



29

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D. C., abril dieciocho (18) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 25000-23-24-000-2008-00028-03

ACTOR: ALIANZA FIDUCIARIA S. A.

DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL

ASUNTO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante, contra la sentencia del 2 de agosto de 2012, proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Alianza Fiduciaria S. A. en contra del Distrito Capital, con la finalidad de que: i) se declarara la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se le impuso la multa de \$35.800.000.00, ii) se hiciera la devolución de los dineros cancelados debidamente indexados y, iii) se reconocieran los honorarios profesionales, entre otras pretensiones, con ocasión de la infracción al régimen de obras declarada por la administración por el «...estado de abandono y deterioro general del inmueble ubicado en la Carrera 7 No. 70-40 de esta ciudad», denominado actualmente como Villa Viola.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Con la demanda ordinaria¹, la sociedad demandante solicitó que se declarara la nulidad de las Resoluciones 107 del 5 de agosto

¹ Folios 1 a 35. Presentada el 21 de enero de 2008 (folio 35 vuelta).



de 2004 y 139 del 30 de marzo de 2005, así como del Acto Administrativo 1420 del 29 de agosto de 2007, todos ellos expedidos con ocasión de la infracción al régimen de obras por el incumplimiento de la adecuada conservación de un inmueble declarado de conservación arquitectónica.

Por lo anterior, la parte demandante pretende lo siguiente:

«PRIMERA. –Que se declare que es NULA la Resolución singularizada con el número 107/2004 de fecha calendada el día cinco (05) de agosto del año 2.004, proferida por la...otrora...ALCALDESA LOCAL DE CHAPINERO dentro del trámite administrativo de querrella No. 200/2001.

SEGUNDA.- Que se declare que es NULA la Resolución singularizada con el número 139/2005 de fecha calendada el día treinta (30) de marzo del año 2.005, proferida por la... ALCALDESA LOCAL DE CHAPINERO dentro del trámite administrativo de querrella No. 200/2001, y por la cual se resuelve 'Recurso de reposición y subsidiario de apelación contra la Resolución No. 107 del 5 de agosto de 2.004'.

*TERCERA.- Que se declare que es NULO el Acto Administrativo singularizado con el número 1420 de fecha calendada el día veintinueve (29) de agosto del año 2.007, proferida por la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del...CONSEJO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ D.C...dentro del trámite administrativo de querrella No. 200/2001, y por la cual se resuelve '(...) el recurso de apelación interpuesto...contra de la Resolución Administrativa No. 107 del 05 de agosto de 2004...proferida por la Alcaldía Local de Chapinero (...)'.
...*

CUARTA.- Que, consecencialmente y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se devuelva la suma dineraria cancelada por mi procurada en fecha del veintisiete (27) de diciembre del año 2.007 a título de MULTA por valor de TREINTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$35.8000.000.00), con su correspondiente indexación a la fecha de ejecutoria del fallo definitorio de esta actuación jurisdiccional.



QUINTA.- Que, consecuencialmente y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se **CONDENE** a la accionada a cancelar los dineros que por concepto de **HONORARIOS PROFESIONALES** ha erogado mi procurada en su defensa administrativa y jurisdiccional.

SEXTA.- Que, consecuencialmente, y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se **CONMINE** a la accionada para que apoye a la aquí demandante ante el **MINISTERIO DE CULTURA** a fin de lograr la expedición de las autorizaciones y permisos propios del régimen legal de los **BIENES DE INTERÉS CULTURAL** del orden nacional, los que se han solicitado y radicado acuciosamente por mi procurada, y/o los primariamente propuestos por los anteriores propietarios en aras de desarrollar urbanísticamente y en forma integral el inmueble a su cargo, y de la cual ha sido renuente y moratorio la actuación administrativa que ha generado de antaño estado de ruina del inmueble lo que data desde hace más de una década.

SÉPTIMA.- Así mismo y en forma concatenada y complementaria, la demandada deberá ser advertida y exhortada drásticamente respecto a que se debe abstener de desarrollar cualquier conducta que obstaculice el desarrollo urbanístico integral del predio, efectuando, verbo y gracia, otra ilegal consulta popular como aquella sobre la cual darán cuenta los hechos, lo que lleva implícito no oponerse solamente al trámite de los permisos sin los cuales no es posible jurídicamente la restauración de la casa, sino también a la consecución de permisos constructivos para los volúmenes nuevos que legalmente se puedan erigir acorde con las normas que el mismo Distrito Capital ha dictado para el lote en particular, por supuesto respetando la casa Villa Viola/Villa Adelaida, todo ello en forma armónica con el P.E.P. que en su momento dictará el **MINISTERIO DE CULTURA**.

OCTAVA.- Que se condene a la parte demandada al pago de los gastos y costas del proceso.»

2. Hechos

La demandante expuso varios hechos, los cuales se sintetizan a continuación:



Sostuvo que el inmueble denominado Villa Adelaida o Villa Viola se encuentra ubicado en la ciudad de Bogotá en la carrera 7ª con 70 – 40 y registrado con folio de matrícula inmobiliaria 50C-179612 en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro.

Refirió que la propiedad inicial de la villa fue de Don Agustín Nieto Caballero, construida en el globo de terreno denominado «*Minerva*», cuyo diseño se encargó al arquitecto Pablo de La Cruz en 1914 y, su nombre surgió en honor a su esposa Adelaida.

Manifestó que posteriormente fue vendida a la familia Camacho, en cabeza del señor Domingo Camacho Gutiérrez y adjudicada en sucesión con ocasión de su fallecimiento, en el porcentaje correspondiente al 50% a su esposa Viola de Groat de Camacho, según la anotación 1 de fecha 24 de enero de 1951, del referido folio de matrícula. De ahí que también se le conoce como Villa Viola.

Precisó que de conformidad con la anotación 2 de fecha 6 de diciembre de 1951, del mencionado folio, para la escritura 701 del 2 de febrero de la misma anualidad, los hermanos Enrique Lester y Alfredo Camacho vendieron los derechos de cuota a la señora Viola de Groat de Camacho.

Adujo que con la muerte de la señora Viola de Groat de Camacho mediante sentencia del 14 de julio de 1984 se adjudicó en sucesión a su hijo Alfredo Camacho de Groat, según anotación 9 en el folio de matrícula inmobiliaria del 30 de noviembre de 1987.

Indicó que luego de varias modificaciones al contrato de fiducia, al igual que el traspaso del bien, mediante escritura pública 6098 del 27 de noviembre de 2000, la fiduciaria Cáceres y Ferro S. A. en Liquidación transfirió el dominio del bien a Alianza Fiduciaria S. A., como vocera del Patrimonio Autónomo denominado Fideicomiso Villa Viola².

² Anotación 23 del 30 de noviembre de 2000.



Sostuvo que la Dirección de Impuestos de Bogotá D. C. embargó el bien por jurisdicción coactiva para el año 2006, pero que esa medida fue cancelada a través de oficio EE-260719 del 24 de octubre de 2006, según las anotaciones 24 y 25 del referido folio de matrícula.

Refirió que el Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital, Decreto 619 de 2000, se definieron las Unidades de Planeamiento Zonal y a Villa Adelaida le correspondió la UPZ 88 El Refugio, que se califica como residencial cualificado.

Añadió que con el Decreto 606 de 2001, por medio del cual se adopta el inventario de algunos Bienes de Interés Cultural, se define la reglamentación de los mismos y se dictan otras disposiciones, se declaró como inmueble de interés cultural del Distrito Capital a Villa Adelaida.

Agregó que con la Resolución 0479 del 6 de mayo de 2004, se declaró al inmueble como bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, debido a los valores arquitectónicos, estéticos, históricos y culturales del mismo. A su vez, en el artículo 2° del mencionado acto administrativo se dispuso:

«En aplicación a lo dispuesto por la Ley 397 de 1997, todas las construcciones, refacciones, remodelaciones, y obras de defensa y conservación que deban efectuarse en la casa denominada 'Villa Adelaida' y en el predio en el cual se localiza, deberán contar con la autorización del Ministerio de Cultura».

Señaló que debido al estado de abandono y deterioro general del inmueble en mención, la Alcaldía Local de Chapinero dio inicio a la actuación administrativa correspondiente a la querrela 200 de 2001, por la presunta infracción urbanística conforme a los artículos 104 y 106 de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Precisó que mediante Resolución 107 del 5 de agosto de 2004, la mencionada alcaldía declaró infractor al régimen de obras a la sociedad Alianza Fiduciaria S. A., en calidad de vocera del



referido patrimonio autónomo Villa Viola, al considerar que i) la conducta omisiva del administrado se había mantenido en el tiempo, pese a que el deterioro databa de muchos años atrás³ y, que ii) su obligación no solo no se limitaba a mantener en un «estado digno de conservación, sino en lo que se puede hacer por rescatarlo del grave estado de deterioro en el que se encuentra».

Agregó que como sanción en dicho acto administrativo se dispuso:

«SEGUNDO: Imponer a la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A., con NIT 08605313153...multa equivalente a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° numeral 3° Inciso (sic) 2° de la Ley 810 de 2003; todo lo cual asciende a la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$35.800.000.00) M/CTE., que deberán ser canceladas en la Tesorería Distrital a [órdenes del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía Local de Chapinero, una vez quede en firme la presente resolución. En caso de incumplimiento respecto del pago de las multas, se procederá a ordenar la remisión de las copias procesales pertinentes al Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales para su correspondiente cobro coactivo.

TERCERO: Imponer a la sociedad ALIANZA FIDUCIARIA S.A. ...la orden de RECONSTRUCCIÓN del inmueble ubicado en la Carrera 7 No. 70-40 de esta ciudad, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 388 de 1997, previa advertencia que de no adecuarse a la norma correspondiente dentro de sesenta (60) días de ejecutoriada esta sentencia, se acometerán las obras por parte del Distrito Capital a costa del administrado, e imponer sucesivamente cada mes la multa señalada en el numeral segundo de esta resolución.

...»

Sostuvo que el precitado acto administrativo fue notificado a

³ Por lo que consideró no operaba la caducidad en los términos del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.



través de edicto que permaneció fijado desde el 19 de agosto al 1° de septiembre de 2004 y que, dentro del término de ejecutoria, el 8 de septiembre de la misma anualidad, presentó un recurso de reposición y en subsidio el de apelación en su contra, al considerar que:

- i) La facultad sancionatoria había caducado, pues el deterioro del inmueble se presentaba hacía más de 10 años y,
- ii) La responsabilidad recaía exclusiva en el Estado al imponer trabas de índole administrativo para su restauración.

Manifestó que mediante Resolución 139 del 30 de marzo de 2005, la Alcaldía Local de Chapinero decidió no reponer y confirmar la decisión administrativa anterior, por los motivos que a continuación se exponen:

«Se afirma por parte del recurrente que en el presente caso han transcurrido más de tres años desde que el inmueble amenaza ruina, y que por esta razón [la] facultad sancionatoria de la administración, caducó. Este argumento es deleznable, la caducidad se cuenta, dice el artículo 38 del C.C.A. a partir del 'acto' que pudo ocasionar la sanción. En este evento el acto es el abandono en el cuidado del inmueble, es la negligencia y dejadez para asumir una responsabilidad con la ciudad. El acto que puede ocasionar la sanción, en los eventos de amenaza de ruina, es la indolencia con la que se asume su conservación.

Es decir que el acto no es un hecho puntual, sino una actividad de apatía y descuido continuado... Como bien nos trae a colación el memorialista se podría interpretar que tratándose de hechos de ejecución permanente la caducidad se cuenta desde [el] último acto realizado y ese último acto aún se sigue presentando.

...

Realización de todas las actividades para conservarlo.

No es cierta tampoco la afirmación del abogado recurrente en el sentido de que han realizado todas las actividades tendientes a conservarlo y que no ha sido posible en razón al burocratismo e



ineficiencia de la administración, y no es cierto por cuanto de manera hábil, los propietarios han presentado proyectos que no se ajustan a las normas urbanísticas y cuando la administración les solicita que cumplan con determinado requisito ahora argumentan que es la tramitomanía (sic) la que no los deja conservarlo.

La administración de manera reiterada ha solicitado que se cumpla con la conservación del inmueble, para ello no requiere de permisos, ha solicitado que no se deje caer, para ello no se requiere permisos. Los propietarios han solicitado una serie de licencias tendientes a construir otros inmuebles y para ello no han dado cumplimiento a las recomendaciones del D.A.P.D. Es decir que han sido egoístas con la ciudad y aún no han incorporado en sus mentes la función social que acompaña su propiedad.

...»

Señaló que el Consejo de Justicia Distrital a través de Acto Administrativo 1420 del 29 de agosto de 2007, resolvió:

«PRIMERO: CONFIRMAR [I]a Resolución N° 107 de agosto cinco (5) de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Chapinero.

SEGUNDO: RECONOCER a la Doctora Martha Stella Coronell Herrera, con las facultades otorgadas en la sustitución del poder.

TERCERO: Contra la presente resolución no procede ningún recurso y agota la vía gubernativa.

CUARTO: Por Secretaría General, remítase copia de la presente al Ministerio de Cultura.

QUINTO: En firme, devuélvase el expediente al Despacho de origen para lo de su competencia.

...»

Afirmó que entre las motivaciones de la precitada autoridad administrativa se podían citar las siguientes:

«2.3 Problema Jurídico a resolver. ¿Es procedente aplicar la



caducidad establecida en el Art. 38 C.C.A. cuando el responsable incumple la obligación de la adecuada conservación de un inmueble declarado de conservación arquitectónica?

...

2.4.1. *Está probado dentro del diligenciamiento (fl. 12) que el inmueble de la carrera 7 N° 70-40, que además tiene acceso por la carrera 5 N° 70-41, de la nomenclatura urbana de Bogotá, fue declarado:*

- *inmueble de Conservación Arquitectónica, mediante el Decreto 327 de mayo 29 de 1992, que fue modificado por el Decreto 677 de octubre 31 de 1994; normas legales éstas que fueron derogadas por el Decreto 215 de marzo 31 de 1997, pero ratifica al citado inmueble como de Conservación Arquitectónica.*
- *bien de interés cultural, categoría de conservación integral, según listado anexo al Decreto Distrital 606 de julio 26 de 2001, el cual derogó el Decreto 215 de 1997.*

2.4.2. *También está probado...que el referido inmueble se encuentra deteriorado en un setenta por ciento (70%), como se aprecia gráficamente en el material fotográfico que acompaña el acto de visita de marzo 5 de 2002 y de septiembre 23 de 2003; y como lo reconoce el apoderado de la sociedad fiduciaria en la diligencia de descargos...*

2.4.3. *En relación con la demolición parcial del inmueble que fue informado por queja ciudadana que dio origen al presente diligenciamiento...en la diligencia de verificación de marzo 5 de 2002...se deja anotación en el acta de que 'hacia la parte oriental se observa la demolición de parte de la construcción'.*

2.4.4. *De las (sic) anteriores presupuestos de hecho y de derecho, en el grado de certeza, se deduce que el Patrimonio Autónomo Villa Viola, propietaria del inmueble afectado con conservación integral a nivel del Distrito de Bogotá y de interés cultural a nivel nacional por el Ministerio de Cultura; es responsable de faltar a la obligación de la adecuada conservación, lo [que] a su vez constituye infracción al régimen urbanístico, según los Arts. 103, 104 [num.] 3 de la ley 388 de 1997, modificados por la Ley 810 de 2003, así como el Art. 106*



de la ley 388 de 1997.

2.4.5. *En relación con las alegaciones del recurrente, habrá de señalarse que no prosperan en cuanto a la obligación de adecuada conservación de un inmueble de conservación (sic) es permanente y por ello no opera la caducidad.*

...»

De esta decisión se dio por notificada la apoderada de la sociedad demandante, abogada Martha Stella Coronell Herrera el 12 de septiembre de 2007, según constancia visible a folio 293 del cuaderno anexo 1. Asimismo, a folios 84 del cuaderno principal y 309 del cuaderno anexo 1, reposa la constancia según la cual dicha decisión quedó ejecutoriada el «19 (sic)» de septiembre de la misma anualidad.

En relación con esta última fecha también reposa a folio 292 *ibidem* un auto de ejecutoria del 16 de octubre de 2007, en el que se indica: «...decl[á]rase ejecutoriada y en firme el día 13 de Septiembre de 2007 la decisión, proferida por el Consejo de Justicia dentro de la Querrela No. 200 de 2001.»

3. Normas violadas y concepto de la violación

La sociedad demandante afirmó que con la expedición de los actos acusados se desconocieron los artículos 6°, 8°, 13, 58, 72, 83, 90, 121, 333 y demás disposiciones concordantes de la Constitución Política.

A su vez, indicó que la administración vulneró los artículos 8°, 11 y 15 de la Ley 397 de 1997 y el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.

Sostuvo que con los actos administrativos acusados se incurrió en una violación manifiesta de las normas constitucionales y del régimen jurídico especial que rige para los bienes de interés cultural del orden nacional.

Indicó que se le aplicó una ostensible forma de responsabilidad



objetiva *in malam partem*, al desconocerse la configuración de la caducidad de la acción sancionatoria administrativa.

Manifestó que las causas y omisiones que dieron origen al deterioro del inmueble se circunscriben única y exclusivamente a la morosidad administrativa, distrital y nacional, en la gestión de los permisos, proyectos, autorizaciones y licencias de ley.

Precisó que es inexistente el tracto sucesivo que se le pretende dar a la «amenaza de ruina» del bien, pues este es un hecho notorio y de conocimiento público que data de hace más de 12 años y solo hasta el año 2000 fue que obtuvo la titularidad de esta.

Resaltó que las autoridades administrativas demandadas carecen de competencia legal para imponer sanciones respecto de los bienes de interés cultural del orden nacional, puesto que la Ley 388 del 18 de julio de 1997⁴ sustento normativo de la multa, se promulgó con posterioridad al año desde el cual ya el inmueble amenazaba ruina, 1996.

Agregó que la Ley 397 del 7 de agosto de 1997⁵, le atribuyó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, la responsabilidad de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional⁶.

Precisó que la sociedad no tiene por objeto realizar actividades de construcción y que es una persona jurídica independiente al Fideicomiso Villa Viola, pues como fiduciaria solo actúa como vocera en cumplimiento del contrato mercantil que se suscribió para tal finalidad.

⁴ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias

⁶ En el artículo 15 de la citada norma se dispuso: «Parágrafo 2º.- El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura, además de las entidades territoriales quedan investidos de funciones policivas para la imposición y ejecución de medidas, multas y demás sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.»



4. Contestación de la demanda

4.1 Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.⁷

Esta autoridad se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso como excepción la caducidad de la acción, al considerar que entre la notificación del acto administrativo que puso fin a la actuación y la presentación de la demanda el 21 de enero de 2008, transcurrió más de los 4 meses para demandar, que dispone el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Adujo que a folio 293 de la actuación administrativa reposa el oficio suscrito por la abogada Martha Stella Coronell Herrera, como apoderada de la querellada, en donde con fecha 12 de septiembre de 2007 se da por notificada del acto administrativo emitido por el Consejo de Justicia.

Señaló que también se advierte a folio 292 del referido expediente, que según el auto del 16 de octubre de 2007, dicha decisión cobró ejecutoria el 13 de septiembre de 2007.

5. Sentencia de primera instancia

La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de sentencia del 2 de agosto de 2012⁸, resolvió lo siguiente:

«PRIMERO.- DECLÁRASE PROBADA la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.

SEGUNDO: INHÍBASE de hacer un pronunciamiento de fondo de los cargos de nulidad propuestos en la demanda.

...»

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el

⁷ Folios 157 a 168.

⁸ Folios 255 a 270.



sentido indicado se resumen a continuación:

Sostuvo que de conformidad con el artículo 135 del Código Contencioso Administrativo, el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses contados a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo que concluye el procedimiento administrativo.

Precisó que para el presente caso se trata del Acto Administrativo 1420 del 29 de agosto de 2007, que fue notificado el 12 de septiembre de 2007, según fue expresamente reconocido por la entonces apoderada judicial de la sociedad Alianza Fiduciaria S. A.

Indicó que, por lo anterior, el referido término de caducidad corrió desde el día siguiente, esto es, desde el 13 de septiembre de 2007 y a pesar de que se prolongó durante 4 meses hasta el 13 de enero de 2008, la demanda solo se presentó el 21 de enero de 2008.

Aclaró que la ejecutoria y la notificación del acto administrativo son figuras procesales distintas, en la medida de que la primera de ellas se refiere a la posibilidad o imposibilidad de la interposición de los recursos y la firmeza de la decisión, mientras que la segunda está relacionada con el conocimiento que tiene el administrado de esa decisión.

6. Apelación

6.1 Parte demandante

Por intermedio de su apoderado, la sociedad Alianza Fiduciaria S. A. interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, el cual sustentó bajo los siguientes argumentos⁹:

Sostuvo que el cómputo del término de la caducidad debe contabilizarse desde el momento en el que el efecto suspensivo,

⁹ Folios 271 a 278.



por el cual se concedió la apelación interpuesta en contra del acto sancionatorio inicial, perdió vigencia administrativa, jurídica y normativa.

Agregó que los 4 meses deben contarse desde que el «...*inferior reasume nuevamente competencia legal, avoca conocimiento de lo decidido por el superior, y OBEDECE y CUMPLE lo allí resuelto [ya que] se está en presencia de una ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA, y por ende, los términos están supeditados a los mismos EFECTOS LEGALES en que son concedidos los recursos que en vía GUBERNATIVA dispuso en Legislador Patrio...».*

Indicó que el *a quo* erró al contabilizar dicho término desde el 13 de septiembre de 2007, puesto que era a partir del acto de «...*'obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior', en virtud [de] que tal acto dentro de la ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA deviene en la REASUNCIÓN DE LA COMPETENCIA LEGAL del funcionario administrativo objeto de recursos en sede gubernativa, sino además que suspende la ejecución del acto recurrido...».*

7. Actuación procesal en esta instancia

Por medio de auto del 6 de septiembre de 2012 la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto y sustentado de manera oportuna por la sociedad demandante en contra de la sentencia de primera instancia¹⁰.

Mediante providencia del 7 de febrero de 2013, la Sección Primera del Consejo de Estado admitió la aludida alzada presentada en contra de la precitada decisión¹¹.

Mediante providencia del 3 de agosto de 2015 se ordenó correr traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de

¹⁰ Folios 281 y 282.

¹¹ Folio 4 del cuaderno 2.



10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión¹².

8. Alegatos de conclusión

8.1 Parte demandante

Con sus alegaciones finales se opuso a decisión de primera instancia y solicitó se accedieran a las súplicas de la demanda, al considerar que los actos administrativos demandados violaron las normas de orden superior y legal en las que deberían fundarse¹³.

Reiteró los argumentos expuestos con el escrito de apelación y agregó que la solución de la controversia no radica en distinguir entre «notificación» y «ejecutoria» sino entre «notificación» y el «...efecto suspensivo inherente a los recursos en vía gubernativa en la actuación administrativa que agotan dicha instancia como requisitos de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, y para el c[ó]mputo del término legal de CADUCIDAD DE LA ACCIÓN», para de allí concluir y afirmar, sin duda alguna, la inexistencia de ésta.

8.2 Parte demandada

La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de su apoderada reiteró los argumentos esgrimidos con la contestación e insistió en que para el presente asunto operó la caducidad de la acción ordinaria¹⁴.

9. Concepto del Ministerio Público

El procurador delegado para la conciliación administrativa no rindió concepto.

¹² Folio 7 del cuaderno 2. Según constancia secretarial visible en el anverso del referido folio, dicho término transcurrió del 14 al 28 de agosto de 2015 para las partes y para el agente del Ministerio Público desde el 31 de agosto al 11 de septiembre de la misma anualidad.

¹³ Folios 19 a 26 del cuaderno 2. Con memorial radicado el 26 de agosto de 2015.

¹⁴ Folios 8 a 18 del cuaderno 2. Escrito presentado el 24 de agosto de 2015.



II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 2 de agosto de 2012 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los términos del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión 357 del 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si los argumentos de inconformidad planteados por la parte demandante con su apelación resultan suficientes para revocar el fallo proferido por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que: i) declaró probada la excepción de caducidad y, ii) se inhibió para decidir de fondo la controversia suscitada entre las partes.

3. Análisis de los argumentos de la apelación

La parte demandante sostuvo que los actos demandados se encuentran viciados por desconocer las normas de rango superior y legales en que debían fundarse, puesto que la responsabilidad por el deterioro del inmueble se debe a la morosidad administrativa, distrital y nacional, y por la caducidad de la acción sancionatoria administrativa, ya que la amenaza de ruina del bien precedía al fundamento normativo por el cual se impuso la sanción.

Por su parte, el *a quo* declaró probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y se inhibió para decidir de fondo la controversia, puesto que a la presentación de la demanda habían transcurrido más de 4 meses



desde que se notificó el acto que puso fin a la actuación administrativa. Asimismo, precisó las diferencias de los efectos de la notificación y la ejecutoria de los actos para tales efectos.

Con su apelación la sociedad demandante manifestó que el término de caducidad debía contabilizarse desde que el funcionario respectivo reasumió la competencia legal, al obedecer y cumplir lo resuelto por el superior que resolvió el recurso de apelación en contra de la decisión sancionatoria inicial, debido al efecto suspensivo en el que fue concedido.

De manera que, para el apelante el cómputo del aludido término debía contabilizarse desde que ese efecto suspensivo perdió vigencia administrativa, jurídica y normativa, esto es, con la reasunción de la actuación por parte del funcionario de inferior jerarquía.

Así las cosas, se observa que con el Acto Administrativo 1420 del 29 de agosto de 2007, se resolvió el recurso de apelación interpuesto por la sociedad demandante en contra de la Resolución 107 del 5 de agosto de 2004 y en el que además, se indicó que contra dicho acto no procedía ningún recurso y se agotaba la vía gubernativa, se ordenó la remisión de copia de la presente al Ministerio de Cultura y se dispuso que una vez en firme se devolviera el expediente al despacho de origen para lo de su competencia.

Para resolver el problema jurídico planteado, se encuentra que en el Título III del Decreto 01 de 1984 se consagró lo siguiente:

«CONCLUSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Firmeza de los actos administrativos

ARTÍCULO 62. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.*
- 2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.*



3. *Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.*
4. *Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.*

Agotamiento de la vía gubernativa

ARTÍCULO 63. *El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1º y 2º del artículo anterior, y cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.*

Carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos

ARTÍCULO 64. *Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.» (subrayado fuera de texto)*

Asimismo, debe precisarse que el artículo 136 ibidem contempló el siguiente término de caducidad de la acción: «2. *La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso...»*¹⁵.

De conformidad con lo expuesto, debe indicarse que el procedimiento administrativo que inició con la querrela 200 de 2001 culminó con el Acto Administrativo 1420 del 29 de agosto de 2007, puesto que con este se resolvió el recurso de apelación que interpuso la sociedad demandante en contra de la Resolución 107 del 5 de agosto de 2004, por la cual se le sancionó

¹⁵ Aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-565-00 del 17 de mayo de 2000, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa.



pecuniariamente y se le ordenó la reconstrucción del pluricitado inmueble.

Con dicha decisión quedó en firme la resolución sancionatoria inicial, es decir, se puso fin a la actuación administrativa y se agotó la vía gubernativa para poder acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo que, contra dicho acto no procedía recurso alguno, tal como se dispuso en su parte resolutiva.

Por tanto, debe precisarse que la caducidad es un presupuesto procesal de la acción, que se configura al expirar el término perentorio establecido en la ley para ejercer las acciones correspondientes.

En otras palabras, si bien la caducidad es una consecuencia negativa ante la inactividad del demandante, toda vez que conlleva un plazo preclusivo para el ejercicio de la acción, ésta se traduce en una garantía de seguridad jurídica, de prevalencia del interés general sobre el particular y en eficacia para el acceso de la administración de justicia, pues reduce la posibilidad de demandar ilimitadamente los actos administrativos cuando ya la acción se ha extinguido.

Se precisa, entonces que la ocurrencia de este fenómeno jurídico que restringe en el tiempo el derecho a la acción se encuentra determinada por los siguientes elementos: a) Que se tenga el derecho de acción, b) que exista un lapso legal dentro del cual se pueda hacer uso de tal garantía, c) que transcurra el tiempo establecido por el Legislador, el cual podrá suspenderse, por ejemplo, cuando se requiere la conciliación como requisito de procedibilidad, o interrumpirse, con la presentación de la demanda y, d) que se haya ejercido la acción en el tiempo legal.

Nótese que para determinar la configuración de la caducidad el Legislador dispuso un término específico a partir de una diligencia de divulgación del acto como lo es, para el caso concreto, la notificación de la decisión administrativa que puso fin al procedimiento adelantado por la administración. Y es



precisamente ese escenario planteado en la norma jurídica el cual determina la contabilización del término fijado en la Ley.

Según el recurrente para contabilizar el aludido término de caducidad debe tenerse en cuenta la pérdida de «*vigencia administrativa, jurídica y normativa*» del efecto suspensivo en el que se concedió el recurso de apelación que presentó en contra del acto sancionatorio inicial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55 del Código Contencioso Administrativo¹⁶.

De manera que, para la sociedad demandante los 4 meses referidos en la norma debían contabilizarse a partir de que se expediera el «*acto de obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior*», puesto que la competencia del funcionario de inferior jerarquía se suspendió desde que se concedió el citado recurso interpuesto en contra de la Resolución 107 del 5 de agosto de 2004.

Al respecto, debe precisarse que a pesar de que la parte apelante no hizo mención de alguna actuación específica a través de la cual se «*obedeciera y cumpliera lo ordenado por el superior*», en el cuaderno anexo 2 reposa un auto de trámite 1320 del 6 de noviembre de 2007, emitido por el Consejo de Justicia según el cual las diligencias se devolvieron al despacho de origen mediante memo del 2 de octubre de 2007.

Asimismo, se advierte dentro del citado cuaderno anexo la Resolución 156 del 22 de febrero de 2008 (expedida con posterioridad a la presentación de la demanda ordinaria), a través de la cual la Alcaldía Local de Chapinero: i) remitió copia debidamente autenticada de la Resolución 107 de 2004 al Juzgado Único de Ejecuciones Fiscales junto con la constancia de ejecutoria para que se adelantara el cobro por jurisdicción coactiva de la sanción pecuniaria impuesta a la sociedad demandante, ii) mantuvo el expediente contentivo de la querrela 200 de 2001 con el fin de dar cumplimiento a la referida Resolución 107 y, iii) dispuso que en su contra procedían los

¹⁶ «Los recursos se concederán en el efecto suspensivo».



recursos de reposición y el de apelación.

Así las cosas, contrario a lo considerado por el apoderado de la sociedad apelante, se encuentra que el referido término de caducidad se debe contabilizar a partir del día siguiente a la notificación del acto particular y concreto que puso fin al procedimiento administrativo, pues ese fue el momento que dispuso el Legislador.

Ello por cuanto la notificación es una de las formas de publicidad del acto a partir de la cual no solo la administración da a conocer a los interesados su decisión sino que le confiere al administrado, que previo conocimiento de los motivos o razones que lo sustentan, la posibilidad de cuestionar judicialmente la presunción de legalidad que recae sobre el mismo.

Entonces, la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente en ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia para hacer valer los derechos que adujo se desconocieron con la expedición de los actos administrativos demandados; sin embargo no lo hizo, por tanto perdió la oportunidad de reclamar en vía judicial el restablecimiento pretendido.

Ahora bien, distinto es que la decisión sancionatoria haya cobrado firmeza con el último acto demandado, lo cual hace referencia es a la ejecutoriedad del acto administrativo o fuerza ejecutoria, es decir, a la posibilidad de interponer los recursos procedentes, de ser el caso, y a la actuación que pudiera originarse al «obedecer y cumplir» lo dispuesto por el superior, que no es otra, en el presente asunto, que la de ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento, en tanto que confirmó la decisión sancionatoria inicial.

Por tanto, mal podría considerarse que el funcionario que emitió la resolución sancionatoria inicial al reasumir la competencia se encontrase facultado para modificar, cambiar o revocar la decisión, pues solo le corresponde cumplirla en los términos en los que fue confirmada por parte del superior jerárquico.



Adicionalmente, debe indicarse que a pesar de que la sociedad apelante cuestiona que el *a quo* haya diferenciado los conceptos de caducidad y ejecutoria, lo cierto es que este dato resulta relevante para el caso concreto puesto que según la constancia visible a folio 292 del cuaderno anexo 1, el Acto Administrativo 1420 del 29 de agosto de 2007, que resolvió el recurso de apelación interpuesto, quedó ejecutoriado y en firme el 13 de septiembre de 2007, es decir, al día siguiente de su notificación¹⁷.

En tal sentido, el término de caducidad de 4 meses para presentar la demanda según el numeral 2° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, se deben contabilizar desde la notificación del acto que puso fin a la actuación administrativa, la cual se efectuó el 12 de septiembre de 2007, según se advierte a folios 83 anverso del cuaderno principal y 293 del cuaderno anexo 1.

Al respecto, se precisa que en la constancia visible a folio 293 la apoderada de la parte querellada Martha Stella Coronell Herrera indicó que autorizaba a Carlos Mauricio Barrera Collazos, identificado con la cédula de ciudadanía 80.098.443 de Bogotá, para retirar las copias solicitadas y es precisamente su nombre e identificación el que aparece en uno de los sellos del folio final anverso del Acto Administrativo 1420 de 2007, en el cual se referencia como fecha «12 SET 2007»¹⁸.

De manera que, al ser notificada esta última el 12 de septiembre de 2007, el término para acudir oportunamente en su demanda vencía el 13 de enero de 2008. No obstante, la sociedad demandante presentó la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el 21 de enero de 2008, es decir, que no acudió en la oportunidad legal ante la jurisdicción contenciosa administrativa en procura de desvirtuar la presunción de legalidad que recaía sobre los actos demandados.

En consecuencia, como el cargo de ausencia de caducidad planteado con la apelación por la sociedad demandante no

¹⁷ En consonancia con lo dispuesto en el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo (numeral 2°).

¹⁸ Visible a folios 83 vuelta del cuaderno principal y 290 anverso del cuaderno anexo 1.



prospera, la sentencia apelada se confirmará, pues se encuentra probada la excepción propuesta por la parte demandada.

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

FALLA

PRIMERO: Confírmase la providencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

ROCÍO ARAÚJO ONATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

