

RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA – Procedencia. Términos. Requisitos. Causales

El artículo 194 del C.C.A. modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, disponía que el recurso extraordinario de súplica procedía contra sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado. Era causal del mencionado recurso: la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. En lo formal, se debía indicar en forma precisa la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción e interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada ante la sección o subsección falladora que lo concedería o rechazaría. Como la causal del recurso extraordinario de súplica se contrae a la violación de la norma sustancial por vía directa, que reduce el análisis a la confrontación de la sentencia impugnada con el contenido del precepto presuntamente vulnerado, su prosperidad depende de la acreditación del *error juris in judicando* en que incurrió el juzgador y por ende, en modo alguno dicho recurso es una tercera instancia que reviva el debate inicial y que comporte la revisión del proceso, más aún porque se excluye el examen del análisis probatorio el cual configura la violación indirecta de la norma sustancial, razón por lo cual no es dable la procedencia del recurso por falta de apreciación o estimación errónea de los hechos.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 194

NOTA DE RELATORIA: Sobre el recurso extraordinario de súplica: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 2 de septiembre de 2003, Rad. S-417, M.P: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL – Competente para cancelación de registro publicitario. Competente para remoción o modificación por instalación en sitios prohibidos / CANCELACION DE REGISTRO DE PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL – Causales / APLICACION INDEBIDA DE NORMA SUSTANCIAL – Improcedencia / INTERPRETACION ERRONEA DE NORMA SUSTANCIAL – Improcedencia

El 13 de julio de 2000, se expidió el Acuerdo 12 que en los artículos 8º y 9º modificó los artículos 30 y 31 del Acuerdo 1º de 1998, respectivamente, de la siguiente forma: 1º. La competencia para cancelar los Registros de Publicidad, ya no es de reserva exclusiva de la administración como ocurría en el Acuerdo 01 de 1998, sino que se confirió parte de ella a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 2º. Corresponde de oficio a la administración conocer de la remoción o modificación de la publicidad exterior visual y la cancelación de los Registros Publicitarios, cuando las vallas estén instaladas en sitios prohibidos o en condiciones no autorizadas. De manera que cuando la publicidad se lleve a cabo en sitios permitidos y en condiciones autorizadas, compete a los órganos jurisdiccionales competentes conocer si se cancela o no el registro. 3º. En cuanto a las causales que de no informarse a la administración dan lugar a la cancelación del Registro, el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 excluyó la del literal (d) conservando las previstas en los literales (a), (b) y (c) del artículo 30 del Acuerdo 1º de 1998. Descendiendo al caso en examen, la Sala encuentra que el fallo replicado interpretó correctamente la norma y la aplicó debidamente y en el sentido indicado respecto de los presupuestos de hecho de la acción incoada. En efecto, la sentencia del *ad quem* señaló que el DAMA no había perdido

competencia para cancelar oficiosamente el Registro de Publicidad de la actora, por cuanto la causal (b) del artículo 30 del Acuerdo 1º de 1998 referida a la: “Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación” con fundamento en la cual se canceló el mentado Registro se mantuvo incólume en el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000. Además, la recurrente no se encontraba en los supuestos del artículo 9º del Acuerdo No. 12 de 2000 para que la cancelación del Registro Publicitario fuera de conocimiento exclusivo de la Jurisdicción Contenciosa, pues se probó en su momento, que tenía publicidad *en condiciones no autorizadas* debido a la falta de actualización de la “Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación” que consagran tanto el artículo 30 del Acuerdo 01 de 1998 como el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 y que constituyen causal para proceder a la cancelación del Registro Publicitario a la luz tanto del artículo 31 del Acuerdo 01 de 1998 como el artículo 9º del Acuerdo 12 de 2000. La interpretación de la sentencia recurrida al considerar que la remisión señalada en la norma *ibídem* es al inciso 2º cuando acorde a las propias explicaciones de dicho proveído el alcance de dicha remisión comprende el inciso 1º, no afecta el contenido de la decisión al punto de entenderse subsumida en la causal de aplicación indebida. El aspecto determinante es que a la administración le corresponde acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en aras de obtener la cancelación cuando la publicidad visual exterior se encuentre registrada, siempre que no se encuentre expuesta en sitios prohibidos por la ley o en condiciones no autorizadas por el Acuerdo No. 12 de 2000, vale decir por razones de conveniencia pública, toda vez que es del resorte de la administración valorar razones de interés general. Tampoco encuentra la Sala configurada la violación directa por inaplicación del inciso 4º del artículo 9º del Acuerdo 12 de 2000, porque tal y como lo determinó la sentencia suplicada, el competente para adelantar el procedimiento administrativo que culminó con la cancelación del registro, era el DAMA acorde con la norma vigente para el momento en que tuvieron ocurrencia los hechos que finalmente conllevaron a la cancelación del registro. El cargo no prospera.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 012 DE 2000 – ARTICULO 8 / ACUERDO 012 DE 2000 – ARTICULO 9º / ACUERDO 1 DE 1998 – ARTICULO 30 / ACUERDO 1 DE 1998 – ARTICULO 31

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – No prospera falta de aplicación

En lo atinente a la “falta de aplicación de la Carta Política en sus artículos 6º, 29, 85, 121, 125, 150”, la Sala observa que en lo fundamental, el cargo se hace consistir en la vulneración del principio de favorabilidad bajo el supuesto de que el Acuerdo No. 12 de 2000 proferido el 21 de julio de 2000, esto es, antes de la expedición de la Resolución No. 1805 del 22 de agosto de 2000 proferida por el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que desestimó el recurso de reposición, creó una situación más beneficiosa que la contemplada en la norma aplicada por la administración para expedir la Resolución No. 1805 del 22 de agosto de 2000 mediante la cual se canceló el Registro Publicitario. El aspecto en mención, fue estudiado *in extenso* en esta providencia al concluir como lo anotó el *ad quem*, que el DAMA no había perdido competencia para cancelar oficiosamente el Registro de Publicidad de la recurrente, por cuanto la causal (b) del artículo 30 del Acuerdo 1º de 1998 referida a la: “Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación” se mantuvo incólume en el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 y en ese orden, no se advierte el desconocimiento de una norma más favorable. Este cargo tampoco prospera.

ARTICULO 4 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – Norma sustancial / NORMA SUSTANCIAL - Artículo 4 del Código de Procedimiento Civil / ARTICULO 4 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – No prospera recurso extraordinario de súplica por falta de aplicación

Respecto del artículo 4º del C.P.C., la Sala pone de presente que a pesar de ser una norma sustancial en cuanto establece que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos sustanciales y prevé la forma de aclarar dudas en la interpretación de las normas procesales, para el presente evento no se inaplicó porque no hubo duda respecto a las normas procesales aplicables al asunto y el hecho de que el fallo suplicado hubiera utilizado la expresión *opción-deber* para referirse a la facultad del Alcalde frente a la cancelación del registro de la publicidad exterior visual de la actora, no vulneró los derechos sustanciales de ésta, que se efectivizan a través de las normas procesales.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 4

ARTICULO 304 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – Norma procesal / ARTICULO 305 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – Norma procesal / NORMA SUSTANCIAL – Concepto / NORMAS PROCESALES – No son objeto del recurso extraordinario de súplica / RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA – Improcedencia frente a normas de carácter procesal

Con relación a los artículos 304 y 305 del C. P. C., es necesario que la Sala realice las siguientes precisiones: Es presupuesto del recurso extraordinario de súplica que la norma que se cite como infringida sea de derecho sustancial, entendida como aquella que declara, crea, modifica o extingue derechos obligaciones. Esta norma sustancial está conformada por dos elementos que son, los hechos o supuestos fácticos y la consecuencia o efecto que se deriva de la ocurrencia de estos hechos, por tanto, constituye error formular acusación a través del recurso extraordinario de súplica, con fundamento en normas simplemente definitorias o enunciativas, que se limitan a describir los elementos de un principio de derecho, o una institución jurídica o que apenas hacen enumeraciones. Se ha dicho también que no es posible aceptar como causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de los artículos 304 y 305 del C. de P.C. que se limitan a definir el “contenido de la sentencia” y la “congruencia” que debe existir entre la parte motiva y resolutive de la misma, porque, como ya se dijo y se reitera, éstas son normas que no entrañan el carácter de sustanciales, pues no crean, modifican o extinguen una relación jurídica. Su contenido es meramente definitivo e indicador al juez de cómo se deben emitir las providencias judiciales. Consecuente con lo anterior y como las normas señaladas por el actor como vulneradas, esto es, los artículos 304 y 305 del C. de P.C. que equivalen al artículo 170 de la codificación contenciosa administrativa, no son normas de carácter sustancial, la Sala se abstiene de pronunciarse de fondo respecto del presente cargo.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 304 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 305 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 170

NOTA DE RELATORIA: Sobre el concepto de norma sustancial: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 6 de junio de 2000, Rad. S-248, M.P. María Elena Giraldo Gómez. Sobre el carácter de norma procesal de los artículos 304 y 305 del Código de Procedimiento Civil: Consejo de Estado, Sala Especial Transitoria de Decisión 2C, sentencia del 20 de marzo de

2007, Rad. S-695, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sobre la improcedencia del recurso de súplica frente a normas de carácter procesal: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de noviembre de 2009, Rad. 2005-01348, M. P. Mauricio Fajardo Gómez (E).

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil diez (2010).

Radicación número: 11001-03-15-000-2005-00452-00(S)

Actor: SOCIEDAD KARLA LTDA

Demandado: BOGOTA DISTRITO CAPITAL

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA

Procede la Sala Plena del Consejo de Estado a resolver el recurso extraordinario de súplica interpuesto por la **SOCIEDAD KARLA LTDA** contra la sentencia proferida por la Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 28 de octubre de 2004 mediante la cual se confirmó la sentencia del 31 de julio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A".

ANTECEDENTES

La Demanda. La Sociedad KARLA LTDA promovió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, acción de nulidad contra los siguientes actos:

Resolución No. 1055 del 30 de mayo de 2000 expedida por el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que canceló el Registro de Publicidad Exterior No. 002 del 9 de marzo de 1998 que había sido concedido a favor de la demandante y de la Resolución No. 1805 del 22 de agosto de 2000 proferida por este mismo funcionario que al resolver el recurso de reposición confirmó la decisión impugnada.

Oficio SJULA No. 25089 del 10 de octubre de 2000 que declara improcedente la nulidad invocada en escrito del 12 de septiembre de 2000, y Oficio SJULA No.

27083 del 30 de octubre de 2000 que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el Oficio No. 25089 del 10 de octubre de 2000.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos acusados y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el demandante disponer lo necesario para restaurar la valla de publicidad ubicada en la Calle 116 No. 24-52 de Bogotá, desmontada el 14 de noviembre de 2000, y de no ser posible este restablecimiento, se condene a la Alcaldía Mayor de Bogotá –Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA- a pagar la suma de cuarenta millones de pesos (\$40.000.000), o la que resultare probada en el proceso, debidamente reajustada, junto con el reconocimiento de intereses y el pago de los cánones de arrendamiento dejados de percibir por KARLA LTDA, a razón de \$4.500.000.00 mensuales.

Los fundamentos fácticos, se resumen así:

La Sociedad KARLA LTDA, solicitó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente “DAMA” el registro de la valla publicitaria ubicada en la calle 116 No. 24-52 de Bogotá, descrita como “tubo petrolero de tres costados”, ante lo cual la entidad emite el Registro Único No. 002 del 9 de marzo de 1998 a través del cual se autorizó la publicidad en los términos solicitados. Que dicho registro fue cancelado el 30 de mayo de 2000 mediante Resolución No. 1055 con fundamento en lo previsto en el artículo 30 del Acuerdo 01 de 1998, que dispone que “el responsable del registro deberá aportar por escrito y mantener actualizados (...) el tipo de publicidad y su ubicación, la identificación del anunciante y datos para su localización, la identificación del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, la ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y la transcripción de los textos que en ella aparecen”, so pena de que la falta de actualización sea equivalente al no registro.

Para el demandante, esta Resolución No. 1055 de mayo de 2000, no se ajusta a la realidad, porque en ella se afirma que la valla se encuentra totalmente terminada, y tal hecho no es cierto tal y como se infiere del material fotográfico anexo al expediente administrativo, en el que se evidencia que está pendiente la instalación de la tercera cara y la iluminación de la valla, razón por la cual aún no era oportuno informar cambio alguno de la mencionada valla.

Informa también la demanda que contra la decisión de cancelación interpuso recurso de reposición y en el entretanto se expidió por el Concejo del Distrito Capital, el Acuerdo No. 12 de 2000 que modificó el Acuerdo No. 01 de 1998, sustento jurídico de la cancelación del registro. Acuerdo No. 12 de 2000 que en su artículo 8º eliminó la obligación de informar sobre las modificaciones del texto y de las ilustraciones consignadas en el registro de la publicidad y adicionalmente en el artículo 9º *ibídem*, estableció un procedimiento diferente en cuanto a la publicidad exterior que contaba con el correspondiente registro para el momento de su entrada en vigencia.

En síntesis, refiere el demandante que la competencia para adelantar la cancelación del Registro de Publicidad con la entrada en vigencia del Acuerdo No. 12 de 2000 no era del **DAMA** en sede administrativa, sino de la jurisdicción competente, que aunque el Acuerdo no lo dice, se debe entender que es la contenciosa administrativa, y pese a ello, el **DAMA** resolvió el recurso de reposición confirmando la cancelación del registro.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A" mediante sentencia del 31 de julio de 2003, declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada, se inhibió de emitir pronunciamiento sobre la legalidad de los Oficios SJULA No. 25089 y SJULA No. 27083 y negó las pretensiones de la demanda.

La anterior decisión la sustentó la primera instancia aduciendo que en el informativo judicial se acreditó que la demandante efectuó un cambio a la publicidad exterior visual registrada ante el **DAMA** el 9 de marzo de 1998, el cual no fue informado dentro del término legal previsto, esto es, de tres (3) días, razón por la cual quedó demostrado el incumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Acuerdo No. 1º de 1998. Que si bien se alegó que una de las caras de la valla no contenía para esa fecha ninguna publicidad y que a las demás les faltaba la instalación de la iluminación, lo cierto es que efectivamente se produjo un cambio que no fue informado y que conllevaba a la cancelación del registro.

Advierte que con la expedición del Acuerdo No. 12 de 2000, los cambios relativos a la ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y la transcripción de los textos que en ella aparecen no resultan obligatorios de comunicarse dentro de los

tres (3) días siguientes al momento en que se verificaron; sin embargo, para la época en que se requirió a la demandante sí era forzoso que se informaran.

Concluye que el **DAMA** actuó de conformidad con las normas contenidas en el Acuerdo No. 1º de 1998 y como la decisión adoptada por medio de los actos acusados únicamente estuvo dirigida a cancelar el registro y ordenar el desmonte de la publicidad exterior visual ubicada en la Calle 116 No. 24-52 por comprobarse el no registro de las modificaciones dentro de la oportunidad legal, no es cierto que se esté haciendo una persecución a las demás vallas autorizadas a la accionante.

LA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante sentencia del 28 de octubre de 2004 confirmó la sentencia apelada.

Indicó que si bien es cierto que en el interregno comprendido entre el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 1055 de mayo de 2000 y la decisión del mismo, hubo un cambio en la regulación del trámite para cancelar los registros publicitarios, aquél no implicó la supresión de la conducta por la cual se sancionó a la actora puesto que se mantuvo la obligación de informar las modificaciones de uno de los dos (2) ítems que el **DAMA** echó de menos, esto es el concerniente a la identificación del anunciante.

Tampoco consideró de recibo el argumento de la actora conforme al cual no estaba obligada a informar al **DAMA** las novedades en la postura de la valla publicitaria de la Calle 116 No. 24-52 de Bogotá, porque no estaba terminada, puesto que no era necesario que ello ocurriera para informar la novedad.

Menciona que la sanción a imponer en estos casos, deriva del no registro de la publicidad exterior la cual estaba prevista en el artículo 31 del Acuerdo No. 01 de 1998, consistente en ordenar su remoción, cuya falta de mención formal en el acto acusado no afecta su validez por cuanto la norma sí aparece invocada sustancialmente al describirse la sanción correspondiente al hecho investigado.

En cuanto a la incompetencia del **DAMA** para decretar la sanción consistente en la cancelación del registro una vez entró en vigencia el Acuerdo No. 12 de 2000, explicó que el deber de demandar dichos actos surge respecto de los avisos que

se encuentren en sitios permitidos u ostenten la correspondiente autorización. De manera que los registros de los avisos que estén en sitios prohibidos y en condiciones no autorizadas pueden ser cancelados en sede administrativa. En ese orden, como la actora para la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo No. 12 de 2000, no publicitó un aviso debidamente registrado, por no haber comunicado la novedad, era competencia del **DAMA** cancelar su registro.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO

La parte actora interpuso recurso extraordinario de súplica contra el fallo de la Sección Primera de esta Corporación que sustentó así:

La sentencia suplicada incurrió en violación directa de norma sustancial por: 1) aplicación indebida del inciso 1º del artículo 9º del Acuerdo No. 12 de 2000 (que subrogó el artículo 31 del Acuerdo 1 de 1998) expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, 2) inaplicación del inciso 4º ibídem, y, 3) falta de aplicación de los artículos 6º, 29, 85, 121, 125, 150 de la Constitución Política.

Igualmente, incurrió en violación directa **por falta de aplicación** de los artículos 44 y 59 del C.C.A. y 4º, 304 [inc. 1] y 305 del C.P.C.

Agrega el recurrente que el fallo suplicado **interpretó erróneamente el artículo 9º del Acuerdo No. 12 de 2000**, porque no se aplicó el principio de favorabilidad a favor del administrado sino que se inclinó la actuación en beneficio de la administración. Refiere que en efecto, dicha norma debió interpretarse en el sentido de que el funcionario competente podrá ordenar la remoción o modificación de la publicidad cuando: *1º) se hubiese colocado publicidad exterior visual, en sitios prohibidos por la ley y este Acuerdo, ó, 2º) en condiciones no autorizadas por éstos.* De manera que cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada y no se sitúe dentro de los eventos anteriores, el Alcalde debe promover las acciones procedentes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como debió hacerlo en el *sub-lite*.

Considera el recurrente que con la interpretación del *ad quem* no tendría sentido el inciso 4º del artículo 9º del Acuerdo 12 de 2000, pues todos los casos estarían dentro de los prohibidos por la Ley y en consecuencia la citada norma estaría vaciada de contenido jurídico.

Afirma que el ad quem sustentó su decisión en el inciso 3º del artículo 9º del Acuerdo No. 12 de 2000, que no establece sanciones ni supuestos de hecho, sólo remite al inciso 2º al señalar ***“En los casos anteriores...”***. Inciso 2º que plantea dos (2) eventos diferentes, a saber: ***“Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada y si no se ha solicitado su registro...De igual manera el funcionario deberá ordenar que se remueva o modifique la publicidad exterior visual que no se ajuste a las condiciones de este acuerdo...”***

Por lo anterior, concluye el recurrente que los supuestos dos casos que menciona el fallador de segunda instancia se encuentran al parecer en el inciso 1º del artículo 9º del Acuerdo 12 de 2000 y por ende, no tienen relación con el asunto los previstos en el inciso 2º y mucho menos los inexistentes del inciso 3º, motivo por el cual tales yerros de interpretación permiten infirmar la sentencia suplicada.

Por otro lado afirma el memorialista que el **DAMA** para la fecha de expedición del acto que desató el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 1055 del 30 de mayo de 2000, no tenía competencia para cancelar el Registro de Publicidad ya que se encontraba vigente el Acuerdo No. 12 de 2000 que exigía para realizar dicha actuación el adelantamiento de las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En lo atinente a la falta de aplicación del artículo 59 del C.C.A., arguye que el **DAMA** desconoció que la Resolución No. 1055 de mayo de 2000 debió señalar en su parte considerativa, no sólo los supuestos fácticos de la norma sancionatoria, sino también el tipo de disposición y la ubicación de la misma dentro del ordenamiento jurídico con el fin de que la actora pudiera defenderse. Señala que se incurrió en la misma causal respecto del artículo 44 del C.C.A. porque se omitió considerar que el acto demandado cobró firmeza y ejecutividad el 8 de agosto de 2000, fecha para la cual ya estaba en vigencia el Acuerdo No. 12 de 2000, que reasignó la competencia para cancelar el Registro de Publicidad.

Se aduce también por el recurrente la incongruencia de la sentencia, con lo cual se pasa por alto lo dispuesto en el artículo 305 del C.P.C. Incongruencia que sustenta afirmando que el **DAMA** no utilizó como argumentos dentro del proceso los literales b) y d) del Acuerdo 01 de 1998 para excepcionar u oponerse a las

pretensiones de **KARLA LTDA** en tanto que durante todas las etapas procesales sólo esgrimió como defensa y argumento el literal d) del Acuerdo 01 de 1998 y en estas condiciones, resulta evidente que el *ad- quem* no podía referirse a dichos literales porque de hacerlo se vulnera el principio de congruencia y se sorprende a la demandante con un argumento que no proviene de la demandada.

Finalmente, expuso la **violación directa de los artículos 4º, 304 [inc. 1] y 305 del Código de Procedimiento Civil**, en razón a que la sentencia utilizó el término “**opción-deber**” para referirse a la facultad del Alcalde frente a la cancelación del registro; no obstante dicha expresión no se encuentra en ninguno de los apartes de los Acuerdos 01 de 1998 y 12 de 2000. En consecuencia, debió “**precisar y citar los textos legales que se aplican**”.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El apoderado del **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ** se opuso al recurso extraordinario de súplica, para lo cual argumentó que éste no es una tercera instancia en la que se puedan discutir nuevamente los argumentos de la demanda y del recurso de apelación (Fol. 72 a 81).

La parte actora reiteró los argumentos esbozados en el recurso extraordinario (Fol. 82 a 102) y pretendió a través de memorial anexo a los folios 105 a 109 del presente cuaderno, controvertir los alegatos de la parte actora. Sobre este último memorial la Sala no emitirá ningún pronunciamiento dado que su presentación fue extemporánea.

El Ministerio Público no rindió concepto.

CONSIDERACIONES

Competencia. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para conocer de este recurso extraordinario de súplica interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia del 28 de octubre de 2004, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, al tenor de lo dispuesto en los artículos 97 numeral 4º del C.C.A. y 194 ibídem, como quiera que dicho recurso fue interpuesto el 15 de marzo de 2005 (Fol. 23), antes de la entrada en vigencia de la Ley 954 de 2005 que lo fue el

28 de abril de 2005, y que para dicha fecha aún no se había proferido auto admisorio del recurso.

Del recurso extraordinario de súplica. El artículo 194 del C.C.A. modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998,¹ disponía que el recurso extraordinario de súplica procedía contra sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado. Era causal del mencionado recurso: **la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas.**

En lo formal, se debía indicar en forma precisa **la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción** e interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada ante la sección o subsección falladora que lo concedería o rechazaría.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha tenido oportunidad de examinar el ámbito de comprensión del recurso extraordinario de súplica y al respecto ha señalado² que con la finalidad de garantizar el libre acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial de los administrados, debe ser menos riguroso el examen realizado frente a la formulación del recurso extraordinario de súplica que aquél efectuado respecto del recurso extraordinario de casación, no obstante su similitud en algunos aspectos tales como en el tema de las causales.

De otra parte, la Sala examina que la violación directa de normas sustanciales se presenta en tres sentidos o conceptos de infracción: como resultado de la **falta de aplicación, la aplicación indebida o la errónea interpretación**, de manera que la controversia en el recurso extraordinario de súplica se contrae a un error de puro derecho (*error juris in iudicando*).

La **violación directa por falta de aplicación** tiene lugar cuando en la sentencia el fallador deja de aplicar una disposición que es pertinente al asunto controvertido o

¹ Derogado por la Ley 954 de 2005.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, sentencia de 2 de septiembre de 2003, Radicación Nro. 11001-03-15-000-2002-0612-01 (S-417), actor: José Moisés Sarmiento Jiménez, Demandando: Alcalde del Municipio de Guatavita. Igualmente, en la referida sentencia, se indica que para presentar debidamente el recurso extraordinario de súplica basta la indicación de la norma o normas sustanciales infringidas y la explicación de los motivos de la infracción. Se advierte que no tiene ninguna injerencia respecto de la prosperidad del recurso, el hecho de que el mismo se sustente en argumentos similares o idénticos a los alegados en las instancias, en tanto éstos pueden perfectamente servir de base a la súplica; sin embargo, con ellos debe demostrarse que el fallo acusado ha incurrido en violación directa de una o varias normas sustanciales, por falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea. De otra parte, con cita del Doctor Rodrigo Noguera Laborde, se explica que las normas son sustantivas cuando confieren derechos e imponen obligaciones y son adjetivas o técnicas cuando indican cómo pueden ejercerse los derechos y qué formalidades deben cumplirse para su adquisición.

no la hace obrar, caso en el cual resulta también infringida la norma que en su defecto aplica.

La **infracción por indebida aplicación** surge cuando a pesar de que se le ha dado su genuino sentido a la norma, ésta se aplica sin ser pertinente al asunto materia de la decisión, esto es, se aplica a supuestos no subsumidos en ella.

La **interpretación errónea** consiste en aplicar la disposición pertinente a la controversia, pero dándole un sentido y alcance que no tiene; se sitúa siempre en un error de hermenéutica jurídica.

En conclusión, como la causal del recurso extraordinario de súplica se contrae **a la violación de la norma sustancial por vía directa**, que reduce el análisis a la confrontación de la sentencia impugnada con el contenido del precepto presuntamente vulnerado, su prosperidad depende de la acreditación del *error juris in judicando* en que incurrió el juzgador y por ende, en modo alguno dicho recurso es una tercera instancia que reviva el debate inicial y que comporte la revisión del proceso, más aún porque **se excluye el examen del análisis probatorio** el cual configura **la violación indirecta de la norma sustancial**, razón por lo cual no es dable la procedencia del recurso **por falta de apreciación o estimación errónea de los hechos**.

Precisado lo anterior, procede la Sala a pronunciarse respecto de los cargos formulados por el recurrente y que se concretan en la violación directa de norma sustancial por: 1) aplicación indebida del inciso 1º del artículo 9º del Acuerdo No. 12 de 2000 (que subrogó el artículo 31 del Acuerdo 1 de 1998) expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, 2) inaplicación del inciso 4º ibídem, 3) falta de aplicación de los artículos 6º, 29, 85, 121, 125, 150 de la Constitución Política, 4) Falta de aplicación de los artículos 44 y 59 del C.C.A. y 4º, 304 [inc. 1] y 305 del C.P.C., y, 5) interpretación errónea del artículo 9º del Acuerdo No. 12 de 2000 porque no se aplicó el principio de favorabilidad

Planteó la recurrente como fundamento del recurso que la norma citada debió entenderse en el sentido de que el funcionario competente podrá ordenar la remoción o modificación de la publicidad cuando: *1º) se hubiese colocado publicidad exterior visual, en sitios prohibidos por la ley y este Acuerdo, ó, 2º) en condiciones no autorizadas por éstos*. Pero no podrá hacerlo cuando la publicidad

exterior visual se encuentre registrada y no se enmarque dentro de los casos anteriores. En ese evento, la administración debe promover las acciones procedentes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como debió hacerlo en el *sub-lite*.

Consecuentemente, afirmó que para el momento de la expedición de los actos acusados la entidad demandada había perdido competencia para cancelar el Registro de Publicidad de la actora, debido a la derogatoria del artículo 31 del Acuerdo 01 de 1998 mediante el artículo 9º del Acuerdo 12 de 2000, norma que a la postre fue la que confirió dicha competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

En punto a desatar el recurso extraordinario, encuentra la Sala demostrado lo siguiente:

Mediante Resolución No. 1055 del 30 de mayo de 2000, el Director del **DAMA** canceló a la firma **KARLA LTDA** el Registro de Publicidad Exterior concedido en el año 1998 y para el efecto, adujo:

*“Que dentro de las obligaciones establecidas en el Acuerdo 01 de 1998, artículo 30, se establece que el responsable del registro o su representante legal deberán mantener actualizados entre otros: **“B) identificación del anunciante, NIT, y demás datos para su localización”**. Y **“d) Ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y transcripción de los textos que en ella aparecen”**. Así mismo la omisión de dar aviso dentro de los tres días a la actualización, equivaldrá al no registro del elemento”* (folio 17 c. 2).

Para la época de la expedición de dicha Resolución, el precepto jurídico vigente que le sirvió de fundamento fue el artículo 30 del Acuerdo 01 de 1998 expedido por el Concejo del Distrito Capital el cual señalaba:

*“**Artículo 30º.** [...] Para efectos del registro, el responsable, o su representante legal, deberá aportar por escrito y mantener actualizados los siguientes datos:*

- a. Tipo de publicidad y su ubicación;*
- b. Identificación del anunciante, NIT, y demás datos para su localización.***

c. Identificación del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documentos de identidad, NIT, teléfono y demás datos para su localización.

d. Ilustración o fotografías de la publicidad, exterior visual y transcripción de los textos que en ella aparecen.

Cualquier cambio de esta información deberá ser avisado dentro de los tres (3) días siguientes a la entidad responsable de llevar el registro quien es responsable de su actualización. Para efectos sancionatorios, la no actualización de la información equivale al no registro.....” (subrayado y negrilla no original).

“**Artículo 31º.- Sanciones.** Cuando se hubiese colocado **publicidad exterior visual en sitios prohibidos o no autorizados** a solicitud de parte o de oficio se iniciará el respectivo acto administrativo a efectos de su desmonte. Si no se ha registrado o su registro se encuentra desactualizado, se ordenará su remoción.

Si la publicidad no se ajusta a las normas vigentes, según el caso, se ordenará su remoción o modificación, para lo cual se dará un plazo de 3 (tres) días hábiles. Vencido este plazo, se ordenará su remoción a costa del infractor.

[...]

Será competente la autoridad ante la cual se efectuó o se debería de efectuar el registro”. (subrayado y negrilla no original).

El 13 de julio de 2000, se expidió el Acuerdo 12 que en los artículos 8º y 9º modificó los artículos 30 y 31 del Acuerdo 1º de 1998, respectivamente, de la siguiente forma:

“**Artículo Octavo: [...]** Para efectos del mismo el responsable o su representante legal deberá aportar por escrito y mantener actualizados los siguientes datos:

a. Tipo de publicidad y su ubicación;

b. Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación.

c. Identificación del dueño del inmueble donde se ubique la publicidad, junto con su dirección, documentos de identidad, Nit, teléfono y demás datos para su localización.

d. Ilustración o fotografías de la publicidad exterior visual y transcripción de los textos que en ella aparecen.

Cualquier cambio de la información de los **literales a, b y c** deberá ser avisado dentro de los tres (3) días siguientes a la entidad responsable de llevar el registro quien es responsable de su actualización. **Para efectos sancionatorios, la no actualización**

de la información equivale al no registro". (negrilla no original).

"Artículo Noveno: El artículo 31 del acuerdo 01 de 1998 quedará así:

Sanciones: Sin perjuicio de las acciones populares establecidas en la Constitución y la ley, **cuando se hubiese colocado publicidad exterior visual, en sitios prohibidos por la ley y este Acuerdo o, en condiciones no autorizadas por éstos** cualquier persona podrá solicitar su remoción o modificación, ante la autoridad competente. La solicitud podrá presentarse verbalmente o por escrito, de conformidad con el artículo 5º del Código Contencioso Administrativo. **De igual manera sin perjuicio del ejercicio de la Acción popular, la entidad competente podrá iniciar una acción administrativa de oficio, para determinar si la publicidad exterior visual se ajusta a la ley.**

Recibida la solicitud o iniciada de oficio la actuación, el funcionario verificará si la publicidad se encuentra registrada y si no se ha solicitado su registro dentro del plazo señalado por este acuerdo se ordenará su remoción. **De igual manera el funcionario deberá ordenar que se remueva o modifique la publicidad exterior visual que no se ajuste a las condiciones de este acuerdo tan pronto tenga conocimiento de la infracción** cuando ésta sea manifiesta o para evitar o remediar una perturbación del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas o graves daños al espacio público.

En los casos anteriores, la decisión debe adoptarse y notificarse dentro de los diez (10) días hábiles al día de recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación indicando los recursos que admite el Código Contencioso Administrativo para agotar la vía gubernativa. Si la decisión consiste en ordenar la remoción de la publicidad exterior visual, el funcionario fijará un plazo no mayor de tres (3) días hábiles para que el responsable de la publicidad, si es conocido, la remueva o la modifique. Vencido este plazo, ordenará que las autoridades de policía la remuevan a costa del infractor.

Cuando la publicidad exterior visual se encuentre registrada y no se encuentre dentro de los eventos previstos en el inciso tercero de este artículo, el Alcalde, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud o de la iniciación de la actuación, debe promover las acciones procedentes ante la jurisdicción competente para solicitar la remoción o modificación de la publicidad. En estos casos se acompañará a su escrito copia auténtica del registro de la publicidad". (subrayado y negrilla no original).

De la lectura de los artículos transcritos, la Sala precisa los siguientes cambios respecto de la regulación anterior, esto es, la del Acuerdo 01 de 1998 expedido por el Concejo Distrital de Bogotá:

1º. La competencia para cancelar los Registros de Publicidad, ya no es de reserva exclusiva de la administración como ocurría en el Acuerdo 01 de 1998, sino que se confirió parte de ella a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2º. Corresponde de oficio a la administración conocer de la remoción o modificación de la publicidad exterior visual y la cancelación de los Registros Publicitarios, cuando las vallas estén instaladas en sitios prohibidos o en condiciones no autorizadas. De manera que cuando la publicidad se lleve a cabo en sitios permitidos y en condiciones autorizadas, compete a los órganos jurisdiccionales competentes conocer si se cancela o no el registro.

3º. En cuanto a las causales que de no informarse a la administración dan lugar a la cancelación del Registro, el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 excluyó la del literal (d) conservando las previstas en los literales (a), **(b)** y (c) del artículo 30 del Acuerdo 1º de 1998.

Descendiendo al caso en examen, la Sala encuentra que el fallo suplicado interpretó correctamente la norma y la aplicó debidamente y en el sentido indicado respecto de los presupuestos de hecho de la acción incoada. En efecto, la sentencia del *ad quem* señaló que el **DAMA** no había perdido competencia para cancelar oficiosamente el Registro de Publicidad de la actora, por cuanto la causal (b) del artículo 30 del Acuerdo 1º de 1998 referida a la: **“Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación”** con fundamento en la cual se canceló el mentado Registro se mantuvo incólume en el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000.

Además, la recurrente no se encontraba en los supuestos del artículo 9º del Acuerdo No. 12 de 2000 para que la cancelación del Registro Publicitario fuera de conocimiento exclusivo de la Jurisdicción Contenciosa, pues se probó en su momento, que tenía publicidad **en condiciones no autorizadas** debido a la falta de actualización de la **“Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación”** que consagran tanto el artículo 30 del Acuerdo 01 de 1998 como

el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 y que constituyen causal para proceder a la cancelación del Registro Publicitario a la luz tanto del artículo 31 del Acuerdo 01 de 1998 como el artículo 9º del Acuerdo 12 de 2000.

Ahora bien, no es posible entrar a analizar hechos y pruebas del proceso ordinario como lo pretende la actora al querer revivir las discusiones sobre las causas que llevaron al **DAMA** a la imposición de la sanción, ni a examinar las condiciones de tiempo en que acaecieron los hechos, por cuanto se reitera, que el recurso extraordinario de súplica es la oportunidad procesal para demostrar exclusivamente la violación directa de la norma sustancial y no la violación indirecta de la misma.

La interpretación de la sentencia recurrida al considerar que la remisión señalada en la norma *ibídem* es al inciso 2º cuando acorde a las propias explicaciones de dicho proveído el alcance de dicha remisión comprende el inciso 1º, no afecta el contenido de la decisión al punto de entenderse subsumida en la causal de **aplicación indebida**. El aspecto determinante es que a la administración le corresponde acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en aras de obtener la cancelación cuando la publicidad visual exterior se encuentre registrada, siempre que no se encuentre expuesta en sitios prohibidos por la ley o en condiciones no autorizadas por el Acuerdo No. 12 de 2000, vale decir por razones de conveniencia pública, toda vez que es del resorte de la administración valorar razones de interés general.

Tampoco encuentra la Sala configurada la violación directa por inaplicación del inciso 4º del artículo 9º del Acuerdo 12 de 2000, porque tal y como lo determinó la sentencia suplicada, el competente para adelantar el procedimiento administrativo que culminó con la cancelación del registro, era el DAMA acorde con la norma vigente para el momento en que tuvieron ocurrencia los hechos que finalmente conllevaron a la cancelación del registro. El cargo no prospera.

En lo atinente a la “falta de aplicación de la Carta Política en sus artículos 6º, 29, 85, 121, 125, 150”, la Sala observa que en lo fundamental, el cargo se hace consistir en la vulneración del principio de favorabilidad bajo el supuesto de que el Acuerdo No. 12 de 2000 proferido el 21 de julio de 2000, esto es, antes de la expedición de la Resolución No. 1805 del 22 de agosto de 2000 proferida por el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente que

desestimó el recurso de reposición, creó una situación más beneficiosa que la contemplada en la norma aplicada por la administración para expedir la Resolución No. 1805 del 22 de agosto de 2000 mediante la cual se canceló el Registro Publicitario.

El aspecto en mención, fue estudiado *in extenso* en esta providencia al concluir como lo anotó el *ad quem*, que el **DAMA** no había perdido competencia para cancelar oficiosamente el Registro de Publicidad de la recurrente, por cuanto la causal (b) del artículo 30 del Acuerdo 1º de 1998 referida a la: “**Identificación del anunciante, NIT y demás datos para su colocación**” se mantuvo incólume en el artículo 8º del Acuerdo 12 de 2000 y en ese orden, no se advierte el desconocimiento de una norma más favorable. Este cargo tampoco prospera.

La violación directa de los artículos 44 y 59 del Código Contencioso Administrativo, 4º, 304 y 305 del Código de Procedimiento Civil, por falta de aplicación, tampoco prospera, por las siguientes razones.

Los artículos 44 y 59 del C.C.A. regulan el deber y forma de hacer la notificación personal de las decisiones que se tomen en sede gubernativa, y el contenido de dichas decisiones. Para el caso, el recurrente en súplica afirma la falta de aplicación de estas disposiciones, porque, de una parte al expedirse los actos administrativos que ordenaron la cancelación del registro e impusieron una sanción, la administración debió ser clara respecto a los supuestos fácticos de la norma sancionatoria, el tipo de norma y su ubicación dentro del ordenamiento jurídico para facilitar el ejercicio de la defensa; y de otra, que el *ad quem* pasó por alto que la fuerza vinculante de los actos administrativos demandados, sólo se produjo después de su notificación en los términos previstos en el artículo 44 *ibídem*.

Para la Sala los argumentos que sustentan esta causal evidencian la intención del recurrente del reestudio del contenido de los actos acusados y de las causales de anulación planteadas en la demanda, concretamente la falta de motivación, de cuyo análisis se ocupó el juez del proceso ordinario. Al respecto es importante precisar que no es posible que en sede de este recurso extraordinario se estudien nuevamente los argumentos en que se sustenta la pretensión anulatoria de los

actos demandados porque, como se ha reiterado, este mecanismo no puede convertirse en una tercera instancia.

Aunado a lo anterior, estos artículos se aplican al procedimiento administrativo y no al proceso ordinario contencioso en el cual existen normas expresas que regulan las clases y forma de hacer las notificaciones de las providencias judiciales así como su contenido. El cargo no prospera.

Respecto del artículo 4^o del C.P.C., la Sala pone de presente que a pesar de ser una norma sustancial en cuanto establece que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos sustanciales y prevé la forma de aclarar dudas en la interpretación de la normas procesales, para el presente evento no se inaplicó porque no hubo duda respecto a las normas procesales aplicables al asunto y el hecho de que el fallo suplicado hubiera utilizado la expresión *opción-deber* para referirse a la facultad del Alcalde frente a la cancelación del registro de la publicidad exterior visual de la actora, no vulneró los derechos sustanciales de ésta, que se efectivizan a través de las normas procesales.

Finalmente, con relación a los artículos 304 y 305 del C. P. C., es necesario que la Sala realice las siguientes precisiones:

Es presupuesto del recurso extraordinario de súplica que la norma que se cite como infringida sea de derecho sustancial, entendida como aquella que declara, crea, modifica o extingue derechos obligaciones³. Esta norma sustancial está conformada por dos elementos que son, los hechos o supuestos fácticos y la consecuencia o efecto que se deriva de la ocurrencia de estos hechos, por tanto, constituye error formular acusación a través del recurso extraordinario de súplica, con fundamento en normas simplemente definitorias o enunciativas, que se limitan a describir los elementos de un principio de derecho, o una institución jurídica o que apenas hacen enumeraciones⁴.

Sobre el punto la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido:

“...Cabe advertir, en razón de lo discurrido, que constituye error formular cargo o acusación a través del recurso extraordinario de súplica, con fundamento en preceptos que no tengan la categoría de norma

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez. Sentencia de junio 6 de 2000. Expediente No. S-248.

⁴ *Ibíd*em

sustancial, como sucede con las normas simplemente definitorias, las enunciativas, las que se limitan a describir los elementos de una institución jurídica, las que apenas hacen enumeraciones o las de carácter procesal, es decir, las que indican al juzgador la forma de adelantar o rituar un proceso o una actuación. El desconocimiento de éstas, estructura lo que la doctrina ha llamado “*error in procedendo*”, no previsto como causal para recurrir en súplica extraordinaria”⁵.

Se ha dicho también que no es posible aceptar como causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de los artículos 304 y 305 del C. de P.C. que se limitan a definir el “**contenido de la sentencia**” y la “**congruencia**” que debe existir entre la parte motiva y resolutive de la misma, porque, como ya se dijo y se reitera, éstas son normas que no entrañan el carácter de sustanciales⁶, pues no crean, modifican o extinguen una relación jurídica. Su contenido es meramente definitivo e indicador al juez de cómo se deben emitir las providencias judiciales.

Consecuente con lo anterior y como las normas señaladas por el actor como vulneradas, esto es, los artículos 304 y 305 del C. de P.C. que equivalen al artículo 170 de la codificación contenciosa administrativa, no son normas de carácter sustancial, la Sala se abstiene de pronunciarse de fondo respecto del presente cargo⁷.

En virtud de lo expuesto, no prospera el recurso extraordinario de súplica propuesto por la demandante KARLA LTDA.

Por lo expuesto el Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE la improsperidad del recurso extraordinario de súplica interpuesto por la Sociedad *KARLA LTDA* contra la sentencia proferida por la Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el

⁵ Sala Especial Transitoria de Decisión 3D. C.P. Dra. Maria Claudia Rojas Lasso. Sentencia del 4 de octubre de 2005. Expediente S 00156. Actor. Jorge Paulino León.

⁶ Sala Especial Transitoria de Decisión 2C. C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 20 de marzo de 2007. Expediente S-695. Actor. Dancy Eleonora Bermúdez Giraldo.

⁷ Consejo de Estado –Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C. P. Mauricio Fajardo Gómez (E) Rad. No. 11001031500020050134800. Sentencia del 24 de noviembre de 2009. Actor. Lilian Mora Noguera contra el Ministerio del Interior y de Justicia. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias del 24 de noviembre de 2009 proferidas dentro de los radicados Nos. 2005-00344-00 y 2005-00343-00.

28 de octubre de 2004 mediante la cual se confirmó la sentencia del 31 de julio de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A".

SEGUNDO: RECONÓCESE personería jurídica al Dr. **HERNY ALBERTO GONZÁLEZ MOLINA** para actuar en representación del **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ**.

TERCERO: CONDÉNASE en costas a la parte recurrente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.- Ejecutoriada esta providencia devuélvase al despacho de origen.

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

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA GERARDO ARENAS MONSALVE
Con aclaración de voto

MARTHA T. BRICENO DE VALENCIA RUTH STELLA CORREA PALACIO

ENRIQUE GIL BOTERO GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN
Con aclaración de voto

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ

MAURICIO TORRES CUERVO

ALFONSO VARGAS RINCÓN
Con aclaración de voto

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

ACLARACION DE VOTO DEL DOCTOR GERARDO ARENAS MONSALVE

ARTICULO 304 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – Pese a ser norma procesal, su inaplicación puede llegar a vulnerar normas sustanciales / ARTICULO 305 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – Pese a ser norma procesal, su inaplicación puede llegar a vulnerar normas sustanciales / RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA – El carácter de las normas no puede determinar su improcedencia / NORMA PROCESAL – Puede contener reglas sustanciales que afecten el acceso a la justicia / ARTICULO 304 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – Inaplicación puede vulnerar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia / ARTICULO 305 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – Inaplicación puede vulnerar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia

Considero que el cargo de violación directa por falta de aplicación de los artículos 304 (inc. 1) y 305 del C. de P. C., que la Sala determinó no era procedente analizar, dada la naturaleza procesal de estas normas, puede llegar a generar vulneración de normas de carácter sustancial que harían procedente el análisis de fondo de los argumentos del recurrente en súplica. En efecto, no se discute el carácter procesal de estas normas, pero estimo que dicho carácter no puede ser determinante para que el juez del recurso extraordinario se sustraiga de su análisis, en la medida en que en garantía de los derechos fundamentales hay normas procesales que no se limitan a rituar un procedimiento sino que contienen verdaderas reglas sustanciales cuyo desconocimiento afecta el acceso a la justicia. Tal es el caso de los precitados artículos 304 y 305 del C. de P. C., cuya inaplicación puede traducirse en la vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Acorde con las preceptivas citadas, esto es, los artículos 304 y 305 del C. de P.C., que equivalen al artículo 170 de la codificación contenciosa administrativa, el juez al desatar la controversia está obligado a analizar los extremos de la litis, pronunciándose sobre los planteamientos de las partes en la demanda, su contestación, y en fin, en el curso de las oportunidades procesales legalmente previstas, sin que sea admisible extralimitarse en sus poderes y decidir con fundamentos no invocados o no deducibles del conjunto de su texto. En efecto, que la sentencia no contenga lo que debe contener, implica una decisión judicial que desconoce el deber de la claridad de los fallos y los elementos de racionalidad, coherencia y corrección formal que deben primar en toda decisión de esta naturaleza.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 304 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 305

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil diez (2010).

Radicación número: 11001-03-15-000-2005-00452-00(S)

Actor: SOCIEDAD KARLA LTDA

Demandado: BOGOTA DISTRITO CAPITAL

Como ponente de la sentencia que declaró improcedente el recurso extraordinario de súplica interpuesto por la Sociedad Karla Ltda, manifiesto respetuosamente a la Sala que aunque comparto en su integridad la decisión, tengo una discrepancia sobre un aspecto procesal del mencionado recurso. Ella consiste en que considero que el cargo de violación directa por falta de aplicación de los artículos 304 (inc. 1) y 305 del C. de P. C., que la Sala determinó no era procedente analizar, dada la naturaleza procesal de estas normas, puede llegar a generar vulneración de normas de carácter sustancial que harían procedente el análisis de fondo de los argumentos del recurrente en súplica.

En efecto, no se discute el carácter procesal de estas normas, pero estimo que dicho carácter no puede ser determinante para que el juez del recurso extraordinario se sustraiga de su análisis, en la medida en que en garantía de los derechos fundamentales hay normas procesales que no se limitan a rituar un procedimiento sino que contienen verdaderas reglas sustanciales cuyo desconocimiento afecta el acceso a la justicia. Tal es el caso de los precitados artículos 304 y 305 del C. de P. C., cuya inaplicación puede traducirse en la vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Acorde con las preceptivas citadas, esto es, los artículos 304 y 305 del C. de P.C., que equivalen al artículo 170 de la codificación contenciosa administrativa⁸, el juez al desatar la controversia está obligado a analizar los extremos de la litis, pronunciándose sobre los planteamientos de las partes en la demanda, su contestación, y en fin, en el curso de las oportunidades procesales legalmente

⁸ "Art. 170. Modificado. Decr 2304 de 1989, art. 38. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. Para establecer el derecho particular, los organismos de o contencioso administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas".

previstas, sin que sea admisible extralimitarse en sus poderes y decidir con fundamentos no invocados o no deducibles del conjunto de su texto.

En efecto, que la sentencia no contenga lo que debe contener, implica una decisión judicial que desconoce el deber de la claridad de los fallos y los elementos de racionalidad, coherencia y corrección formal que deben primar en toda decisión de esta naturaleza.

Con base en estas ideas, en mi criterio, se debió abordar en la sentencia que se aclara, el estudio de fondo del cargo, el cual de todas maneras no habría variado la decisión de improcedencia del recurso extraordinario, porque revisado el contenido de la sentencia materia de debate, se puede colegir que en ella se hace por parte del juez de segunda instancia, una clara sinopsis de los fundamentos fácticos y jurídicos tanto de la demanda como de su contestación y un adecuado manejo probatorio y normativo.

En este sentido dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto.

GERARDO ARENAS MONSALVE
Consejero