

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011).

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Expediente núm. 2002-00230.

Recurso de Apelación contra la sentencia de 8 de junio de 2006, proferida por la Sección Primera -

Actora: SOCIEDAD HOTELERA DEL TOLIMA S.A.

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la sentencia de 8 d

ANTECEDENTES.

I.1- La actora Sociedad Hotelera del Tolima S.A., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecim

1°. Que se declare nulo el acto administrativo presunto que, surgido del silencio administrativo, ne

2°. Que se declare que, tanto La Nación -Ministerio de Desarrollo Económico (ante la liquidación c

3°. Que, como consecuencia de lo anterior, se condene a las citadas entidades, a pagarle a título de :

I.2- La actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que la sociedad es propietaria del establecimiento comercial hotelero denominado Hotel Altamira c

Relató que mediante la Ley 60 de 1968 se incentivó el sector turístico en lo relacionado con la cons

Que la petición para el reconocimiento de los CDT's se radicaba ante la Corporación Nacional de T

Anotó que los requisitos para que un inversionista tuviera derecho al otorgamiento de los incentivo

Que el Decreto 1361 de 1976 señaló, que para decidir las solicitudes de otorgamiento de los certifi

Que todo estaba dispuesto para iniciar la construcción del hotel, una vez fueran aprobados los plan

Consideró que cumplió con los requisitos que dependían de la sociedad, pero que la Administración

Que, previo el cumplimiento de todos los requisitos, presentó su solicitud ante la Corporación Naci

Que cuando sobrevino la derogatoria de los incentivos mediante la Ley 223 de 1995, 34 solicitante

Que ante la situación de desigualdad que se presentó, a iniciativa de la Administración se expidió l

Explicó que de los 17 inversionistas a quienes se les devolvió la solicitud, solamente 9 demandaron

1998, se refiere a que el establecimiento de comercio estuviere operando desde el primer trimestre c

Señaló que el Tribunal Administrativo mediante sentencia de 1° de junio de 2000, accedió parcialm

entidad reconocerle \$891,624.000 por concepto de perjuicios causados, más intereses moratorios a

Que el Consejo de Estado, mediante sentencia de 18 de octubre de 2000, revocó el numeral TERCELO de fecha 18 de octubre de 2000.

Que el Consejo de Estado en su fallo consideró que, en este caso, el CONPES nunca decidió respec

Que el Consejo de Estado declaró la nulidad del acto de trámite núm. 1627 sin fecha, por medio de

Que el día 28 de noviembre de 2001, solicitó al Ministerio de Desarrollo Económico, dar cumplimi

Que transcurridos 3 meses desde que radicó la solicitud, no se les había notificado ningún pronunci

I.3- La actora consideró que se violaron los artículos 2º, 4º, 13, 29, 90, 121, 123 y 209 de la Consti cional se aprobó el Acuerdo de la C.N.T. N° 10 de 1993.

En resumen, alega la actora que la C. N.T. pudo y debió remitir oportunamente el expediente que c buena fe y los fines esenciales del Estado.

Considera que la aplicación del artículo 102 de la Ley 488 de 1998, implica una discriminación irra

## II. CONTESTACION DE LA DEMANDA.

II.1- El Ministerio de Desarrollo Económic se opuso a las pretensiones de la demanda, al considera

Que la citada sentencia ordenó a la C.N.T. en Liquidación o a la entidad que hiciere sus veces, cont

Que la actora insiste en que se configuró un silencio administrativo negativo, como si se tratara de l

Propuso la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, porque consideró que de conformidad

Propuso, igualmente, la excepción de cosa juzgada, porque el asunto ya fue debatido y decidido por

II.2- El Departamento Nacional de Planeación se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso

Anotó que las normas que la actora consideró violadas, fueron las mismas que ya se analizaron en l

## III. FALLO IMPUGNADO.

La Sección Primera –Subsección “A”– del Tribunal de Cundinamarca, luego de hacer un recuento :

En relación con el fenómeno de la cosa juzgada, manifestó que para que ésta opere se exige que en 1997 de la Junta Directiva de la C.N.T., del acto de trámite sin fecha núm. 1627, proferido por el G Ministerio de Desarrollo Económico.

Explicó que el Decreto 2272 de 1974 reglamentó el trámite y otorgamiento de los incentivos, para c parte del inversionista el cumplimiento de dichas condiciones y demás obligaciones derivadas del b

Que de conformidad con el Decreto 1361 de 1976, reglamentario del anterior, para decidir favorab

Que cumplido todo lo anterior, el inversionista recibía los certificados de manos de la Corporación,

Señaló que en el año de 1995, el CONPES consideró que no era conveniente seguir adjudicando es incentivo, pero por la mitad del valor que originariamente se contemplaba, los inversionistas con re

Consideró que se trataba de una actuación administrativa en la que intervenían dos órganos indepen

Anotó que se trata simplemente de examinar, a la luz de lo ya expuesto, la legalidad de un sólo acto tal como el Tribunal deduce de los autos, que la Sociedad Hotelera del Tolima no cumplía con tod

En relación con los cargos que presentó la actora, en resumen, señaló:

Que no se puede alegar falta de competencia de la C.N.T, porque ella se alega de un acto expreso q

Que al tenor del artículo 40 del C.C.A. se deduce que el silencio está ligado con la petición no resu

- Consideró que el hecho de que un funcionario o entidad ante quien se eleva una petición no la res

- Que no existen elementos probatorios que indiquen con claridad y evidencia la existencia de una i

- Que no se violó el artículo 2° de la Constitución Política porque la actora tenía una mera expectat acto administrativo mediante el cual el CONPES otorgaba el incentivo, el cual estaba sujeto a las c

El Tribunal consideró que las meras expectativas, no son más que eso y por ello existe la posibilida

Que el CONPES era titular de una facultad discrecional que le permitía un amplio margen par deci

- Que no se violaron los artículos 4° y 13 de la Constitución Política, por el hecho de que la Ley 48

Que basta con recordar que en el año de 1995, el CONPES había considerado que no era convenier sociedad actora, requisito que no tenía porqué ser inaplicado.

Anota que esta norma estaba dirigida al CONPES, que era la entidad competente para decidir si otc

- En cuanto a la supuesta violación del artículo 90 de la Constitución Política, estimó que si bien la estaba en el deber de emitir un acto que acogiera su solicitud.

- Que es cierto que la mora sí puede ser objeto de responsabilidad por el daño causado, pero el proc

- Reitera que el acto ficto no puede equivaler a que la C.N.T se hubiera adjudicado competencias q

- No se violaron los principios de igualdad e imparcialidad, porque no se evidencia que la mora inv

- Finalmente, considera que el argumento de la actora en cuanto a que se debió respetar el principic

#### FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN.

La parte actora presentó recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal, porque consideró qu

Que el fallo no tuvo en consideración: que la Administración al acusar recibo de la solicitud el 18 d confesó que jamás conformó un expediente con su solicitud; que el llamado Comité Coordinador p

Mencionó que el Consejo de Estado en la sentencia que culminó con el fallo de 18 de octubre de 20 solicitud presentada por la sociedad en el año de 1995, lo cual es de vital importancia, toda vez que

Considera que los funcionarios se atribuyeron un amplio margen de maniobra, cual fue el de poder

Que la Administración desperdió la oportunidad que el Consejo de Estado le otorgó para enmend

Considera que es inexplicable que si el a quo reconoce haber encontrado acreditada la existencia de

Que el a quo no dijo nada acerca de quién es el responsable de que habiendo presentado su solicitud

Rechaza el fallo por varias razones: que el a quo en vez de juzgar a la Administración por lo que de incentivo, lo que no estaba obligada a soportar y le causó un daño antijurídico; insiste en que el a quo la Ley 383 de 1997, se aplicó en 1996, para otorgar a otros inversionistas, incentivos que estaban de

Que es inexacto, como lo expresó el fallo apelado, afirmar que “si la Corporación no podía dictar e definitivo, sólo que éste habría sido enjuiciado ante la jurisdicción por falta de competencia, tal como

Que pese a que el a quo es conciente de que existe un acto administrativo ficto, le señala que debió

Finalmente, afirma que tenía derecho a que su petición fuera tramitada, mediante una actuación administrativa

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La parte demandante reitera lo expresado en la demanda y sostiene que el requisito señalado con p

La parte demandada reiteró los argumentos de la contestación de la demanda e insistió en que debe

El señor Agente del Ministerio Público no presentó alegato de conclusión.

CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La Sociedad Hotelera del Tolima S.A. impetró la nulidad del acto administrativo presunto que neg

Sea lo primero advertir que en este caso no se configura la excepción de cosa juzgada que plantea l Nacional de Turismo mientras que en aquél se incluyó como parte, además, al Departamento Nacion

Ahora, en orden a dilucidar el fondo de la controversia, la Sala tiene en cuenta lo siguiente:

A través del Decreto 2274 de 1974 se dictaron normas sobre Certificados de Desarrollo Turístico, c

En el artículo 3° de dicho Decreto se previó:

“Previo el cumplimiento de los requisitos que se establecen en los artículos siguientes, el Gobierno

Los inversionistas que amplían o mejoren sustancialmente los actuales establecimientos hoteleros c

El artículo 4°, ibídem, señaló:

“Para que un inversionista tenga derecho al otorgamiento a su favor de Certificados de Desarrollo T

Presentar ante la Corporación un proyecto de factibilidad económico, para su estudio y aprobación.

Haber obtenido, con anterioridad al inicio de la construcción, la aprobación del proyecto arquitectó

Que el establecimiento hotelero o de hospedaje que se desea construir y explotar, tenga señalada in

El artículo 5°, ibídem, es del siguiente tenor:

“La decisión sobre el otorgamiento del beneficio y sus condiciones corresponderá al Consejo Nacion

Según consta a folio 19 del cuaderno de antecedentes, el 9 de junio de 1989 a la actora le fueron ap

Conforme consta a folio 25 del cuaderno de anexos, el 12 de septiembre de 1995, el gerente de la d

- 1.- Original del formulario de la solicitud.
- 2.- Fotocopia de la escritura de constitución de la sociedad.
- 3.- Fotocopia de la escritura de compra del lote.
- 4.- Fotocopia del certificado de constitución y gerencia de la sociedad.

De acuerdo con lo que se observa a folio 21, el 25 de noviembre de 1991 se modificó por la actora el certificado de constitución y gerencia de la sociedad. Conforme obra a folio 22 (anexo 8), el 17 de mayo de 1995 le fueron aprobados nuevamente planos de arquitectura. Consta a folio 24 (anexo 9) que la actora inició la construcción del proyecto el 15 de noviembre de 1995. La Ley 223 de 20 DE DICIEMBRE DE 1995 derogó el incentivo fiscal denominado “Certificado de Incentivo Fiscal”...

“...1.2 Las situaciones presentadas a raíz de la derogatoria. La derogatoria del decreto 2272 de 1974...

“1. Establecimientos hoteleros construidos, con aprobación de planos arquitectónicos impartida por la Corporación Nacional de Turismo (negrilla no es del original).

2. Establecimientos hoteleros construidos, con aprobación de planos arquitectónicos impartida por la Corporación Nacional de Turismo.
  3. Establecimientos hoteleros construidos, con aprobación de planos impartida por la Corporación Nacional de Turismo.
- Concluyó la Sala de Consulta, lo siguiente:

“... Analizadas las normas comentadas de los decretos 2272 de 1994 y 1361 de 1976, se deduce que algunos requisitos o no se han cumplido a cabalidad.

Antes no existe propiamente un derecho como tal, sino una mera expectativa de obtener los certificados de desarrollo turístico. Este criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado fue acogido por la Corte. Al efecto dijo la Corte, en lo pertinente:

“En tales términos, la expresión acusada podía derogar el decreto 2272 de 1974 y suprimir el certificado de desarrollo turístico. La sentencia de la Sección Primera de esta Corporación, con ponencia del Consejero doctor Manuel Rodríguez Cordero, en la mencionada sentencia, en su parte motiva se fundamentó tanto en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado como en el artículo 40 del C.C.A., prevé:

“Silencio negativo. Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una solicitud de desarrollo turístico. Estima la Sala que en efecto en este caso se está en presencia de un acto ficto o presunto por el cual se presume que la Administración ha actuado. Ahora bien, la actuación que correspondía llevar a cabo a la Administración en relación con la solicitud de desarrollo turístico 285 DE LA LEY 223 DE 1995, toda vez que, como quedó visto, la solicitud de la demandante se ha

Lo anterior quiere decir que cuando se produjo la derogatoria del incentivo en diciembre de 1995 la  
Por ello, el no reconocimiento del incentivo por parte del CONPES, que es el hecho que hubiera pe  
Desde esta perspectiva el acto acusado, que se entiende que no recomendó el otorgamiento del ince  
Por las razones expuestas, debe la Sala confirmar la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Pr  
F A L L A:

CONFÍRMASE la sentencia de 8 de junio de 2006, proferida por la Sección Primera –Subsección ‘  
RECONÓCESE personería al doctor Oscar Manuel Silva Rojas, como apoderado del Departament  
Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA    MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

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