sup>2</sup> En lo atinente a el monto determinado por lucro cesante adujo que: *“el valor comercial de los inmuebles de propiedad de Unidas S.A. en octubre de 1998 (fecha en la cual inició la reclamación ante el Distrito en orden a obtener la exclusión de sus bienes del catalogo de inmuebles de conservación o la compensación económica correspondiente) ascendía a \$1.160.250.000, suma que administrada con algún grado de diligencia empresarial, seguramente habría generado importantes rendimientos, desde cuando la sociedad inició sus reclamaciones (octubre de 1998) hasta cuando enajenó el lote englobado (abril de 2008). Motivo por el cual, conservadoramente estimamos que una discreta inversión del valor señalado debió haber producido desde octubre de 1998 hasta abril de 2008, intereses bancarios corrientes por \$7.740.000.000”*.

<sup>3</sup> Con relación a la tasación del perjuicio por daño emergente aseveró: *“el valor comercial del inmueble a 13 de abril de 2008, fecha en la cual fue vendido el inmueble englobado, habría ascendido a 2.223 millones de pesos (si no hubiera sometido a limitaciones urbanísticas), sin embargo, como consecuencia de ellas, debió enajenarse por solo 1.300 millones, lo cual ocasionó un daño emergente de \$923.000.000. adicionalmente, la empresa se vio obligada a tomar en arriendo inmuebles que empleó como sede de su oficina principal, durante el lapso comprendido entre la fecha en la cual adquirió para tales efectos las casas supuestamente de conservación arquitectónica y aquella en la cual la propia administración reconoció su error al someterles a tal tratamiento urbanístico, habiendo cancelado por tal concepto una suma superior a los \$5,162.309.230”*.

(\$6.085.309.230); y *iii*) por daños morales<sup>4</sup>, la suma de quinientos millones de pesos (500.000.000).

## 2.2. El trámite procesal relevante en primera instancia

2.2.1. El Tribunal **admitió** la demanda<sup>5</sup> y **notificó** el auto admisorio en debida forma<sup>6</sup>.

2.2.2. El representante judicial del ente territorial **contestó** la demanda<sup>7</sup>, con oposición a la totalidad de las pretensiones en ella formuladas.

2.2.3. El Tribunal abrió a **pruebas el proceso**<sup>8</sup>, y una vez concluida la etapa probatoria, **corrió traslado** a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran de conclusión y este rindiera concepto de fondo<sup>9</sup>.

2.3.4. Los apoderados de ambas partes **alegaron de conclusión**<sup>10</sup>. El procurador judicial **rindió concepto con solicitud denegatoria**<sup>11</sup>, al considerar que en el *sub-examine* “*el perjuicio cuya indemnización se pretende, tiene su fuente en un acto administrativo, [por lo tanto] lo procedente es acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no al de reparación directa.*”

## 2.3. La sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictó fallo de primera instancia, en el que declaró probada la indebida escogencia de la acción y negó las pretensiones de la demanda<sup>12</sup>. Adujo que, “*del estudio del caso se evidencia que la responsabilidad que se le imputa a la entidad demandada deriva de dos actuaciones: i) consistente en los daños causados con la asignación de conservación arquitectónica y posteriormente conservación tipológica a los inmuebles ubicados en la carrera 8ª No. 75-49 y carrea 8ª No. 75-63 de Bogotá; y ii) por el no reconocimiento de la respectiva compensación por indemnización a que había lugar, producto de la catalogación de los inmuebles como de interés arquitectónico*”.

En cuanto a la primera actuación, aseveró que si la parte actora consideraba que los inmuebles referenciados no presentaban las características propias y necesarias para ser catalogados como de conservación arquitectónica (Decreto 215 de 1997), y

---

<sup>4</sup> Sobre el monto solicitado por daños morales expresó que: “*se vulneró formalmente durante mas de una década el derecho no patrio minal de la referida sociedad a contar con certidumbre jurídica y reglas de juego claras para el desarrollo de sus actividades, todo lo cual, se puso en evidencia, al ser reconocido por la propia administración que se equivocó al calificar sus bienes como de reserva arquitectónica, impidiéndole llevar a cabo el libre desarrollo de su derecho de dominio. Adicionalmente, se le impidió ejercer adecuadamente el derecho no patrimonial, consistente en que sus balances fueran la expresión fidedigna de su realidad financiera. Así las cosas, objetivamente se ocasionó a la demandante un daño moral que debe ser resarcido con una suma estimada en \$500.000.000*”.

<sup>5</sup> Folio 30 C.1.

<sup>6</sup> Folio 32 C.1.

<sup>7</sup> Folios 33 a 57 C.1.

<sup>8</sup> Folios 62 a 63 C.1.

<sup>9</sup> Folio 219 C.1.

<sup>10</sup> Folios 120 a 227 C.1. (La sociedad) y folios 228 a 236 C.1 (Bogotá D.C.)

<sup>11</sup> Folios 179 a 190 C.1.

<sup>12</sup> Folios 244 a 250 C. Ppal.

luego de conservación tipológica (Decreto 606 de 2001), *“debió cuestionar la legalidad de dichos actos administrativos, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”*.

Respecto de la segunda actuación, aseguró que tiene su fuente en la negativa de la entidad demandada en reconocer una compensación, manifestación que se consolidó con el oficio 2007-36756 del 20 noviembre de 2007, proferido por el ente territorial, razón por la cual *“si la parte actora consideraba que era acreedora del pago por compensación en efectivo que solicitaba, debió ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el oficio referido, el cual tiene la naturaleza de un acto administrativo definitivo”*.

#### **2.4. El recurso de apelación**

La parte accionante recurrió el fallo de primera instancia, a fin de que sea revocado y en su lugar sea estudiado el fondo del asunto<sup>13</sup>. Consideró que el *quo* erró en la interpretación de la demanda y en la conceptualización del daño que se pretende sea reparado, por los siguientes motivos:

En cuanto a los daños derivados del sometimiento de los inmuebles objeto de controversia a tratamiento urbanístico especial, precisó que *“el Decreto 215 de 1997 no pudo ser demandado por la actora [bajo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho]; por cuanto, al adquirir los inmuebles, ya había caducado dicha oportunidad, circunscribiéndose su posibilidad a solicitar la exclusión de sus bienes del referido tratamiento; solicitud que fue desatendida por la administración distrital, generándose la omisión que originó el daño cuya antijuridicidad evidenció palmariamente la Resolución 1145 de 2008, al declarar que los referidos bienes jamás tuvieron ningún valor arquitectónico. Por su parte, el Decreto 606 de 2001, si pudo haber sido demandado [bajo la acción referida]; empero, con posterioridad a su expedición, las regulaciones distritales crearon un procedimiento especial de exclusión, en virtud del cual, fueron desatadas favorablemente las solicitudes de desafectación propuestas por la actora; originando un pronunciamiento regular, que puso en evidencia el daño antijurídico ocasionado por la administración, al dilatar en el tiempo la adopción de tal determinación”*.

En lo atinente a los daños causados por el no pago de la compensación solicitada, estimó que la administración jamás produjo un acto administrativo definitivo en el que negara dicha solicitud, generándose así la imposibilidad de demandar bajo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, además especificó que el Oficio 2007-36756 del 20 noviembre de 2007 *“no cerró el trámite de la solicitud compensatoria; ya que, solo contiene el señalamiento de directrices, conceptos jurídicos, comentarios técnicos y como siempre, el anuncio de trámites subsiguientes sin adoptar ninguna decisión definitiva”*

---

<sup>13</sup> Folios 252 a 259 C. Ppal.

Con todo lo expuesto, concluyó que *“la demanda no clama un daño antijurídico originado en actos administrativos, sino en acciones y omisiones de la administración, que lesionaron sus intereses patrimoniales, motivo por el cual, no se produjo la aducida ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción”*.

## 2.5. El trámite procesal relevante en segunda instancia

Esta Corporación **admitió** el recurso interpuesto<sup>14</sup> y **corrió traslado** a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran y éste conceptuara<sup>15</sup>; oportunidad que fue aprovechada por la totalidad de las partes<sup>16</sup>. El Ministerio Público guardó silencio.

## III. PRESUPUESTOS DE LA SENTENCIA DE MÉRITO

### 3.1. Competencia

**La Sala es competente para conocer el presente caso**, iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa, en consideración a que la cuantía del proceso, determinada por el valor de la mayor pretensión<sup>17</sup>, supera el monto mínimo exigido por el artículo 132 del Código Contencioso Administrativo (CCA)<sup>18</sup> para que el asunto sea de conocimiento de los Tribunales Administrativos en primera instancia y de esta Corporación en segunda instancia<sup>19</sup>.

### 3.2. Acción procedente

3.2.1. La Sala se ve avocada a plantear el **problema jurídico central** propuesto por el recurrente, al momento de analizar este presupuesto procesal. Tal problema puede sintetizarse en la siguiente cuestión:

¿Es la reparación directa la acción procedente para solicitar el reconocimiento y pago de los daños causados a la sociedad accionante como consecuencia del silencio que observó ante su solicitud de revisión de la catalogación de unos inmuebles de su propiedad como de conservación (arquitectónica – tipológica), dado que tal catalogación fue modificada meses después de que la sociedad los enajenó?

3.2.2. La jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica en señalar *“que la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la*

---

<sup>14</sup> Folio 266 C. Ppal.

<sup>15</sup> Folio 268 C. Ppal.

<sup>16</sup> Folios 269 a 271 del C. Ppal. (La sociedad); folio 272 a 281 del C. Ppal. (Bogotá D.C.).

<sup>17</sup> Artículo 20.2 del Código de Procedimiento Civil: La cuantía se determinará por: *“el valor de la pretensión mayor, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones”*. Disposición aplicable al caso concreto debido al año de presentación de la demanda.

<sup>18</sup> Artículo 132 del Código Contencioso Administrativo. Disposición modificada por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, que estableció: *“Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales”*.

<sup>19</sup> La suma de los valores solicitados en las pretensiones de la demanda por daños patrimoniales es de \$14.325.309.230, monto que convertido a salarios mínimos del año 2010 (\$515.000), fecha de presentación de la demanda, asciende a 27.816,13 SMLMV.

*controversia y ésta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional*<sup>20</sup>. En este sentido, las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada tipo de acción no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues se trata de normas de orden público y de imperativo cumplimiento.

Bajo esta óptica, se debe recordar que, si la causa del daño proviene de la ilegalidad de una decisión de la administración que crea, modifica o extingue una relación jurídica particular y concreta, es decir, un acto administrativo, la acción procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho. Por el contrario, si la fuente del daño es un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación de un inmueble, la acción idónea será la reparación directa, acción que, excepcionalmente, procede para demandar el resarcimiento de perjuicios por un acto administrativo legal, siempre que la causa petendi se haga residir en razones de hecho que revelen el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas<sup>21</sup> que produjo su expedición.

3.2.3. En ese orden de ideas, es menester de la Sala individualizar cuál o cuáles son los daños alegados en el presente proceso y determinar la fuente de cada uno de ellos, con el propósito de establecer la procedencia o no de la acción de reparación directa. Así, para dar cumplimiento al cometido propuesto, se hace necesario analizar las pruebas que obran en el expediente en relación con los supuestos fácticos deprecados por la sociedad demandante y que se resumen de la siguiente manera:

*3.2.3.1. El alcalde mayor de Bogotá D.C. expidió el Decreto 215 del 31 de marzo 1997, por medio del que asignó el tratamiento de conservación arquitectónica a algunos inmuebles, entre los que se encuentran, las casas ubicadas en la carrera 8ª No. 75-79 y carrera 8ª No. 75-63. En atención a que se trataban de construcciones con un incuestionable valor arquitectónico, Casa de Cambios Unidas S.A. decidió adquirirlas, el 13 de abril de 1998, con el objeto de emplearlas como sede principal de sus negocios.*

La clasificación de los inmuebles referidos como de conservación arquitectónica, la intención de volverlos sede principal de la sociedad, y la posterior adquisición de estos están demostrados con: *i)* copia del decreto en mención<sup>22</sup>; *ii)* Acta No. 16 de la reunión celebrada por la junta directiva de la sociedad, el cuatro (4) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997), en la que se discutió la posibilidad de una nueva sede para la casa matriz<sup>23</sup>; y *iii)* certificado de tradición con número de matrícula inmobiliaria No. 50C-1551051, contentivo de los diferentes negocios jurídicos que se han realizado en relación con ambos predios, que a la postre fueron englobados, y del que se desprende que estos fueron adquiridos por la sociedad el trece (13) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998)<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 12 de mayo de 2011, Exp. 26.758. Así mismo, ver, entre otras, las sentencias de 7 de junio de 2007, Exp. 16.474; del 19 de julio de 2007, Exp. 30.905; del 31 de agosto de 2005, Exp. 29.511.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 30 de enero de 1987, Exp. 4493.

<sup>22</sup> Folios 161 a 201 C.2.

<sup>23</sup> Folios 2 a 7 C.2.

<sup>24</sup> Folios 54 a 55 C.2.

3.2.3.2. Casa de Cambios Unidas S.A. procedió a adelantar las tareas previas requeridas para lograr la adecuación de los inmuebles adquiridos, fase en la cual advirtió: i) que un examen de los inmuebles había develado que esto no se encontraban clasificados con el valor arquitectónico que le había atribuido el Distrito; ii) que el asentamiento de los elevados edificios contiguos habían afectado significativamente su estructura y asentamientos, haciéndose indispensable, para hacerles utilizables, cuantiosas inversiones; y iii) que el tratamiento especial otorgado por la administración a las casas impedía su demolición y construcción, lo cual amenazaba con imponer el mantenimiento de la propiedad inactiva y afectar su valor comercial.

En relación con lo relatado por la sociedad accionante en este punto, la Sala considera que las dos primeras apreciaciones (supuesto error de clasificación y mal estado del inmueble) son de carácter subjetivo y en el plenario no se observa prueba que sustente lo afirmado. Ahora bien, en cuanto a la última apreciación (imposibilidad de demolición y construcción), se debe decir que esta es de carácter normativo, y el no poder realizar tales acciones es una consecuencia inescindible de la condición de conservación arquitectónica que poseen los inmuebles, además que la sociedad sabía de esta limitación al momento de adquirirlos.

3.2.3.3. Como consecuencia de las circunstancias descritas, la sociedad inició en el segundo semestre del año 1998, una serie de requerimientos ante el ente territorial, orientados a amortiguar los efectos negativos de la clasificación dispuesta por el Decreto 215 de 1997. En tal sentido, solicitó las fichas técnicas que llevaron al distrito a asignarle a los inmuebles la clasificación de conservación arquitectónica para su evaluación particular; instó a la exclusión de tales inmuebles del tratamiento especial, y pidió el reconocimiento y pago de la compensación a que tienen derecho los propietarios de inmuebles con tales características. La administración distrital omitió responder de fondo las diferentes solicitudes elevadas por la sociedad.

En lo atinente a los requerimientos que hizo el interesado a la administración distrital y sus consecuentes respuestas, se observa que estos están debidamente acreditados con los siguientes documentos: *i)* escrito de petición presentado por la sociedad ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el veintiséis (26) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), en el que solicitó las fichas técnicas que sustentaron la declaratoria de Conservación arquitectónica de los inmuebles objeto de controversia<sup>25</sup>; *ii)* respuesta al escrito petitorio anteriormente citado, proferida por la subdirectora de Planeamiento y Ordenamiento Urbano del Distrito, el diez (10) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), en el que se le informó que “los criterios de selección de inmuebles en los cuales se basó la junta de protección del Patrimonio Urbano para el estudio de aquellas edificaciones que posteriormente fueron declaradas conservación arquitectónica por el decreto 215 de 1997, se publicaron en la

---

<sup>25</sup> Folio 8 C.2.

*gaceta de urbanismo y construcción No. 90 de 1996*<sup>26</sup>; **iii**) escrito de petición presentado por la sociedad ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el veintitrés (23) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), en el que solicitó se estudiara, evaluara y reconsiderara la condición de inmuebles de conservación arquitectónica que para entonces pesaba sobre las casas de su propiedad, pues a su juicio *“no se trata(ba)n de inmuebles excepcionales e irrepetibles”*<sup>27</sup>; **iv**) respuesta al escrito petitorio citado con antelación, proferida por el subdirector de Planeamiento y Ordenamiento Urbano del Distrito, el primero (1) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999), en el que se informó que para esa fecha se estaban *“estudiando y definiendo las políticas que para la preservación del patrimonio se incluirían en el Plan de Ordenamiento Territorial, con nuevos criterios que pretenden integrar el patrimonio arquitectónico a la dinámica de la ciudad, por lo que su solicitud será estudiada a la luz de estos nuevos criterios”*<sup>28</sup>; **v**) escrito de petición presentado por la sociedad ante la Alcaldía de Bogotá D.C., el nueve (9) de febrero de dos mil (2000), por medio del cual informó la gestión que había venido adelantando ante la autoridad respectiva para determinar el monto de la compensación sobre los inmuebles de su propiedad que poseían el tratamiento de conservación arquitectónica, valor que en su concepto ascendía a \$1.900.000.000; asimismo, solicitó ordenar al Instituto Agustín Codazzi para que efectuara el avalúo de los inmuebles en cuestión, pues era el único requisito faltante para la procedencia de la compensación, y a la autoridad respectiva para que proveyera los recursos necesarios para su desembolso<sup>29</sup>; **vi**) respuesta a la solicitud anteriormente referida, proferida por el subdirector jurídico del Distrito, el veintinueve (29) de marzo de dos mil (2000), con el que se le informó al interesado: *“no es posible aplicar la compensación a los inmuebles afectados por vías de las declaratorias de conservación arquitectónica, en la medida en que dicho criterios deben concordarse con los parámetros urbanísticos que se establezcan en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)”*, el cual entrará en vigencia a más tardar el 30 de junio del 2000, y establecerá las pautas para su aplicación<sup>30</sup>; **vii**) escrito de petición presentado por la sociedad ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el ocho (8) de agosto de dos mil (2000), en el que solicitó nuevamente la compensación por tratamiento de conservación sobre los inmuebles bajo su dominio, debido a que ya había sido reglamentado el POT<sup>31</sup>; **viii**) respuesta al escrito petitorio anteriormente citado, proferida por el subdirector de Planeación y Ordenamiento Urbano del Distrito, el treinta (30) de agosto de dos mil (2000), en el que se comunicó que para ese momento no era posible realizar la compensación. La razón aducida fue del siguiente tenor literal: *“porque no se ha reglamentado el POT en lo referente a la declaratoria de inmuebles de interés cultural, ni se ha expedido la reglamentación de la edificabilidad de toda la ciudad (...) por tal motivo una vez la normativa del POT avance en los mencionados*

---

<sup>26</sup> Folio 9 y 287 C.2.

<sup>27</sup> Folios 11 a 13 C.2.

<sup>28</sup> Folios 14 a 17 y 288 a 291 C.2.

<sup>29</sup> Folios 20 a 21 C.2.

<sup>30</sup> Folios 22 a 23 y 292 a 293 C.2.

<sup>31</sup> Folios 24 a 26 y 294 a 296 C.2.

aspectos, se procederá a reglamentar lo referente a la transferencia de derechos [de] construcción provenientes de inmuebles de interés cultural”<sup>32</sup>.

3.2.3.4. El alcalde mayor de Bogotá D.C. expidió el Decreto 606 del 26 de julio 2001, por medio del que creó el inventario de bienes de interés cultural, norma que incluyó nuevamente las casas contiguas ubicadas en la carrera 8ª No. 75-79 y carre[r]ja 8ª No. 75-63 como predios de conservación tipológica. La situación anterior, llevó a que Casa de Cambios Unidas S.A. insistiera en sus pretensiones, orientadas a lograr definitivamente la compensación monetaria a su favor o la exclusión de los inmuebles de la categoría de conservación tipológica. Requerimientos que no fueron atendidos de manera definitiva, pues siempre fueron respondidos de formas evasivas por la administración.

La clasificación de los inmuebles referidos como de conservación arquitectónica, las actuaciones posteriormente realizadas, y las respectivas respuestas por parte de la administración están demostrada con lo siguientes documentos: **i)** copia del decreto en mención<sup>33</sup>; **ii)** escrito de petición presentado por la Sociedad ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en el que elevó nuevamente la solicitud de compensación por el tratamiento de conservación tipológica que recaía sobre los inmuebles de su propiedad<sup>34</sup>; **iii)** respuesta a la solicitud realizada, proferida por la subdirectora de Planeamiento Urbano, el veinte (20) de marzo de dos mil dos (2002), en el que se informó al interesado que dicha entidad “*elaboró una propuesta de reglamentación de los derechos transferibles de construcción y desarrollo para bienes de interés cultural (...) por lo tanto este departamento se encuentra realizando las gestiones, ajustes y correcciones pertinentes para adelantar tal reglamentación*”<sup>35</sup>; **iv)** escrito de petición presentado por la sociedad ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el veintiséis (26) de septiembre de dos mil tres (2003), a través del cual solicitó reconsiderar la condición de inmuebles de interés cultural que afectan a las casas objeto de controversia, aduciendo que estas no están cumpliendo ninguna función de tipo cultural<sup>36</sup>; **v)** respuesta al escrito petitorio ante citado, proferido por la gerente de patrimonio y renovación de la subdirección de Planeamiento Urbano del Distrito, el cuatro (4) de noviembre de dos mil tres (2003), en el que ratificó que los predios de la referencia son inmuebles de interés cultural, categoría de conservación tipológica, según el listado del Decreto 606 de 2001, y que sus características particulares no los hace meritorios de exclusión de dicha declaratoria; no obstante, expresó que se está llevando a cabo un estudio de los inmuebles actualmente declarados de interés cultural, con el fin de determinar si se ratifican con tal condición, para lo cual anexó con dicha comunicación un formulario para estudiar el caso particular<sup>37</sup>; **vi)** oficio suscrito por la subdirectora de Planeamiento Urbano del Distrito con destino a la sociedad, el veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005), en el que informó que “*luego de realizarse el estudio preliminar de las condiciones urbanas y arquitectónicas a la luz de los*

---

<sup>32</sup> Folio 27 y 286 C.2.

<sup>33</sup> Folios 96 a 160 y 203 a 266 C.2.

<sup>34</sup> Folio 29 C.2.

<sup>35</sup> Folio 30 y 297 C.2.

<sup>36</sup> Folios 35 a 36 C.2.

<sup>37</sup> Folios 37 a 39 C.2.

nuevos criterios de clasificación de inmuebles y de la políticas para la preservación del patrimonio establecidas por el POT, la información por usted suministrada (los inmuebles de su propiedad están rodeados de edificios de 12 pisos, por lo que el contexto ha sido modificado y no contribuye a la consolidación urbana) fue presentada a consideración del Consejo Asesor de Patrimonio el cual emitió concepto desfavorable para la exclusión, (...) por lo que se acoge el concepto emitido y se reafirma la calidad de inmuebles de interés cultural asignada a los predios de la referencia”<sup>38</sup>; **vii)** oficio suscrito por el subsecretario de Planeación Territorial del Distrito con destino a la sociedad, el veinte (20) de noviembre de dos mil siete (2007), en el que se le da “respuesta a la solicitud presentada sobre la cuenta de cobro para los predios de la referencia por concepto de cargas de compensación a cargo del Distrito Capital”<sup>39</sup>, en el sentido de establecer que: “ni la Ley nacional ni las locales del ordenamiento territorial, permiten compensar la carga de conservación a los bienes inmuebles de interés cultural a través de pago efectivo como pretende la solicitud. En el Distrito el mecanismo que previó el POT como herramienta de compensación son las transferencias de derechos de construcción y desarrollo, las cuales solo pueden aplicarse y desarrollarse en la medida que se desarrollen las normas urbanísticas de la ciudad y siempre y cuando la cantidad de derechos de construcción que se generen y los de predios receptores, garanticen la viabilidad financiera que exigen las normas para implementar un mecanismo que le garantice a los propietarios de bienes de interés cultural la posibilidad real de transar en el mercado los derechos de construcción”.

3.2.3.5. Casa de Cambios Unidas S.A. resultó inmersa en una grave situación patrimonial, por lo que se vio impelida a vender los inmuebles de su propiedad, negocio jurídico que se realizó el 8 octubre de 2008, por un valor de \$1.300.000.000, valor inferior al comercial debido a la catalogación de los bienes como de conservación tipológica.

El motivo que el accionante adujo como detonador para realizar la venta no esta demostrado en el plenario, sin embargo, dicho negocio jurídico está plenamente acreditado con: **i)** certificado de tradición con número de matrícula inmobiliaria No. 50C-1551051 (anotación 4)<sup>40</sup>. Por su parte, la afirmación tendiente a determinar que los inmuebles fueron vendidos por un precio inferior al comercial, se pretenden probar con un estudio retroactivo urbano realizado por un consultor independiente<sup>41</sup>, medio de convicción que si hay lugar a ello se analizará con posterioridad en la presente providencia.

3.2.3.6. El secretario Distrital de Planeación expidió la Resolución No. 1145 del 4 de diciembre de 2008, por medio de la que excluyó los mencionados inmuebles del inventario de bienes de interés cultural.

---

<sup>38</sup> Folios 40 a 41 y 282 a 285 C.2.

<sup>39</sup> Folios 42 a 51 C.2.

<sup>40</sup> Folios 54 a 55 C.2.

<sup>41</sup> Folios 56 a 78 a 55 C.2.

Este último hecho está demostrado con: **i)** el documento contentivo de la resolución mencionada, en la que la Secretaría Distrital de Planeación decidió excluir del inventario de bienes de interés cultural los predios ubicados en la carrera 8ª No. 75-49 y carrera 8ª No. 75-63 de Bogotá<sup>42</sup>. Lo anterior, atendiendo el concepto emitido por el Consejo Asesor del Patrimonio Cultural, que fue transcrito en su totalidad en la Resolución mencionada y del que se destaca lo siguiente:

*“El delegado del Alcalde Mayor de Bogotá anota que en la pasada sesión quedó pendiente la votación final. Prácticamente hubo consenso en que los inmuebles debían ser excluidos, teniendo en cuenta que el edificio vecino del costado norte de los mismos, edificado con normas del Acuerdo 6 o de la que estuviera vigente en la fecha de construcción de este, hace muy agresivo cualquier contexto urbano que pueda tenerse para predios de este tipo. Además, el estilo de construcción de las casas no representa nada distinto a la labor de un maestro de obra que le gustaba combinar estilos españoles y de toda clase, sin que en ello haya algún valor. Se opuso con vehemencia la presidenta de la Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá, pero todos los demás miembros del CAP de manera general han entendido que deben excluirse los inmuebles. (...).*

*Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto (comentarios del consejo asesor), el nuevo contexto y los nuevos elementos de juicio presentados por los propietarios que fueron analizados de manera individual y posteriormente en conjunto por parte de cada uno de los miembros del consejo asesor de patrimonio asistentes y, la comunicación radicada por la representante legal del Edificio Nogal reservado (quien solicitó que los inmuebles no fueran excluidos), los miembros recomiendan la exclusión de la declaratoria como inmuebles de interés cultural por el Decreto 606 de 2001 de los predios localizados en la carrera 8ª No. 75-49 y carrea 8ª No. 75-63”.*

3.2.4. En atención a los hechos que se encontraron probados y a la concreción que del daño hizo la sociedad accionante, se evidencia que, en efecto, la responsabilidad que se le imputa a la entidad territorial se deriva de tres (3) actuaciones independientes: **i)** la declaración de unos inmuebles como de conservación (arquitectónica – tipológica), sin que tuvieran las características necesarias para ello; **ii)** la negación reiterada de excluir unos inmuebles del tratamiento de conservación; y **iii)** la omisión en el pago de la compensación legal a que se tenía derecho.

Entonces, la Sala procede a establecer, respecto de cada una de las señaladas actuaciones, su relación con cada uno de los daños alegados para determinar si hay lugar a la reclamación pretendida, y en caso de que la respuesta sea afirmativa, si la acción instaurada es la procedente:

3.2.4.1 Daños causados por la administración distrital al declarar unos inmuebles de propiedad de la sociedad accionante como de conservación (arquitectónica - tipológica), sin que tuvieran las características para ello.

---

<sup>42</sup> Folios 79 a 81 y 281 a 283 C.2.

3.2.4.1.1. Sobre esta causa hipotética, cuesta decir que, en un primer momento, los inmuebles objeto de controversia fueron catalogados como bienes de conservación arquitectónica por el Decreto 215 de 1997<sup>[43]</sup>, es decir, con anterioridad a que la sociedad demandante los adquiriera<sup>44</sup> con el propósito de adecuarlos y convertirlos en su sede principal<sup>45</sup>.

La situación en mención permite establecer sin ninguna duda que el hecho generador del daño deviene del Decreto 215 de 1997, acto administrativo distrital pasible de control por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, la Sala no es ajena en observar, tal y como lo refiere el demandante, que, para el momento de adquisición del bien por parte de la sociedad, la oportunidad para iniciar la referida acción había caducado, siendo inútil la presentación de la demanda bajo dichos preceptos.

Empero, se debe advertir que la actitud del accionante viene contraria al principio general del derecho, según el cual “*nadie puede sacar provecho de su propia culpa*”<sup>46</sup>, pues en el caso concreto salta a la vista que la sociedad adquirió los inmuebles a sabiendas, o a pesar de que una debida diligencia negocial le obligaba a verificar si estos gozaban de un tratamiento especial que limitara el goce pleno del derecho de dominio, información que nunca le fue ocultada. Por lo tanto, la carga que de dicha condición se derivó, debió ser soportada por este.

3.2.4.1.2. En un segundo momento, se observa que la administración distrital decidió, bajo nuevos parámetros urbanísticos y arquitectónicos, que los inmuebles ya referidos fueran nuevamente incluidos como bienes de interés cultural, en la categoría de conservación tipológica, mediante el Decreto 606 de 2001<sup>[47]</sup>, manifestación de voluntad que en ningún momento fue recurrida por el interesado vía administrativa, que para ese momento ya tenía el dominio sobre los predios.

De este modo, para la Sala es claro que el origen del daño alegado deviene del Decreto en mención. Aun así, no se puede pasar por alto que la sociedad accionante manifestó que solo tuvo certeza del daño con posterioridad a la venta de los inmuebles<sup>48</sup>, derivado del contenido de la Resolución No. 1145 de 2008<sup>[49]</sup>, en la que la administración corrigió el “*supuesto error histórico*” de haber incluido en dicha catalogación los predios de su propiedad.

Tal afirmación, sin embargo, parte de la asunción, contra toda evidencia, del reconocimiento que según la accionante habría hecho la administración distrital en la Resolución precitada de la pretérita comisión de un error determinante de la clasificación de los predios de propiedad de la parte convocante dentro del inventario de bienes de interés cultural según los parámetros urbanísticos contemplados en el Decreto 606 de 2001. A juicio de la Sala, los hechos probados

---

<sup>43</sup> Apartado 3.2.3.1. (i)

<sup>44</sup> Apartado 3.2.3.1. (iii).

<sup>45</sup> Apartado 3.2.3.1. (ii).

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección c, sentencia del 4 de abril de 2018. Expediente 42222.

<sup>47</sup> Apartado 3.2.3.4. (i).

<sup>48</sup> Apartado 3.2.3.5. (i).

<sup>49</sup> Apartado 3.2.3.6. (i).

revelan que, con el paso del tiempo y con ocasión del desarrollo urbano, los inmuebles perdieron las características técnicas que permitían predicar de ellos la necesidad de limitar su urbanismo.

En tal sentido, es indudable que la causa eficiente del daño radicó en la manifestación de voluntad que, en ejercicio de funciones administrativas y con efectos jurídicos, expresó la administración distrital por medio del Decreto 606 de 2001, decisión que se constituye como un acto administrativo de carácter particular y concreto, por lo que la acción aplicable es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa, razón por la que resultaría, en principio, improcedente emitir pronunciamiento de fondo, en tanto se encuentra demostrada la indebida escogencia de la acción.

#### 3.2.4.2. Daños causados por la administración distrital al negar la exclusión de unos inmuebles del tratamiento de conservación.

Sobre esta causa hipotética que plantea la accionante, esta Colegiatura se permite observar, atendiendo el contenido de las pruebas traídas al plenario, que la sociedad presentó dos (2) escritos de petición con fecha del veintitrés (23) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998)<sup>50</sup> y del veintiséis (26) de septiembre de dos mil tres (2003)<sup>51</sup>, en los que solicitó fuera reconsiderada la condición de conservación de los inmuebles de su propiedad y se excluyeran de dicha clasificación; la primera petición se fundamentó en que no se cumplían con los parámetros establecido en el Decreto 215 de 1997, y la segunda, que los predios no tenían las características que el Decreto 606 de 2001 exigía para darles el tratamiento de bienes de interés cultural.

La autoridad distrital despachó desfavorablemente los requerimientos referidos mediante los oficios del primero (1) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999)<sup>52</sup> y cuatro (4) de noviembre de dos mil tres (2003)<sup>53</sup>, al considerar que, de acuerdo a la normatividad vigente para la fecha de presentación de cada una de las peticiones, las características particulares de los inmuebles no los hacía meritorios de exclusión, sin perjuicio que con posterioridad dicha decisión pudiera ser reconsiderada, debido a la consolidación de nuevos parámetros urbanísticos para determinar la condición de conservación de algún inmueble.

Adicionalmente, se vislumbra que la administración distrital reafirmó, mediante oficio del veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005)<sup>54</sup>, la condición de interés cultural de los inmuebles objeto de controversias. Pronunciamiento que tuvo su origen en una nueva petición presentada por la sociedad (que no se trajo al proceso) en la que requirió por tercera vez a la autoridad para que los inmuebles bajo su dominio fueran excluidos del tratamiento de conservación, ya que, a su juicio, el contexto arquitectónico de la zona había cambiado.

---

<sup>50</sup> Apartado 3.2.3.3. (iii).

<sup>51</sup> Apartado 3.2.3.4. (iv).

<sup>52</sup> Apartado 3.2.3.3. (iv).

<sup>53</sup> Apartado 3.2.3.4. (v).

<sup>54</sup> Apartado 3.2.3.4. (vi).

En atención a lo anterior, para la Sala es claro que todas las respuestas emitidas por la administración estuvieron debidamente motivadas y revestían un carácter definitorio, pues resolvieron a cabalidad cada una de las solicitudes presentadas por el interesado, por lo tanto, si la sociedad accionante tenía un reproche respecto de alguna de ellas, debió controvertirlas, primero, en sede administrativa para, luego, venir a la jurisdicción contenciosa y atacar la legalidad de tales actos administrativos.

Por consiguiente, se impone concluir que la acción adecuada para reclamar los daños que el hoy accionante consideró le fueron generados por la negación de la administración en la exclusión de los inmuebles de su propiedad como de interés cultural, era la de nulidad y restablecimiento del derecho. Por tanto, en relación con el reproche acá analizado cuesta decir que también está acreditada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

#### 3.2.4.3. Daños causados por la administración distrital al omitir el reconocimiento del pago de la compensación legal a que tienen derecho los propietarios de inmuebles catalogados de conservación.

En atención a este último cargo, la Sala nota que la sociedad accionante presentó tres (3) escritos de petición con fechas de nueve (9) de febrero de dos mil (2000)<sup>55</sup>, ocho (8) de agosto de dos mil (2000)<sup>56</sup>, y veinticuatro (24) de octubre de dos mil uno (2001)<sup>57</sup>, en los que solicitó le fuera reconocido el pago de la compensación a la que tenía derecho, según lo establecido por el Decreto 151 de 22 de enero de 1998, por ser propietario de bienes inmuebles afectos a conservación.

Las respuestas dadas a cada una de las peticiones en mención datan del veintinueve (29) de marzo de dos mil (2000)<sup>58</sup>, treinta (30) de agosto de dos mil (2000)<sup>59</sup>, y veinte (20) de marzo de dos mil dos (2002)<sup>60</sup>, respectivamente, y tienen en común que ninguna resuelve la petición de fondo, pues establecen que para ese momento no era posible aplicar la compensación a los predios afectados por vías de las declaratorias de conservación arquitectónica, en la medida en que dicho criterios debían acoplarse con los parámetros urbanísticos que se establecieran y se regularan en el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Sin embargo, en el expediente obra el oficio del veinte (20) de noviembre de dos mil siete (2007)<sup>61</sup>, por medio del que se le dio respuesta a una cuenta de cobro para los predios de la referencia por concepto de cargas de compensación a cargo del Distrito Capital presentada por la sociedad convocante (que no se encuentra en el plenario), y en el que, a juicio de la Sala se le negó el reconocimiento de la compensación a través de pago en efectivo, como siempre

---

<sup>55</sup> Apartado 3.2.3.3. (v).

<sup>56</sup> Apartado 3.2.3.3. (vii).

<sup>57</sup> Apartado 3.2.3.4. (ii).

<sup>58</sup> Apartado 3.2.3.3. (vi).

<sup>59</sup> Apartado 3.2.3.3. (viii).

<sup>60</sup> Apartado 3.2.3.4. (iii).

<sup>61</sup> Apartado 3.2.3.4. (vii).

fue lo pretendido por el accionante. En tal sentido es evidente que dicha respuesta, en cuanto acto definitivo susceptible de control judicial, debió ser objeto de pretensión de anulación como presupuesto de la pretensión de condena que se estudia en este cargo. Por tanto, la acción procedente no era otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, aún si en gracia de discusión se atendieran los argumentos de la parte apelante y se reconociera que este último pronunciamiento ofreció una respuesta evasiva, lo cierto es que dicha actitud revelaría un silencio administrativo negativo<sup>62</sup>, que conforme al artículo 40 del CCA<sup>63</sup> habría generado un acto ficto o presunto lesivo de derechos subjetivos cuyo restablecimiento no podía pretenderse a través de la acción de reparación directa.

3.2.5. Ahora bien, teniendo en consideración que el Juez, con el propósito de salvaguardar el derecho de acceso a la administración de justicia y evitar fallos inhibitorios derivados de la indebida escogencia de la acción, cuando la parte haya desacertado en la escogencia de la acción, tiene la potestad de adecuar el medio de control a las pretensiones formuladas en la demanda con el propósito de que las sentencias se basen en una verdad judicial que se acerque lo más posible a la verdad real, lo cierto es que en el asunto objeto de estudio no podrá adecuarse al trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 85 del CCA, teniendo en consideración que la parte actora no formuló pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución No. 550 del 27 de agosto de 2008 de la Alcaldía Local de Chapinero de Bogotá D.C. y demás actos administrativos que la confirmaron, como tampoco indicó las normas violadas y el concepto de su violación.

Lo anterior, con fundamento en el carácter eminentemente rogado de la jurisdicción contenciosa administrativa que impide examinar pretensiones a la luz de disposiciones diferentes de las invocadas en la demanda, es decir, que sus providencias se circunscriben sólo a lo que allí se ha planteado, por ser el libelo demandatorio un marco de referencia necesario para que el operador jurídico emita su pronunciamiento judicial según lo prevé el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A. .

Igualmente, atenta contra ese propósito, que conforme al artículo 136.2 del CCA, el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho *“es de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto”*. Sobre esta base, como los actos administrativos objeto de controversia datan del primero (1) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999), del veintiséis (26) de julio de dos mil uno (2001), del cuatro (4) de noviembre de dos mil tres (2003), del veintinueve (29) de

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 13 de noviembre de 2014. Exp. 31408.

<sup>63</sup> Artículo 40. Silencio administrativo negativo. -Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa. /La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto”. (...).

agosto de dos mil cinco (2005), y finalmente, del veinte (20) de noviembre de dos mil siete (2007); la solicitud de conciliación prejudicial se presentó el diez (10) de noviembre de dos mil nueve (2009)<sup>64</sup> y la demanda el ocho (8) de junio de dos mil diez (2010), la acción pertinente ya se encontraba caducada para esa fecha.

3.2.6. En definitiva, **esta Colegiatura confirmará la sentencia proferida por el Tribunal de primera instancia en la que declaró probada la excepción de indebida escogencia de la acción y negó las pretensiones de la demanda,** pero por los argumentos en esta providencia mencionados.

#### **4. Condena en costas**

Esta Colegiatura considera que no hay lugar a la imposición de costas debido a que no se evidenció en el caso concreto actuación temeraria de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el quince (15) de agosto de dos mil trece (2013), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NO IMPONER** costas.

**TERCERO:** En firme este fallo, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese, cúmplase**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Presidente

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Magistrado

---

<sup>64</sup> Folios 84 a 85 C.1.

