

ACTO ADMINISTRATIVO MIXTO - Requisito de Publicación y notificación / FALTA DE NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CONSERVACION ARQUITECTONICA - Inoponibilidad / TRATAMIENTO DE CONSERVACION ARQUITECTONICA - Falta de notificación personal

Esta Sala tiene dicho que los actos administrativos que consignan disposiciones de carácter general y a la vez particular deben notificarse al público a través de la publicación ordenada por el artículo 43 CCA y a los particulares personalmente, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 44 CCA. Por lo tanto, no cabe duda que el Decreto 677 de 1994 debía notificarse personalmente a los propietarios de los inmuebles individualizados. Para justificar esta notificación personal la Sala adujo las siguientes razones: «Primero, porque para el caso particular del Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá así lo señala el artículo 36 del decreto distrital 327 de 1.992, cuyo enunciado es el siguiente: [...] Segundo, en cada caso concreto se surte una actuación administrativa iniciada de oficio o a solicitud de parte, tal como puede inferirse de lo dispuesto en los artículos 39 y 40 del precitado decreto distrital, puesto que implica estudios del inmueble y otros pasos procedimentales. [...]. Tercero, por las implicaciones que para el propietario del inmueble pueden acarrear las decisiones que se tomen o los actos materiales que se realicen sobre el mismo, según se desprende del artículo 68 ibídem, que a la letra dice: Cuarto, por cuanto es la forma más efectiva de garantizar el derecho de defensa y de contradicción a los afectados, y condición necesaria para su aplicación en lo que a su inmueble corresponde.» En el expediente obra constancia de la publicación del Decreto 677 de 1994 en la Gaceta de Urbanismo y Construcción, edición número 54 de 1° de diciembre de 1.994, pero no de la notificación surtida a Julio Barreneche Almacenadora Colombiana & Cia S. en C., propietaria del inmueble desde 1988, como se deduce de su certificado de tradición y libertad. En consecuencia, a ALMACOL no le era oponible el Tratamiento de Conservación Arquitectónica (TCA) y así, mal pudo violarlo.

DEMOLICION DE INMUEBLE - Sanción por falta de licencia / PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA - La falta de ejecución solo predica de la administración / TRATAMIENTO DE CONSERVACION ARQUITECTONICA - Falta de notificación impide producir efectos / LICENCIA DE DEMOLICION - Inexistencia de pérdida de fuerza ejecutoria / SANCION POR DEMOLICION - Nulidad por falta de notificación del acto que declaró tratamiento de conservación arquitectónica

La Ley 9ª de 1989, en su artículo 63 -vigente para entonces-, dispuso que la demolición de inmuebles requería licencia de los municipios o del Distrito Especial de Bogotá. El artículo 66 ibídem contempló las sanciones urbanísticas, entre ellas la de multa de 200 salarios mínimos legales mensuales (smlm). Para sancionar a ALMACOL, la Administración estimó que la Licencia de Demolición concedida por Resolución 6 de 1989 del Inspector 2C Distrital había decaído o perdido fuerza ejecutoria. Dice así el acto acusado: (...). Queda claro que la pérdida de fuerza ejecutoria se hizo derivar del hecho de no haberse realizado la demolición aun después de 7 años de haber cobrado firmeza la licencia. El artículo 66 CCA, es del siguiente tenor: (...). La causal de pérdida de ejecutoria instituida en el numeral 3. (no haberse puesto en ejecución el acto), se predica expresamente de «la Administración». No puede confundirse con la causal contemplada en el numeral 5 (pérdida de vigencia), que bien puede afectar al interesado o beneficiario del acto. En este caso, a la licencia de demolición no se le fijó vigencia alguna. La licencia de demolición pudo perder fuerza ejecutoria desde cuando entró a regir el Decreto 736 de 1993, o bien el Decreto 677 de 1994, puesto que los actos administrativos en materia de usos no confieren derechos adquiridos frente a las nuevas normas urbanísticas; sin embargo, la

omisión de la Administración que dejó de notificar la imposición del TRATAMIENTO DE CONSERVACION ARQUITECTONICA a la propietaria, impidió que este produjera efectos contra los interesados, y determinó que dicha licencia no perdiera fuerza ejecutoria. La Sala concluye que el acto sancionatorio entraña una indebida aplicación del artículo 63 de la Ley 9ª de 1989 que somete a licencia la demolición de inmuebles en general. Se anulará el acto acusado.

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO - Efectos favorables al administrado / REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO PRESUNTO - Prohibición cuando se ha acudido ante la jurisdicción; nulidad por extemporaneidad y falta de competencia / ACTO PRESUNTO NEGATIVO - Prohibición de revocación cuando se ha acudido ante el juez administrativo

El silencio administrativo instituido en los citados artículos 60 y 135 CCA es una situación jurídica de la cual se siguen efectos favorables única y exclusivamente para el recurrente o interesado. Estas normas son del siguiente tenor: (...). En conformidad con estas normas, los efectos favorables que el interesado o recurrente puede deducir del silencio administrativo son: (i) La facultad de ocurrir en demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y (ii) El derecho a pedir la nulidad, por incompetencia temporal, del acto con que llegare a decidirse el recurso después de la presentación de la demanda. Análogamente, el artículo 71 CCA, que trata, no ya de la decisión de los recursos, sino de la revocación directa del acto, dispuso que la Administración podrá hacerla mientras «no se haya dictado» auto admisorio de la demanda. Bien es verdad que la Administración debe decidir el recurso de la vía gubernativa aun después de haber ocurrido el silencio negativo; pero solo podrá hacerlo «mientras no se haya acudido ante la jurisdicción», según lo dispone el art. 60 CCA. Y si llegare a decidir el recurso luego de presentada la demanda, aduciendo no habersele notificado aún el auto admisorio, tal decisión extemporánea no produce efectos contra el interesado, ni puede coexistir con el acto ficto con el cual ya se entendió resuelto el recurso, y deviene en acto carente de todo fundamento, expedido sin competencia y desligado de la actuación en que ya se había agotado la vía gubernativa. En el caso en examen la demanda fue presentada el 20 de mayo de 1997 y, admitida por auto del 21 de mayo de 1998, luego de prestarse caución; la Administración decidió el recurso de apelación el 26 de mayo de 1998, y el interesado optó por acusar esta decisión extemporánea. El cargo prospera.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-24-000-1997-09040-01(6437)

Actor: JULIO BARRENECHE ALMACENADORA COLOMBIANA Y CIA S. EN C.

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA

Referencia: APELACION SENTENCIA. ACUMULADOS

Se decide la segunda instancia de los procesos acumulados de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos por JULIO BARRENECHE ALMACENADORA COLOMBIANA Y CIA

S. EN C. (ALMACOL) contra el Distrito Capital de Bogotá, el primero para acusar la Resolución por la cual la Alcaldía Menor de Chapinero la declaró contraventora del régimen de obras, le impuso multa de doscientos (200) salarios mínimos mensuales y le ordenó reedificar un inmueble bajo apercibimiento de multas sucesivas, y el acto presunto decisorio del recurso de apelación (Expediente 1997-9040-01); y el segundo, contra la Resolución posterior por la cual el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá, después de presentada la demanda, decidió el recurso de apelación revocando la orden de reedificar el inmueble y reduciendo la multa a cien (100) salarios mínimos.

Conoce la Sala en virtud de los recursos de apelación interpuestos por la actora contra las sentencias de 11 de mayo de 2000 y 18 de abril de 2002, respectivamente, en las cuales el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera) declaró no probadas las excepciones y negó las pretensiones de las demandas.

Los procesos fueron acumulados por auto del 5 de agosto de 2005.

I. ANTECEDENTES

1. EXPEDIENTE 9040-01 (6437)

1.1. LA DEMANDA

En demanda presentada el 20 de mayo de 1997, reformada el 13 de junio inmediato para acompañar copia auténtica del acto acusado con la constancia de su notificación, practicada el 5 de marzo anterior, Almacol ejerció la siguiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito Capital:

1.1.1. Pretensiones

1ª.) Que se declare la nulidad del acto administrativo formado por las siguientes decisiones:

a) La Resolución N.º 008-97 de 1997 (27 de enero), por la cual la Alcaldesa Local de Chapinero y su Asesor de Obras la declararon contraventora del régimen de obras; le impusieron multa de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes y le ordenaron reedificar el inmueble ubicado en la Carrera 9ª Nº 76-27 y Calle 76 N.º 9-32 de Bogotá, bajo apercibimiento de multas sucesivas;

b) El acto presunto con el cual se entendió decidido adversamente el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución anterior.

2ª.) Que a título de restablecimiento del derecho se cancele inmediatamente la orden de policía materializada en el sellamiento del inmueble, practicado el 27 de diciembre de 1995, y se condene a la Administración a indemnizarle los perjuicios que le infligió con esta medida y con una actuación administrativa llena de falsedades y violaciones del debido proceso.

1.1.2. Hechos

Durante el trámite de un proceso iniciado en diciembre de 1995 en la Asesoría de Obras de la Alcaldía Menor de Chapinero por queja de un particular, la Alcaldía selló las puertas de entrada al inmueble situado en la Calle 76 Nº 9-22 y Carrera 9ª Nº 76-27 de Bogotá, impidiendo a su dueña la entrada.

El Inspector de Obras, en un claro acto de prejuzgamiento, manifestó en carta dirigida el 30 de enero de 1996 a un Concejal del Distrito Capital que, aparte del sellamiento, estaba próximo a imponer una multa a la propietaria, cuando todavía estaba pendiente la diligencia de descargos.

Iniciada la diligencia de descargos el 20 de marzo de 1996, el apoderado general de la propietaria aportó copia de la Licencia de Demolición del inmueble expedida por la Inspección 2C Distrital de Policía. Conocido que fue este documento, la Alcaldesa y el Asesor de Obras suspendieron la diligencia para continuarla el 16 de abril a las 8:30 a.m. con el fin de solicitar, mediante oficio, copia del expediente de la licencia de demolición. Llegado el día, y habiendo comparecido el apoderado de la propietaria, el Asesor de Obras le informó que aún no se había recibido la copia. En los días siguientes, el apoderado pidió que se le permitiera examinar la actuación, mas no le fue posible, aunque el Inspector de Obras le informó que estaba próxima la decisión porque la copia de la licencia ya obraba en el expediente. Así, pues, el 8 de mayo de 1996 el apoderado pidió que se levantaran los sellos para permitir la limpieza del inmueble.

Finalmente, el 24 de julio de 1996 tuvo acceso a la actuación y comprobó: i) Que no se había librado Oficio a la Inspección 2C para pedir copia del expediente de la Licencia de Demolición; ii) Que no era cierto que ya se hubiesen allegado las copias; y iii) Que su petición de 8 de mayo de 1996 no había recibido ningún trámite.

Así, los funcionarios de la Alcaldía engañaron al apoderado de la propietaria y violaron el Debido Proceso. Almacol entabló, entonces, acción de tutela, que le fue resuelta adversamente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por estimar que el proceso administrativo estaba próximo a ser fallado. Esta sentencia fue confirmada por el Consejo de Estado, aduciendo que las sociedades no tienen derechos amparables con la acción de tutela.

Debido a la insistencia del apoderado de Almacol para que se continuase el proceso y se reanudara la diligencia de descargos suspendida desde marzo de 1996, la Alcaldía Menor dictó en diciembre de ese año una providencia en que prefijaba una inspección ocular para el 30 de abril de 1997 a las 11 a.m. La providencia estaba suscrita por la Alcaldesa y su Asesor de Obras y fue conocida por el apoderado y sus dos compañeros de oficina. Sin embargo, el 5 de marzo de 1997 recibió una citación a notificarse y comprobó que el expediente había sido falsificado, pues había desaparecido la providencia que convocaba a la inspección judicial. El 6 de marzo de 1997 a las 4:45 p.m. se le impidió el acceso a la Alcaldía alegándosele estar vencida la hora de atención al público, y sólo el sábado 8 de marzo de 1997, luego de varios intentos, logró que la Alcaldesa ordenara que le recibiesen el memorial de apelación.

A 20 de mayo de 1997 no se le había notificado decisión de su recurso de apelación.

Toda la actuación estuvo plagada de irregularidades violatorias del Debido Proceso. Al extremo de que la Alcaldía le desestimó la querrela incoada el 29 de noviembre de 1997 para expulsar del inmueble a unos recicladores que lo habían invadido; y aun así, en la resolución acusada se afirma que la propietaria ha sido indolente con los terceros que han llevado el inmueble a la ruina y destruido el patrimonio cultural de la ciudad.

1.1.3. Fundamentos de derecho

La actora plantea cinco cargos contra el acto acusado:

a) Violación de los artículos 29 de la Constitución Política, 35 del Código Contencioso Administrativo, 106, 427, 428 y 432 del Código de Policía de Bogotá

El derecho al Debido Proceso, proclamado en el artículo 29 CP, obliga a las autoridades a no adoptar decisión alguna en las actuaciones administrativas mientras no se haya dado a los interesados la oportunidad de expresar sus opiniones, según lo ordena el artículo 35 CCA. Este derecho se garantiza con una diligencia de descargos en tratándose de actuaciones ante los inspectores de policía. Pese a haberse citado al apoderado de Almacol a continuar el 16 de abril de 1996 la diligencia de descargos iniciada el 20 de marzo precedente, la Alcaldía dictó el acto definitivo, en que declaró haber prescindido de la diligencia, por innecesaria. Esta decisión debió tomarse antes y en forma independiente, para permitir su contradicción.

Según el artículo 427 CPB, la providencia que avoque el conocimiento fijará fecha para practicar una inspección ocular y será notificada personalmente o por aviso fijado en el inmueble con antelación no inferior a 24 horas; la inspección se practicará en la forma dispuesta en el artículo 428 y terminará como lo ordena el artículo 432 (sentencia), y el acta correspondiente contendrá las menciones requeridas en el artículo 106 íbidem. Contrariando estas disposiciones, en el expediente aparece una providencia que cita para el 29 de diciembre a una inspección ocular, la cual no se practicó; empero, contra toda realidad, la citación para esta diligencia es de fecha 21 del mismo mes, lo que es imposible, pues la querrela había sido radicada el 26 de diciembre de 1995.

b) Violación de los artículos 29 de la Constitución Política, 6°, 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, 460 del Código de Policía de Bogotá, y 197 del Código Nacional de Policía

En desarrollo del precepto constitucional, los artículos 44 y 45 CCA establecen los requisitos de las citaciones y notificaciones. En este caso, en la citación a notificarse no se expresó de qué acto se trataba. En la notificación no se indicaron los recursos procedentes, ni la autoridad ante quien debían ser interpuestos, ni término alguno para hacerlo.

Además, se desconocieron los términos para responder las solicitudes y para fallar; no se practicó la inspección ocular; no se continuó la diligencia de descargos ni se notificó la decisión de prescindir de esta. El artículo 460 CPB ordena tomar las decisiones a la brevedad que permitan los términos establecidos. El artículo 197 ídem dispone que la suspensión de las obras se prolongará hasta cuando cesen las causas que la motivaron; y era el caso de aplicar esta norma, puesto que el 20 de marzo de 1996 se había presentado la licencia de demolición.

c) Violación de los artículos 23 de la Constitución Política y 6° del Código Contencioso Administrativo

El 8 de mayo de 1996 el apoderado de Almacol presentó a la Alcaldía Local una petición, que no fue contestada en el término de tres meses como lo ordena el CCA, y tampoco lo fue después.

d) Violación de los artículos 29 y 83 de la Constitución Política

La Alcaldía ignoró las presunciones de inocencia y de buena fe. En carta dirigida el 30 de enero de 1996 al Concejal Francisco Noguera Rocha, es decir, meses antes de la diligencia de descargos, el Asesor de Obras de la Alcaldía manifestó que estaba pendiente de expedirse la resolución sancionatoria, luego prejuizó e hizo nugatorio el derecho de defensa de la propietaria.

d) Violación de los artículos 2° y 121 de la Constitución Política

Estas normas proclaman el principio de legalidad en las actuaciones estatales. Estaría de más invocarlas si no se hubiera falsificado el expediente. Ocurrió que el 13 de enero de 1997 el

apoderado de almacol, acompañado de dos testigos, verificó que el Asesor de Obras había rendido un informe a la Alcaldesa y que, acto seguido, se había dictado una providencia que señalaba el 30 de abril inmediato para practicar una inspección ocular. Sin embargo, estas dos piezas fueron sustraídas del expediente y en su lugar apareció la Resolución de 27 de enero de 1997 que se acusa en la demanda. Es manifiesto que un expediente falsificado no puede servir de fundamento a una resolución administrativa.

e) Violación de los artículos 58 de la Constitución Política; 66 de la Ley 9ª de 1989; 64, 65, 66 y 67 del Código Contencioso Administrativo; y de las siguientes normas del orden distrital: artículos 27 del Decreto 1025 de 1987; 36 del Decreto 327 de 1992; 14 y 61 del Decreto 600 de 1993; 2º del Decreto 677 de 1994, 65 del Decreto 678 de 1994 y 104 del Decreto 736 de 1995.

El canon constitucional invocado garantiza los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Transcribe así el artículo 27 del Decreto 1025 de 1987, publicado el 10 de junio siguiente en el Registro Distrital:

«Demoliciones

No requieren de concepto del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, ni de licencia por parte de la Secretaría de Obras Públicas. En estos casos, el interesado debe acreditar su propiedad y solicitar el permiso respectivo ante la Inspección de Policía de la Alcaldía Menor correspondiente.»

Fue al amparo de esta norma como Almacol obtuvo la licencia de demolición. Su conducta no encaja en ninguna de las que contempla como sancionables el art. 66 de la Ley 9ª de 1989, invocado para imponer la multa en el punto segundo del acto acusado, cuales son: Quienes parcelen, urbanicen o construyan sin licencia (literal a.); den a un inmueble uso o destinación distinta de la autorizada en la licencia (literal b); ocupen en forma permanente parques públicos, zonas verdes y bienes de uso público, o los encierren sin permiso de autoridad competente (literal d).

La Alcaldía se obstina en hacer prevalecer el Decreto 678 de 1994 sobre la licencia de demolición obtenida por Almacol. No atiende al criterio expuesto por el Consejo de Estado en sentencia de 11 de julio de 1996 (Expediente AC 3672) en cuanto a que el citado decreto no es un acto de contenido general y, por lo tanto, debía ser notificado a los propietarios de predios de conservación urbanística. Este deber de notificar no emana exclusivamente de la sentencia del Consejo de Estado, sino del art. 36 del Decreto 327 de 1992, que transcribe así:

«El Departamento Administrativo de Planeación Distrital debe notificar a los propietarios de los inmuebles declarados de Conservación Arquitectónica, para que se dé cumplimiento a los artículos anteriores.»

No obstante, la propietaria no recibió ninguna notificación.

Ahora se pretende aplicar a la inversa el principio de pérdida de ejecutoria de los actos administrativos, pues tal como está reglado en los artículos 66 y siguientes del CCA, el decaimiento del acto apareja un impedimento para que las autoridades los ejecuten; pero en manera alguna para que los particulares puedan ejercer los derechos concedidos por un acto administrativo que no fijó término para el efecto.

La sentencia del 1 de agosto de 1991 del Consejo de Estado (Sección Primera), citada en el acto acusado, trató sobre un acto (extradición) que la Administración dejó de ejecutar, asunto bien distinto del presente, en que el acto es favorable al administrado.

El artículo 14 del Decreto 600 de 1993 fija los plazos de las licencias, sin incluir en parte alguna las de demolición. Es más, autoriza a los titulares de estas a que pidan nuevas licencias renunciando a las anteriores. Y es claro que Almacol en ningún momento renunció a la situación jurídica particular creada en su favor por la licencia de demolición.

El artículo 104 del Decreto 736 de 1993 dispone que las solicitudes de licencia radicadas a la fecha de su publicación se registrarán por las normas vigentes hasta entonces. Este precepto reafirma la garantía de los derechos adquiridos de la actora.

1.1.4. Pruebas

A la demanda se acompañó copia del recurso de apelación interpuesto el 8 de marzo de 1997 contra la Resolución 008-97.

Asimismo, copia del memorial de 8 de mayo de 1997 en que se solicitó copia auténtica del acto acusado y constancia de su notificación.

1.2. LA CONTESTACIÓN

Admitida la demanda inicial por auto de 21 de mayo de 1998, que se le notificó el 10 de agosto siguiente, el Distrito Capital, por medio de apoderado, le dio contestación. Admitió haber sellado el inmueble, pero a causa de su estado de abandono y para precaver la amenaza de ruina. Reconoció el Oficio dirigido al Concejal por el Asesor de Obras de la Alcaldía de Chapinero. Manifestó no haberse fijado nunca una fecha para practicar inspección ocular. Negó que hubiera violado el derecho de defensa por no haberse continuado la diligencia de descargos, ya que ésta fue suspendida para allegar la copia del expediente de la licencia de demolición, y si se prescindió de continuarla fue porque ya se contaba con todos los elementos de prueba.

Negó igualmente que hubiera violado el derecho de defensa por no haberse advertido en el texto de la notificación de la Resolución 008-97 cuáles eran los recursos procedentes; y tanto menos cuando el recurso de apelación fue tramitado y decidido por el Consejo de Justicia de Bogotá mediante Resolución de 26 de mayo de 1998.

La licencia de demolición estaba sometida a condición, consistente en que se sujetara a las disposiciones emanadas de la Secretaría de Obras Públicas. Al promulgarse la Ley 9ª de 1989, la licencia perdió su fuerza ejecutoria, pues quedaba sometida a las nuevas competencias y requisitos legales. Por lo tanto, la demolición se realizó sin el permiso correspondiente.

El Tribunal debe abstenerse de fallar sobre los numerales 3º y 4º de la resolución acusada (orden de reedificar el predio y apercibimiento de multas sucesivas), pues fueron revocados por el Consejo de Justicia en su providencia de 26 de mayo de 1998, expedida cuando aún no había perdido competencia, visto que la notificación del auto admisorio de la demanda al Alcalde Mayor solo vino a practicarse el 8 de agosto siguiente. Propuso en cuanto a estos numerales del acto acusado la excepción de «sustracción de materia o inexistencia del acto», por no haber quedado éste en firme.

1.3. LA SENTENCIA

En sentencia de 11 de mayo de 2000 el Tribunal declaró no probada la excepción y denegó las pretensiones de la demanda.

En cuanto a lo primero, precisó que la parte interesada, notificada de la Resolución 008-97 el 5 de marzo de 1997, interpuso el recurso de apelación el 8 del mismo mes y, por tanto, el término de dos meses con que contaba la Administración para resolver este recurso, según el artículo 60 CCA, venció el 8 de mayo siguiente, quedando así agotada la vía gubernativa y habilitada la interesada para presentar demanda, como en efecto lo hizo el 20 de mayo de 1997. Por lo tanto, el 26 de mayo de 1998, cuando el Consejo de Justicia vino a decidir el recurso de apelación, ya había «perdido la competencia por el factor temporal» para resolverlo y, por lo mismo, su acto no produce efecto alguno.

Apoyó esta conclusión en la sentencia de 20 de mayo de 1999, de esta Sala (Ponente Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz), en la cual se sostuvo que el inciso tercero del artículo 60 CCA, en cuanto dispuso que el acaecimiento del silencio administrativo negativo no impide a la autoridad resolver el recurso «mientras no se haya acudido a la jurisdicción en lo contencioso-administrativo», había sido derogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, según el cual la autoridad pierde competencia cuando ocurre el silencio de la Administración.

Pasó, entonces, el Tribunal a examinar los cargos de la demanda, y con este propósito comenzó por reseñar el expediente administrativo de la Querrela N° 005 de 1995.

La actuación se inició a virtud de queja presentada el 20 de diciembre de 1995 por Juan Manuel Gaviria Rueda contra Jaime Rincón-almacol, por estar demoliendo la casa situada en la Carrera 9ª N° 76-27, que había sido declarada inmueble de Conservación Arquitectónica por el Decreto 677 de 1994. La Alcaldía, por auto del 26 del mismo mes, fijó el día 29 inmediato para practicar una inspección ocular, si bien esta se practicó el 27 de diciembre de 1995 por el Inspector III, quien dispuso el sellamiento de la obra. Como el Querellante informara que se había continuado con la demolición, la Alcaldía ordenó oír en descargos a Almacol como posible infractora, quien los rindió por medio de su apoderado general el 20 de marzo de 1996 aportando copia de la licencia de demolición expedida por el Inspector 2C Distrital de Policía mediante Resolución 006 de 1989 (27 de marzo). El apoderado añadió que el señor Humberto Rincón S., quien intervino en la actuación a nombre de Almacol, nunca fue representante de esta sociedad. La Alcaldía suspendió la diligencia de descargos con el fin de allegar copia del expediente relativo a la licencia y para continuarla prefijó el 16 de abril a las 8:30.

Considera el Tribunal que el hecho de no haberse celebrado la continuación de los descargos no lesionó el debido proceso, pues la diligencia no tenía otro objeto que allegar el aludido expediente y, una vez conocido éste, se concluyó que no aportaba nuevos elementos que justificaran retardar la decisión.

Las demás irregularidades de la actuación alegadas por la actora –error en la fecha de la inspección y en la citación a notificarse del acto definitivo– son intrascendentes, pues no lesionaron su derecho de defensa.

Desestimó el cargo de violación del derecho de petición, pues la solicitud elevada por Almacol para que se le permitiese ingresar al inmueble era del todo intrascendente para la decisión de fondo.

Aunque censura que los funcionarios públicos informen de sus decisiones antes de adoptarlas, según lo hizo el Asesor de Obras con un Concejal, estima irrelevante esta irregularidad.

En cuanto a la alegada falsedad del expediente, por haberse sustraído el auto en que se habría señalado el 30 de abril de 1997 para practicar una inspección ocular, el Tribunal considera que sería preciso conocer los resultados de la investigación penal para establecer si se trató o no de una falsedad inocua e irrelevante en orden a la validez del acto controvertido.

A su parecer, la cuestión de fondo consiste en definir si la licencia de demolición obtenida por la actora descartaba la violación de las normas urbanísticas. Y considera, de acuerdo con la sentencia de 12 de agosto de 1999 del Consejo de Estado (Sección Primera), que los actos administrativos que conceden permisos, licencias o autorizaciones, están subordinados al interés general y por tanto, a los cambios que surjan en el ordenamiento jurídico, que en este caso es de carácter policivo; de suerte que los derechos derivados de tales actos no son definitivos ni absolutos. Por lo tanto, el Decreto 677 de 1994, por el cual se asignó al inmueble el tratamiento de conservación arquitectónica, prevalece sobre un acto privado como lo es la licencia concedida en 1987.

Desestima el cargo según el cual la demolición efectuada por la actora no encaja en las prohibiciones establecidas en el artículo 66 de la Ley 9ª de 1989, y añade que la sanción tiene fundamento en el artículo 65 del Decreto Distrital 678 de 1994, según el cual los inmuebles pertenecientes a las categorías A y B no podrán demolerse, y quien lo hiciere incurrirá en las máximas sanciones pecuniarias previstas en el artículo 66 de la Ley 9ª de 1989, sin perjuicio de la prohibición de reedificar el inmueble salvo cuando se apruebe un proyecto arquitectónico específico cuyo objetivo será la sustitución del valor arquitectónico destruido.

Encuentra demostrado que Almacol, pese a tener conocimiento de la querrela a través de la boleta de comparendo que recibió y del sellamiento de la obra, continuó con la demolición, mostrando así una conducta renuente que justificó la multa por 200 salarios mínimos mensuales, con fundamento en el citado artículo 66 de la Ley 9ª de 1989.

Vuelve sobre la sentencia de 12 de agosto de 1999 y precisa que sin duda el Decreto 677 de 1994, por el cual se sometió el inmueble de la Carrera 9ª 76-27 de Bogotá al tratamiento de conservación arquitectónica, nunca le fue notificado a Almacol según lo ordenaba el artículo 36 del Decreto Distrital 327 de 1992. Empero, a la fecha de expedición del Decreto 677, Almacol ya no era dueña del inmueble, puesto que el 6 de septiembre de 1994 lo había transferido, a título de fiducia mercantil, a Fiduciaria Bogotá s.a. De modo que, por haber perdido la calidad de propietaria, única exigida para conceder licencia de demolición según el artículo 27 del Decreto Distrital 1025 de 1987 (26 de mayo), el acto que otorgó dicha licencia decayó, esto es, perdió su fuerza ejecutoria al tenor del artículo 66-2 CCA «por cuanto desaparecieron los fundamentos de derecho en los cuales se apoyó la administración para expedirlo.»

Además, la Ley 9ª de 1989, posterior a la licencia aducida por Almacol, dispuso que las demoliciones requerirían permiso o licencia expedidos por los municipios, áreas metropolitanas, el Distrito Capital o la Intendencia (hoy Departamento) de San Andrés y Providencia, no ya por el Inspector de Policía de la localidad, como acontecía en vigencia del Decreto Distrital 1025 de 1987. Así mismo, el artículo 44 del Decreto Distrital 600 de 1993 ordenó que el permiso de demolición solamente podría otorgarse al tiempo con una licencia de construcción en el mismo predio. Entonces, el interesado debe pedir previamente el certificado de delineación urbana o solicitarlo al tiempo con la licencia de demolición. De manera que el acto expedido por la Administración «se ajustaba en un todo al ordenamiento superior que regía para la fecha de su expedición»; sin embargo, «se tornó ilegal al entrar en contradicción con normas superiores

dictadas con posterioridad como son, repítese, la Ley 9ª de 1989, art. 63 y el Decreto Distrital 600 de 1993, art. 44, las cuales estaban vigentes al tiempo de iniciarse los trabajos de demolición reseñados.»

Concluye que Almacol sólo podía demoler el inmueble mientras fuera su propietaria; y promulgados la Ley 9ª de 1989 y el Decreto Distrital 600 de 1993, sólo si cumpliera los requisitos fijados en estas normas.

La Alcaldía no estaba en el deber de notificar a Almacol el Decreto Distrital 677 de 1994 porque a la fecha de su expedición ésta ya no era propietaria del inmueble, sino «simplemente un tercero sin interés jurídico en el asunto de la demolición», y por tanto el acto sí le era oponible.

1.4. LOS RECURSOS Y ALEGACIONES DE SEGUNDA INSTANCIA

La actora apeló de la sentencia.

A petición suya, se allegaron copias de las diligencias número 309415, adelantadas por la Fiscalía General de la Nación a raíz de denuncia presentada el 10 de marzo de 1997 por el apoderado de Almacol, por el delito de falsedad en el expediente de la Querella Policiva.

Al interponer el recurso y también en sus alegaciones, la actora plantea tres argumentos contra la sentencia del Tribunal:

1.4.1. Inoponibilidad del régimen de conservación arquitectónica

No obra en el expediente la publicación del Decreto Distrital 677 de 1994, por el cual se sometió el inmueble a tratamiento de conservación. Tampoco existe prueba de que hubiese sido notificado a su propietaria, como lo exige la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado.

El Tribunal desconoció el régimen de la fiducia mercantil, pues, según los artículos 1227 y 1233 del Código de Comercio, el fiduciario no se convierte en verdadero propietario de los bienes fideicomitidos. Además, el propio acto acusado se sanciona a la actora como «sociedad propietaria del predio ubicado en la Calle 76 N.º 9-32 / Carrera 9ª. N.º 76-22.»

1.4.2. Contraevidencia del fallo

La Alcaldía Local violó el derecho de defensa de Almacol porque, habiendo señalado el día 29 de diciembre de 1995 a las 2:30 p.m. para practicar inspección ocular, y comunicado esta fecha a la propietaria mediante aviso fijado el 28 del mismo mes, dio en practicar la diligencia el 27 de diciembre, o sea, sin haber notificado a la interesada.

Además, dio noticia a un Concejal de Bogotá acerca del sentido del fallo, un año antes de que este se hubiese expedido.

1.4.3. Falsificación del expediente

La testigo Pilar Huertas, en declaración rendida ante la Fiscalía General de la Nación dentro de la investigación del delito de falsedad por adulteración del expediente de la Querella Policiva, aseveró haber visto dentro de éste una providencia de diciembre de 1996 en que la Alcaldía Local prefijaba el 30 de abril de 1997 para llevar a cabo una inspección ocular en el inmueble. Después, dicha providencia desapareció del expediente.

Una actuación adulterada no puede servir de fundamento al acto con que se decida una actuación administrativa.

2. EXPEDIENTE 0746-01 (5747)

2.1. LA DEMANDA

En demanda presentada el 12 de agosto de 1998 Almacol ejerció la siguiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito Capital:

2.1.1. Pretensiones

a) Que se declare la nulidad de la Resolución sin número de 26 de mayo de 1998 dictada por el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá (Sala de Obras y Urbanismo).

b) Que a título de restablecimiento del derecho se cancele inmediatamente la orden de policía materializada en el sellamiento del inmueble de su propiedad, de que fue víctima el 27 de diciembre de 1995.; y además, se condene a la Administración a indemnizarle los perjuicios infligidos con dicho sellamiento y con una actuación administrativa plagada de falsedades y violaciones del debido proceso.

2.1.2. Hechos

Por Resolución 008 de 27 de enero de 1997 la Asesoría de Obras de la Alcaldía Menor de Chapinero decidió el proceso iniciado en diciembre de 1995, por queja de un particular, y ordenó sellar el inmueble propiedad de la actora, situado en la Calle N° 76 9-22 y Carrera 9ª N° 76-27 de Bogotá.

Interpuesto por Almacol el recurso de apelación el 8 de marzo de 1997, la Administración no lo decidió en el término de dos meses y, por lo tanto, se verificó el silencio administrativo negativo, que habilita a la interesada para ocurrir en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto apelado y contra el acto ficto con que se entendía desestimado el recurso.

La presentación de la demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 20 de mayo de 1997 dejó al Distrito Capital sin competencia para decidir el recurso de apelación. Además, en Oficio remitido el 29 de junio de 1997 el Tribunal le ordenó allegar copia auténtica del acto acusado, enterando así al Distrito, en forma oficial, de la existencia del proceso.

La demanda fue admitida el 21 de mayo de 1998.

Transcurrido más de un año desde que hubiera perdido su competencia, el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá expidió el acto acusado, en el cual revocó la orden de reedificar el inmueble y redujo la cuantía de la sanción a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.1.3. Fundamentos de derecho

La actora plantea tres acusaciones:

a) Violación de los artículos 29 y 121 de la Constitución Política, y 60 del Código Contencioso Administrativo

Ocurrido el silencio administrativo el 8 de mayo de 1997 y presentada la demanda el 20 del mismo mes, el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá no tenía competencia para decidir el

recurso el 26 de mayo de 1998.

b) Violación de los artículos 29, 83 y 121 de la Constitución Política, 66 y 73 CCA y 28 de la Ley 9ª de 1989

El acto acusado asevera erradamente que la Licencia de Demolición otorgada en la Resolución 006 del 27 de marzo de 1989 perdió fuerza ejecutoria tras la promulgación de la Ley 9ª de 1989.

Esta tesis resulta absurda frente al artículo 66 CCA, pues la licencia fue concedida en vigencia de la Ley 9ª (11 de enero de 1989) y por lo tanto, al amparo de sus disposiciones.

Al sancionar a Almacol por demoler el inmueble sin permiso, la Administración, traspasando el artículo 73 CCA, revocó sin el consentimiento del titular del derecho la Licencia de Demolición otorgada por Resolución 006 de 27 de marzo de 1989.

El acto acusado invocó erróneamente la Ley 388 de 1997 que, como ley posterior, no revocaba los derechos adquiridos a virtud de otras disposiciones.

2.1.4. Pruebas

A la demanda se acompañó copia del recurso de apelación interpuesto el 8 de marzo de 1997 contra la Resolución 008-97.

Asimismo, copia de la demanda radicada el 20 de mayo de 1997 en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo el número 9040; del Oficio 97-2560 de 29 de junio de 1997, mediante el cual el Secretario de la Sección Primera del Tribunal solicitó copias a la Alcaldía de Chapinero; y del auto admisorio de la demanda de 21 de mayo de 1998.

2.2. LA CONTESTACIÓN

El Distrito Capital de Bogotá contestó que no había perdido competencia para decidir el recurso de apelación, pues aún no había sido notificado del auto admisorio de la demanda.

El acaecimiento del silencio administrativo negativo no exime a la autoridad de su responsabilidad de resolver, mientras no se haya puesto el asunto en manos de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que sólo tiene lugar al momento de la notificación del auto admisorio de la demanda en los términos del artículo 150 CCA, y no apenas con el envío del Oficio en que el Tribunal pedía unas copias.

La pérdida de fuerza ejecutoria contemplada en el artículo 66 CCA afecta al acto como tal y, por tanto, no solo se predica de la Administración sino de todas las partes relacionadas con él. La licencia de demolición no podía ser utilizada luego de haber transcurrido más de cinco años desde su ejecutoria.

Se incurre en contradicción cuando se afirma que la Licencia de Demolición de 27 de mayo de 1989 fue concedida al amparo de las disposiciones de la Ley 9ª de 1989, y al mismo tiempo se invoca el artículo 27 del Decreto 1025 de 1987 según el cual las demoliciones no requerían concepto o licencia. La actora pierde de vista el artículo 63 de la Ley 9ª de 1989, a cuyo tenor la demolición de edificaciones requiere permiso del Distrito Capital.

En la decisión acusada (Resolución de 26 de mayo de 1998 del Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá) se admite que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), contraviniendo el art. 36 del Decreto 237 de 1992, dejó de notificar al propietario la imposición

del régimen de conservación arquitectónica al inmueble por el Decreto 677 de 1997. Así, la multa impuesta por el Consejo de Justicia no se fundamentó en el Régimen de Conservación Arquitectónica, sino en la contravención a las normas urbanísticas, por demoler el inmueble sin contar con licencia.

Propuso la excepción de falta de jurisdicción por tratarse de un procedimiento policivo sustraído a la aplicación de las normas del CCA al tenor de lo dispuesto en su artículo 82.

2.3. LA SENTENCIA

En sentencia de 18 de abril 2002 el Tribunal declaró no probada la excepción y denegó las pretensiones de la demanda.

En cuanto a la excepción, estimó que sólo están sustraídas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa las decisiones tomadas en los juicios de policía por conflictos interpartes de carácter civil.

En relación con las acusaciones segunda y tercera se estuvo a lo decidido en la sentencia proferida en el proceso 9040 el 11 de mayo de 2000.

El Tribunal, apartándose de su sentencia anterior, en que falló que el Consejo de Justicia ya había «perdido la competencia por el factor temporal» para decidir el recurso de apelación, se avino ahora al criterio del Consejo de Estado en el sentido de que la Administración sólo pierde competencia tras la notificación del auto admisorio de la demanda, pues sólo en este momento puede entenderse trabada la litis. En consecuencia, el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá, al decidir el recurso de apelación el 26 de mayo de 1998, tenía competencia por el factor temporal, pues la notificación del auto admisorio de la demanda fechado a 21 de mayo de 1998, solo vino a practicarse el 10 de agosto siguiente.

Apoyado en la sentencia de 26 de junio de 1996 (C.P. Dra. Dolly Pedraza de Arenas) el Tribunal discurrió que la actora, enterada de la resolución, «debió corregir la demanda dentro de la oportunidad legal para sustituir la pretensión sobre declaración del silencio administrativo por la de nulidad de la resolución aludida.»

2.4. Los recursos y alegaciones de segunda instancia

En el recurso de apelación contra la sentencia de 18 de abril de 2002 y también en sus alegaciones, la actora planteó dos argumentos:

2.4.1. Nulidad por falta de competencia

Conforme a lo dispuesto en el artículo 60 CCA el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá al expedir el 26 de mayo de 1998 el acto acusado, carecía de competencia temporal, pues la había perdido el 8 de mayo de 1997 con la presentación de la demanda contra la Resolución 008-97 y el acto ficto con que se entendía decidido adversamente el recurso.

2.4.2. Autonomía del acto demandado

El acto acusado y la Resolución 008-97 son actos administrativos independientes y autónomos. El presente proceso se inició en cumplimiento de la carga de demandar únicamente el último acto cuando ha existido revocación, según lo dispuesto en el artículo 138 CCA.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. LA DEMANDA CONTRA EL ACTO DEFINITIVO [EXPEDIENTE 9040-01 (6437)]

En el acto acusado (Resolución N.º 008-97 del 27 de enero de 1997), la Alcaldesa Menor de Chapinero declaró a almacol contraventora del régimen de obras (punto primero); le impuso multa de 200 SMMLV según «lo establecido en el Artículo 65 del Decreto 678 de 1994

y la Ley 9ª de 1989» (punto segundo); y le ordenó reedificar el inmueble de conformidad con el proyecto que debía presentar a la Junta de Protección del Patrimonio Urbano (punto tercero), bajo apercibimiento de multas sucesivas «tal como lo dispone el Artículo 66 de la Ley 9ª de 1989» (punto 4º).

2.1.1 LAS ACUSACIONES POR EXPEDICIÓN IRREGULAR

Las cuatro primeras acusaciones (apartado 1.1.3. Fundamentos de Derecho, letras a, b, c, y d) plantean expedición irregular del acto sancionatorio.

La actuación administrativa muestra que en escrito recibido en la Alcaldía Menor el 20 de diciembre de 1995, el ciudadano Juan Manuel Gaviria Rueda, como Gerente de MSG Promociones S.A., presentó queja por haberse empezado a demoler el 15 del mismo mes. Por auto número 11 del 21 de diciembre, la Alcaldía ordenó practicar inspección ocular el día 29 inmediato y citó al propietario mediante oficio y aviso que se fijó el día anterior en el inmueble. En comunicación de 11 de enero de 1996, el señor Jaime Humberto Rincón, como Subgerente Administrativo de ALMACOL, solicitó a la Alcaldía un plazo para el proceso de restauración del inmueble, dada la necesidad de contratar un arquitecto.

El 20 de marzo de 1996 el apoderado general de ALMACOL compareció a diligencia de descargos, en la cual adujo copia de la Licencia de Demolición N.º 1, expedida el 6 de marzo de 1989 por el Inspector 2C Distrital de Policía respecto del inmueble. La Alcaldesa suspendió la diligencia con el fin de allegar copia del expediente de esta licencia, y dispuso continuarla el 16 de abril de 1996. Llegado este día, el Asesor de Obras dejó constancia de no haberse practicado la diligencia por no haberse recibido la copia. Allegada ésta, la Alcaldesa dictó la Resolución 008-97 de 27 de enero de 1997, acusada por ALMACOL.

La anterior reseña evidencia que la Alcaldía Menor tramitó la querrela en conformidad con el procedimiento dispuesto en el Título II, Capítulo I del Código de Policía del Distrito Especial de Bogotá (Acuerdo 18 de 1989) Derogado por el artículo 257 del Acuerdo Distrital 79 de 2003, dando a la interesada la oportunidad de rendir descargos, teniendo en consideración la Licencia de Demolición presentada por ésta y la copia que allegó de oficio.

No prosperan estas acusaciones.

2.1.2 LA ACUSACIÓN POR VIOLACIÓN DEL RÉGIMEN DE OBRAS

La Administración precisó que el régimen de obras infringido por almacol estaba conformado por la Ley 9ª de 1989, complementada por el Decreto Distrital 677 de 1994, por el cual se sometió el inmueble al Tratamiento de Conservación Arquitectónica (TCA):

«Las normas contempladas en la Ley 9ª de 1989 y en el Código de Policía de Santafé de Bogotá consagran (sic) las infracciones al Régimen Urbanístico, además de otorgar la competencia a los Alcaldes Locales como autoridades policivas para sancionar las contravenciones a este régimen.

Esta normatividad (sic) es complementada en lo relacionado con los predios sometidos al tratamiento de Conservación Urbanística con el Decreto 678 de 1994 que consagra (sic) el listado de los inmuebles que poseen dicho régimen especial, encontrándose entre ellos el ubicado en la Calle 76 No. 9-32 /Carrera 9 No. 76-22».

La infracción imputada consistió en haber acometido almacol la demolición del inmueble valiéndose de una licencia de demolición concedida el 27 de marzo de 1989, que, a juicio de la Alcaldesa Menor, había perdido fuerza ejecutoria según lo dispuesto en el Art. 66-2 CCA, es decir, por haber transcurrido más de cinco años desde su firmeza sin que se hubiera iniciado la demolición. Dice así el acto acusado:

«[...]»

Frente al contenido del artículo 65 del Decreto 678 de 1994, que conllevaría la imposición de las sanciones señaladas en la Ley 9ª de 1989, por la destrucción del patrimonio arquitectónico e histórico distrital, se debe previamente realizar algunas consideraciones de tipo jurídico, las cuales desvirtúan un posible conflicto con la licencia de demolición expedida para dicho predio por parte de la inspección “2C” Distrital de Policía, acto jurídico de carácter particular y concreto.

Aun cuando inicialmente, y conforme [a] las reglas de interpretación del Derecho, debería particularmente darse prevalencia al acto jurídico creador de una situación particular, considera este Despacho que deben realizarse varias precisiones las cuales tenderán a dar prevalencia a la aplicación del referido Decreto 678 de 1994, y por ende a la imposición de las sanciones establecidas por esta normatividad (sic)».

Así, pues, la Administración estimó infringida la Ley 9ª de 1989, por haberse iniciado la demolición sin contar con licencia, e igualmente violado el Decreto Distrital 677 de 1994, por la particular circunstancia de tratarse de un inmueble sometido al tratamiento de conservación arquitectónica; y fue por esta particularidad por lo que impuso la sanción máxima, según se dispone en el artículo 65 de este Decreto.

La Sala debe resolver si ALMACOL infringió estas normas.

2.1.2.1. Violación del Decreto Distrital 677 de 1994 (Tratamiento de Conservación Arquitectónica)

Según la actora su conducta no era objeto de sanción, en tanto, el tratamiento de Conservación Arquitectónica al que se sometió el inmueble mediante el Decreto 677 de 1994 no le había sido notificado.

Conforme a lo establecido en el artículo 157 del Acuerdo 6º de 1990, el tratamiento Especial de Conservación se asigna a las áreas, elementos urbanos y estructuras que constituyen documentos representativos del desarrollo urbanístico o de una determinada época de la ciudad, que aportan formas valiosas de urbanismo y arquitectura para la consolidación de su identidad y el enriquecimiento de su estructura.

La Administración, dadas las condiciones anotadas, debe declarar la Conservación Arquitectónica de los inmuebles, con lo cual ha de entenderse modificada su situación jurídica y limitados los derechos de su propietario.

Al inmueble de ALMACOL se le asignó el tratamiento de Conservación Arquitectónica mediante los Decretos Distritales 736 de 1993 y 677 de 1994. El primero al excluir del tratamiento especial de Conservación Urbanística a los predios sometidos al tratamiento especial de Conservación Arquitectónica lo listó en su anexo con la siguiente referencia:

«Decreto 736 de 1993

Anexo. Inventario edificaciones de conservación arquitectónica (C.A.) y Conservación Urbanística Estricta–Categoría 1.

(ZONA NORTE)

NOMENCLATURA CATASTRAL	No. MANZANA	No. LOTE
CALLE 76 No. 9-22/ CRA. 9 No. 76-27 C.A. CCC.ACP/ESQ	09	6

Posteriormente, el Decreto 677 de 1994 hizo mención expresa de la asignación a este inmueble del tratamiento especial de Conservación Arquitectónica en los siguientes términos:

«Decreto 677 de 1994

Artículo 1º.- Se asigna el tratamiento de Conservación Arquitectónica a los inmuebles que figuran en el anexo N° 1, el cual hace parte integral del presente decreto.

Parágrafo. Los inmuebles incluyen las edificaciones y los lotes de los cuales forman parte.

[...]

Anexo. Inventario edificaciones de conservación arquitectónica (C.A.)

(ZONA NORTE)

BARRIO: EL NOGAL

NOMENCLATURA CATASTRAL	No. MANZANA	No. LOTE
CALLE 76 No. 9-22/ CRA. 9 No. 76-27 P/ESQ	09	6

En efecto, el Decreto 327 de 1992 ordenó notificar a los propietarios de los inmuebles la asignación de este tratamiento. El tenor literal de la norma es como sigue:

«Decreto 327 de 1992

Artículo 36.- El Departamento Administrativo de Planeación Distrital debe notificar a los propietarios de los inmuebles declarados de Conservación Arquitectónica, para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos anteriores.»

A renglón seguido estableció:

«Artículo 68.- Los inmuebles sometidos al Tratamiento Especial de Conservación Arquitectónica, no podrán demolerse. A los propietarios que infrinjan estas disposiciones se les aplicarán las máximas sanciones pecuniarias de que trata el artículo 66 de la Ley 9° de 1989; sin perjuicio de lo que establezca el Código de Policía los lotes no podrán reedificarse sino una vez se apruebe un proyecto arquitectónico específico, cuyo objetivo sea la sustitución del valor arquitectónico destruido, proyecto que debe ser estudiado por la Junta de Planeación Distrital. Si en concepto de éstas, el proyecto cumple con la finalidad indicada en el presente artículo, autorizará al Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital para darle curso, previa incorporación de los registros que considere pertinente.»

La falta de notificación del Decreto 677 de 1998 fue alegada por la actora en todas las instancias y aceptada por la demandada en la Resolución de 26 de mayo de 1998 y en todas actuaciones procesales.

Esta Sala tiene dicho que los actos administrativos que consignan disposiciones de carácter general y a la vez particular deben notificarse al público a través de la publicación ordenada por el artículo 43 CCA y a los particulares personalmente, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 44 CCA. Por lo tanto, no cabe duda que el Decreto 677 de 1994 debía notificarse personalmente a los propietarios de los inmuebles individualizados. Para justificar esta notificación personal la Sala adujo las siguientes razones:

«Primero, porque para el caso particular del Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá así lo señala el artículo 36 del decreto distrital 327 de 1.992, cuyo enunciado es el siguiente:

[...]

Segundo, en cada caso concreto se surte una actuación administrativa iniciada de oficio o a solicitud de parte, tal como puede inferirse de lo dispuesto en los artículos 39 y 40 del precitado decreto distrital, puesto que implica estudios del inmueble y otros pasos procedimentales.

[...]

Tercero, por las implicaciones que para el propietario del inmueble pueden acarrear las decisiones que se tomen o los actos materiales que se realicen sobre el mismo, según se desprende del artículo 68 ibídem, que a la letra dice:

Cuarto, por cuanto es la forma más efectiva de garantizar el derecho de defensa y de contradicción a los afectados, y condición necesaria para su aplicación en lo que a su inmueble corresponde.»

En el expediente obra constancia de la publicación del Decreto 677 de 1994 en la Gaceta de Urbanismo y Construcción, edición número 54 de 1° de diciembre de 1.994, pero no de la notificación surtida a Julio Barreneche Almacenadora Colombiana & Cia S. en C., propietaria del inmueble desde 1988, como se deduce de su certificado de tradición y libertad.

En consecuencia, a ALMACOL no le era oponible el Tratamiento de Conservación Arquitectónica (TCA) y así, mal pudo violarlo.

Con todo, es preciso determinar si, abstracción hecha del TCA, se violó la Ley 9ª de 1989 por haberse acometido sin licencia la demolición, como se asevera en el acto acusado.

2.1.2.2. Violación de la Ley 9ª de 1989

La Ley 9ª de 1989, en su artículo 63 -vigente para entonces- **Ley 388 de 1997**, dispuso que la demolición de inmuebles requería licencia de los municipios o del Distrito Especial de Bogotá. El artículo 66 ibídem contempló las sanciones urbanísticas, entre ellas la de multa de 200 salarios mínimos legales mensuales (smlm).

Para sancionar a ALMACOL, la Administración estimó que la Licencia de Demolición concedida por Resolución 6 de 1989 del Inspector 2C Distrital había decaído o perdido fuerza ejecutoria. Dice así el acto acusado:

«Inicialmente debemos remitirnos al contexto bajo el cual fue otorgada la Licencia N° 006 de 1989, por medio de la cual se otorgó la licencia de demolición para el predio objeto del presente trámite convencional.

Sabido es que la legislación vigente en esa época, permitía acudir ante la jurisdicción de policía, para solicitar la autorización de demolición de un predio por encontrarse en inminente amenaza de ruina.

Dicho permiso de policía fue dado dentro del proceso correspondiente y con las formalidades establecidas, y sin entrar a discutir, por no ser de nuestra competencia la legalidad de dicho proceso, debemos sin duda alguna concluir que la Resolución por medio de la cual se otorgó la licencia de demolición, goza de la presunción de legalidad de todo acto administrativo.

Sin embargo, resalta este Despacho que esta licencia, y aún más dada la naturaleza de la figura jurídica para la cual fue expedida, (Amenaza de ruina), no podía ser otorgada de manera indefinida, por tratarse de un proceso de naturaleza especialísima, por la premura con que debe efectuarse su trámite y resolución.

Asimismo, debe detallarse que el predio objeto de esta querrela constituye un bien de conservación arquitectónica, vale decir, un patrimonio cultural de nuestra ciudad, y por lo tanto, deben tomarse todas las medidas necesarias para su preservación, razón que conlleva a reforzar aun más la aplicación del Decreto 678 de 1994 sobre la licencia de demolición dada en el año 1989, la cual ha perdido su fuerza ejecutoria, de acuerdo a lo establecido en el numeral 2° del artículo 66 CCA, toda vez que el administrado no dio cumplimiento dentro de un término que a la fecha lleva más de 7 años a un permiso dado en virtud de una inminente situación de peligro sobre el predio de la Calle 76 N° 9-22 / Carrera 9ª N° 76-27, de lo cual es forzoso concluir una de dos situaciones, o que el inmueble ya no amenaza ruina, o que al momento de expedirse la licencia, no se presentaba el inminente peligro bajo el cual se expidió la referida resolución por parte de la Inspección “2C” de Policía Distrital.»

Queda claro que la pérdida de fuerza ejecutoria se hizo derivar del hecho de no haberse realizado la demolición aun después de 7 años de haber cobrado firmeza la licencia.

El artículo 66 CCA, es del siguiente tenor:

«Artículo 66.- Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan su vigencia.»

La causal de pérdida de ejecutoria instituida en el numeral 3. (no haberse puesto en ejecución el acto), se predica expresamente de «la Administración». No puede confundirse con la causal contemplada en el numeral 5 (pérdida de vigencia), que bien puede afectar al interesado o beneficiario del acto.

En este caso, a la licencia de demolición no se le fijó vigencia alguna.

La licencia de demolición pudo perder fuerza ejecutoria desde cuando entró a regir el Decreto 736 de 1993, o bien el Decreto 677 de 1994, puesto que los actos administrativos en materia de usos no confieren derechos adquiridos frente a las nuevas normas urbanísticas; sin embargo, la omisión de la Administración que dejó de notificar la imposición del TCA a la propietaria, impidió que este produjera efectos contra los interesados, y determinó que dicha licencia no perdiera fuerza ejecutoria.

La Sala concluye que el acto sancionatorio entraña una indebida aplicación del artículo 63 de la Ley 9ª de 1989 que somete a licencia la demolición de inmuebles en general.

Se anulará el acto acusado y, por consecuencia, el acto ficto con el cual se entendió decidido negativamente el recurso de apelación interpuesto por la sociedad interesada.

2.2. LA DEMANDA CONTRA EL ACTO POR EL CUAL SE DECIDIÓ EL RECURSO DE APELACIÓN LUEGO DE OCURRIDO EL SILENCIO ADMINISTRATIVO (EXPEDIENTE 5747)

Transcurrido el plazo de dos meses contados desde el 8 de marzo de 1997, día en que almacol interpuso en tiempo el recurso de apelación contra el acto sancionatorio, la Administración no le había notificado decisión alguna, y ni siquiera lo había resuelto; por lo tanto, el 8 de mayo de 1997 ocurrió, de conformidad con el art. 60 CCA, el silencio administrativo negativo, que agotó la vía gubernativa según el art. 135 ibídem, y habilitó a la interesada para presentar su demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, como en efecto lo hizo el 20 de mayo de 1997.

El silencio administrativo instituido en los citados artículos 60 y 135 CCA es una situación jurídica de la cual se siguen efectos favorables única y exclusivamente para el recurrente o interesado. Estas normas son del siguiente tenor:

«CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ART. 60.—Silencio administrativo. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1° no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo

ART. 135.-Subrogado. D.E. 2304/89, art. 22. Posibilidad de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra actos particulares. La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa.

Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos. (Subrayas fuera del texto).

En conformidad con estas normas, los efectos favorables que el interesado o recurrente puede deducir del silencio administrativo son: (i) La facultad de ocurrir en demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y (ii) El derecho a pedir la nulidad, por incompetencia temporal, del acto con que llegare a decidirse el recurso después de la presentación de la demanda.

Análogamente, el artículo 71 CCA, que trata, no ya de la decisión de los recursos, sino de la revocación directa del acto, dispuso que la Administración podrá hacerla mientras «no se haya dictado» auto admisorio de la demanda-

Bien es verdad que la Administración debe decidir el recurso de la vía gubernativa aun después de haber ocurrido el silencio negativo; pero solo podrá hacerlo «mientras no se haya acudido ante la jurisdicción», según lo dispone el art. 60 CCA. Y si llegare a decidir el recurso luego de presentada la demanda, aduciendo no habersele notificado aún el auto admisorio, tal decisión extemporánea no produce efectos contra el interesado, ni puede coexistir con el acto ficto con el cual ya se entendió resuelto el recurso, y deviene en acto carente de todo fundamento, expedido sin competencia y desligado de la actuación en que ya se había agotado la vía gubernativa.

En el caso en examen la demanda fue presentada el 20 de mayo de 1997 y, admitida por auto del 21 de mayo de 1998, luego de prestarse caución; la Administración decidió el recurso de apelación el 26 de mayo de 1998, y el interesado optó por acusar esta decisión extemporánea.

El cargo prospera.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero.- REVÓCANSE las sentencias de 11 de mayo de 2000 y de 18 de abril de 2002 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda.

Segundo.- DECLÁRANSE nulos la Resolución N.º 008-97 de 1997 (27 de enero), de la Alcaldesa Local de Chapinero y el acto ficto con el cual se entendió decidido negativamente el

recurso de apelación interpuesto contra aquella.

Tercero.- DECLÁRASE nula la Resolución sin número de 26 de mayo de 1998 dictada por el Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá (Sala de Obras y Urbanismo).

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión de esta fecha.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Ausente con excusa



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

 logo