

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO - Opera por el transcurso del tiempo sin que la administración haya resuelto los recursos por la vía gubernativa / TERMINO PARA DECIDIR LOS RECURSOS GUBERNATIVOS - Es indefinido a menos que la parte interesada haya acudido a la jurisdicción / DEMANDA CONTRA ACTOS PRESUNTOS - Está permitido por el artículo 135 del C.C.A. / AGOTAMIENTO DE VIA GUBERNATIVA - Una de las formas de hacerlo es mediante el silencio administrativo negativo / RECURSOS GUBERNATIVOS - Al no ser resueltos por la administración el particular puede ejercer control jurisdiccional

Consagra de esta forma la Ley (C.C.A. artículo 60) una ficción jurídica denominada silencio administrativo negativo que opera por el transcurso del tiempo sin que la administración haya resuelto los recursos por la vía gubernativa, y se entiende que esta decisión ficta o presunta es adversa al recurrente, es decir, confirmatoria de la decisión recurrida. La ocurrencia de la figura procesal del silencio administrativo negativo es independiente de la competencia de la administración para resolver el recurso interpuesto, la entidad tiene un término de competencia indefinido para hacerlo, a menos que la parte interesada haya acudido a la jurisdicción. Tiene esta figura dos propósitos fundamentales, el primero sancionar a la Administración ineficiente, omisiva y retardada y el segundo, concederle la garantía al administrado de poder acudir a la jurisdicción en demanda contra actos particulares, pues el artículo 135 ibidem dispone que "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". Se convierte así esta figura administrativa en un instrumento para que un particular a quien no se le han resuelto los recursos por la vía gubernativa pueda dar inicio a un control jurisdiccional de los actos administrativos que considera le han lesionado sus derechos y pueda de esta forma presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, es decir que es una forma de agotar la vía gubernativa, presupuesto de procedibilidad de esta acción.

SENTENCIA INHIBITORIA - Se entiende que de todas maneras se acudió ante la jurisdicción para efectos del artículo 60 del C.C.A. / DECISIÓN DE FONDO DE LA ADMINISTRACIÓN - No solo con ello debe entenderse que se acudió a la jurisdicción contencioso administrativa / SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO - Su ocurrencia da paso para ejercer el derecho de petición ante la jurisdicción contenciosa administrativa / COMPETENCIA PARA RESOLVER RECURSOS EN VIA GUBERNATIVA - Se pierde cuando se ha trabado la litis con el auto admisorio de la demanda

En el presente caso, a juicio de la Sala y contrario a lo decidido por el Tribunal, la decisión inhibitoria recaída en los procesos que adelantaron las sociedades contra los actos administrativos que fijaron los avalúos catastrales de sus predios, no altera la circunstancia de que las actoras acudieron ante la jurisdicción, presupuesto de hecho previsto en el inciso 3º del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo como impedimento para resolver los recursos por la vía gubernativa. Lo anterior por cuanto de la lectura de tal disposición no puede interpretarse, como lo pretende la parte demandante, que "acudir" a la jurisdicción significa obtener un pronunciamiento de fondo en relación con sus pretensiones, por cuanto no corresponde a la realidad del condicionamiento de la norma. En efecto, a juicio de la Sala cuando se acude a la jurisdicción, no se está haciendo cosa distinta que ejercer el derecho de acción, y ello se materializa con la posibilidad de demandar y en el caso de la inercia administrativa, el legislador contempla esta figura del silencio negativo, para que pueda darse paso a la discusión jurisdiccional. Bajo este contexto es que debe interpretarse la limitación en el término indefinido de la competencia de la administración para resolver los recursos cuando ha operado el silencio

administrativo negativo. En este punto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en considerar que una vez se ha demandado y se ha trabajado la litis con la notificación del auto admisorio de la demanda, la administración ha perdido competencia para resolver los recursos, pues solo hasta ese momento es que la administración tiene conocimiento de que el particular ha acudido a la jurisdicción.

SENTENCIA INHIBITORIA - No resuelve nada sobre las pretensiones del demandante pero hace perder competencia a la administración para resolver los recursos / PERDIDA DE COMPETENCIA PARA RESOLVER RECURSOS - Se presenta cuando el administrado ha acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa / RECURSOS GUBERNATIVOS - Se pierde competencia para resolverlos cuando se ha acudido a la jurisdicción así la sentencia sea inhibitoria

El hecho de que la acción instaurada en el presente caso haya culminado con sentencia inhibitoria no significa que haya modificado o alterado las situaciones administrativas que se surtieron cuando se inició la acción, pues los efectos de esta sentencia es que no hace tránsito a cosa juzgada y por lo tanto las pretensiones en cuanto al derecho material pueden llevarse nuevamente a la jurisdicción. En efecto, la sentencia inhibitoria no resuelve nada acerca de las pretensiones del demandante, no es una decisión en cuanto al derecho, ni lo declara ni lo niega y por eso se puede volver a intentar, pero la situación administrativa permanece inmodificable al momento en que se inició el proceso que fracasó. En atención a ello, si el administrado acudió a la jurisdicción, la Administración en ese mismo momento perdió competencia, circunstancia que no se altera con el tipo de sentencia que se haya proferido y haya dado fin al proceso. Así las cosas a juicio de la Sala, la Administración Distrital se ajustó a derecho al expedir los actos ahora acusados, su motivación estuvo acorde con las disposiciones que regulan esta materia, por considerar que no era posible resolver los recursos interpuestos ante la pérdida de competencia de mucho tiempo atrás, por lo que habrá de darse prosperidad al recurso de apelación de la parte demandada, revocando la decisión de primera instancia que consideró que la Administración no había perdido competencia y debía resolver los recursos interpuestos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

Bogotá D.C., junio diecisiete (17) de dos mil cuatro (2004)

Radicación número: 25000-23-27-000-1999-00212-01(13272)

Actor: CHICÓ ORIENTAL NUMERO DOS LTDA. Y URBANIZACIÓN LAS SIERRAS DEL CHICO LTDA.

Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Referencia: IMPUESTO PREDIAL

- FALLO -

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada contra la

sentencia proferida el 6 de marzo de 2002 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, estimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada contra la actuación administrativa que resolvió desfavorablemente los derechos de petición elevados por las Sociedades CHICO ORIENTAL NUMERO DOS LTDA. Y URBANIZACIÓN LAS SIERRAS DEL CHICO LTDA. y el recurso de reposición presentado ante la negativa a contestar los derechos de petición.

ANTECEDENTES

A través de Resoluciones Nos. 40613, 40613-A, 40266 y 40267 de diciembre de 1983, expedidas por la Dirección de Catastro Distrital de Bogotá, se modificó la nomenclatura de identificación de los predios de propiedad de las Sociedades Chico Oriental Dos y Urbanización las Sierras del Chicó; se asignaron nuevas cédulas catastrales y se reajustaron sus avalúos.

Contra las Resoluciones Nos. 40613, 40613 - A, 40266 y 40267 de 1983, se interpusieron los correspondientes recursos en la vía gubernativa, los cuales no fueron resueltos dentro de la oportunidad legal.

Posteriormente las Sociedades Chico Oriental # Dos y Urbanización las Sierras del Chicó, instauraron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las mencionadas Resoluciones, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que decidió en primera instancia mediante fallo del 30 de agosto de 1993 declarar la nulidad de las mismas y a título de restablecimiento del derecho declarar la vigencia del avalúo vigente para 1983 – 1984 antes de la notificación de las Resolución anuladas.

Sin embargo la sentencia fue revocada por la Sección Primera del Consejo de Estado, al decidir el recurso de apelación mediante el fallo de fecha 28 de julio de 1994, y en su lugar se declaró inhibido para fallar de fondo por cuanto no se había demandado el acto ficto presunto surgido por el silencio administrativo negativo en relación con el recurso interpuesto contra las mencionadas Resoluciones.

Las sociedades presentaron recurso extraordinario de revisión ante la Sala Plena de esta Corporación, contra la sentencia proferida el 28 de julio de 1994, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, el cual fue denegado mediante providencia del 5 de agosto de 1997.

El 17 de junio de 1998, las sociedades demandantes presentaron derecho de petición ante el Departamento Administrativo de Catastro Distrital solicitando se de aplicación al inciso segundo del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, mediante la decisión de fondo de los recursos interpuestos contra las Resoluciones 40613, 40613-A, 40266 y 40267 de diciembre de 1983.

Mediante Oficio No. 00074 del 16 de julio de 1998, el Director del Departamento Administrativo del Catastro, dio respuesta a lo solicitado en el derecho de petición, contra el cual las sociedades actoras interpusieron recurso de reposición.

El Departamento Administrativo de Catastro a través de Oficio No. 000501 de 3 de agosto de 1998, dio respuesta en el sentido de indicar que solo procede el recurso contra actos administrativos cuyo contenido particular, subjetivo y concreto, genere efectos específicos a los administrados a quienes se les ha decidido de fondo una situación, anotando que no procede el citado recurso por cuanto en éste simplemente se está informando el actuar de la administración en el año de 1984.

Posteriormente, las sociedades actoras ratifican el recurso de reposición interpuesto, alegando que es procedente habida cuenta que sus peticiones fueron despachadas desfavorablemente. Ante lo cual el Departamento Administrativo de Catastro mediante de Oficio No. 00544 del 24 de agosto de 1998, reiteró la negativa a la improcedencia del citado recurso.

Las sociedades demandantes presentan escrito ratificando el recurso de reposición contra el Oficio No. 000474 y los oficios complementarios Nos. 000501 y 000544 sin que a la fecha de presentación de la demanda se haya dado respuesta a estos configurándose el silencio administrativo negativo.

El 3 de noviembre de 1998 el Departamento Administrativo de Catastro expide el Oficio No. 000748, ratificando lo expuesto en anteriores oficios.

LA DEMANDA

Ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las sociedades actoras, por conducto de apoderado judicial, presentaron en forma conjunta demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contra los oficios Nos. 000474 del 16 de julio de 1998, 000501 del 3 de agosto de 1998, 00544 del 24 de agosto de 1998 y 000748 del 3 de noviembre de 1998, expedidos por el Departamento Administrativo de Catastro de Santa fe de Bogotá, y a título de restablecimiento del derecho solicitaron ordenar al Departamento Administrativo de la misma entidad reasumir la competencia y resolver los recursos interpuestos por las sociedades actoras contra los actos proferidos en 1983.

El apoderado judicial en la demanda, invocó como normas violadas los artículos 2, 31, 35, 50, 60, 71 y 84 del Código Contencioso Administrativo, 4, 228 y 229 de la Constitución Nacional y 28 del Código Civil, cuyo concepto de la violación desarrolló así:

1. Señaló que de conformidad al artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, el Director de Catastro Distrital no ha perdido competencia para fallar los recursos interpuestos contra las Resoluciones proferidas en 1983, toda vez que la norma preceptúa que mientras el administrado no haya acudido a la jurisdicción, la autoridad administrativa conserva la obligación de fallar los recursos interpuestos. Al respecto transcribió lo que para la Real Academia de la Lengua ha de entenderse por "acudir" así: "valerse de una cosa para algún fin"; concluyó que no existió en el sub lite, un acceso efectivo ante la jurisdicción porque el fallo inhibitorio proferido por el Consejo de Estado no hizo un estudio de fondo a la demanda y sus pretensiones, por lo que no puede señalarse que las demandantes acudieron a la jurisdicción. Respecto a los efectos de las providencias inhibitorias citó jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.
2. Alegó que el Director de Catastro al resolver el derecho de petición se sujetó literalmente a lo dispuesto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, vulnerando el artículo 4 de la Constitución Política, los derechos fundamentales de las demandantes y las normas constitucionales sobre la forma de interpretar la ley, pues en caso de incompatibilidad entre las normas legales y los principios constitucionales debe aplicarse preferentemente la Constitución.

Señaló que los principios vulnerados con la interpretación efectuada por el Director de Catastro Distrital son la primacía del derecho sustancial sobre el formal y el acceso a la administración de justicia así:

Existió vulneración al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal al resolver el derecho de petición ya que la autoridad administrativa acomoda a su manera los hechos y se abstiene de resolver los recursos aduciendo un error formal en la presentación de la demanda que dio origen al fallo inhibitorio, para concluir, que las sociedades actoras están derivando provecho de su propio error con la finalidad de revivir la vía gubernativa y jurisdiccional. Agregó que el objetivo de las actoras, no es otro que buscar la prevaencia del derecho sustancial sobre el formal, con el único interés de no lesionar su derecho a la defensa y acceso a la justicia y que las sociedades demandantes no incurrieron en ningún error al tenor de lo previsto en la Constitución de 1991 que justificara el fallo inhibitorio, cosa distinta es que el Consejo de Estado, ciñéndose a la jurisprudencia de la Sala Plena de la misma Corporación imperante antes de entrar en vigencia la nueva Constitución decidiera que por un vicio formal se encontraba impedido para fallar de fondo. En se orden de ideas, arguyó, que el Tribunal Administrativo en fallo de primera instancia y de conformidad con la primacía del derecho sustancial sobre el formal consagrada en el artículo 228 de la Constitución Política, resolvió de manera favorable sus pretensiones, por lo que el error formal en la formulación de la demanda no es un vicio de tal magnitud como para sustraerse de la obligación de fallar de fondo.

Invocó vulneración al artículo 229 de la Constitución Política ya que la decisión del Director de Catastro Distrital de abstenerse de fallar los recursos interpuestos contra las Resoluciones expedidas en 1983, alegando existencia de un fallo inhibitorio, implica obstrucción al acceso a la justicia, porque impide a las sociedades acudir a la jurisdicción para obtener un fallo de fondo sobre la legalidad de los actos administrativos impugnados. Al respecto citó sentencias de la Corte Constitucional y concluyó que el derecho constitucional de acceder a la justicia no se configura con el simple hecho de trabar la litis procesal, tiene un contenido más amplio, cual es garantizar a los ciudadanos el derecho a obtener un fallo de fondo y que éste se haga efectivo.

Acusó de arbitraria la decisión del Distrito al considerar que con el fallo inhibitorio quedan en firme los actos administrativos impugnados desconociendo lo considerado por las Altas Cortes al indicar que estos fallos dejan la situación objeto de litigio en indefinición legal.

1. Respecto a la interpretación constitucional del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, expresó que la Corte Constitucional en sentencia T- 329 utiliza como términos equivalentes las expresiones acceder y acudir cuando se refiere al derecho fundamental de acceder a la justicia, por lo tanto la expresión "acudir" contenida en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo debe concurrir con la de "acceder" del artículo 229 de la Constitución Política, de conformidad con los principios constitucionales de primacía de la realidad sobre la formalidad y acceso a la administración de justicia. Por lo anterior, alegó que ante la ausencia de un fallo de fondo, compete a la Administración decidir los recursos interpuestos con el fin de darle oportunidad al administrado de lograr un acceso real a la justicia y obtener una decisión de fondo que no sacrifique el derecho sustancial sobre el formal.

Agregó, que el legislador no calificó la expresión "acudir" consagrada en el artículo 60 del C.C.A con el calificativo "efectivamente"; tampoco señaló que se configuraría el acceso a la justicia con la interposición y admisión de la demanda, como si lo hizo para la procedencia de la revocatoria directa, por lo que se concluye que el alcance de la disposición del artículo 60 del C.C.A es el natural y obvio y se ajusta a lo previsto en la Constitución Política, por lo que el Director de la Entidad demandada hizo una indebida aplicación analógica del artículo 71 del C.C.A.

1. Controvirtió la vulneración al artículo 35 del C.C.A, con fundamento en que el Director de Catastro resolvió sin considerar la totalidad de los argumentos expuestos en la petición, limitándose a realizar juicios de valor sobre las afirmaciones de las actoras, sin hacer referencia a los argumentos expuestos en la solicitud, por lo que no desvirtuó los fundamentos constitucionales y jurisprudenciales que sirven de sustento a la misma, generando la nulidad del acto.
 2. Dijo que las conclusiones expuestas por la Administración en el acto demandado no son ciertas, toda vez que el acto ficto agota la vía gubernativa, facultando al contribuyente a interponer las acciones procedentes ante la jurisdicción. Insistió que el silencio administrativo negativo no equivale a una decisión negativa efectiva y real de la administración que le impide resolver de fondo. Cito jurisprudencia de la Corte Constitucional T- 151.359 del 4 de junio de 1998, en la que precisa que el "silencio administrativo negativo no equivale a respuesta sustancial".
 3. Expresó que el oficio No. 000474 de 16 de julio de 1998, proferido por el Director de Catastro persistente en la negativa de resolver el recurso de reposición interpuesto, constituye una manifiesta violación al derecho defensa y contradicción, pues coarta la posibilidad de agotar la vía gubernativa y jurisdiccional.
7. Expuso que los oficios por medio de los cuales se resuelven de fondo las peticiones elevadas en virtud del derecho de petición, constituyen actos administrativos susceptibles de ser impugnados de conformidad al artículo 50 del C.C.A. Agregó que la ocurrencia del silencio administrativo respecto del derecho de petición da origen a actos administrativos fictos susceptibles de ser impugnados. Al respecto cito jurisprudencia del Consejo de Estado, sentencia del 3 de noviembre de 1992, Magistrado Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora.
- Finalmente acusó de ilegalidad bajo la causal de falsa motivación, el oficio No. 000474 del 16 de julio de 1998, pues el fundamento de hecho de su negativa es manifiestamente contrario a la realidad fáctica evidenciada en el expediente. Añadió que existió disconformidad entre lo aducido por el Catastro y la evidente realidad jurídica con respecto a la materia en discusión, por lo que se tipificó un error de derecho.

LA OPOSICIÓN

El Distrito de Santa fe de Bogotá por conducto de apoderado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y al efecto expuso que carecen de supuestos fácticos y jurídicos, expresando en resumen lo siguiente:

Respecto al alcance del artículo 60 del C.C.A, señaló que no requiere de una interpretación extensiva, ya que de conformidad al artículo 27 del Código Civil, cuando el sentido de la ley sea claro no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Al respecto afirmó, que en ningún aparte del artículo citado el legislador impuso la condición de que mientras el administrado no haya acudido de manera efectiva a la jurisdicción, la autoridad administrativa conserva la obligación de fallar los recursos interpuestos, tal como lo señalan las demandantes en su demanda, por lo que no es de recibo admitir, que el presupuesto exigido por la norma sea el hecho de acudir eficazmente a la jurisdicción, situación que obedece a una interpretación de las actoras. Agregó, que la intención de la norma ha de entenderse como la presentación de la demanda y la correspondiente notificación del auto admisorio ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, momento en que se traba la litis y se extingue la obligación de la administración

para pronunciarse sobre lo pedido. Respecto a la competencia para decidir los recursos en cabeza de la Administración por ocurrencia del silencio administrativo negativo, citó jurisprudencia del Consejo de Estado.

Señaló que existió en el presente caso, un pronunciamiento de la administración y una resolución a lo pedido, que operó de forma tácita agotando la vía gubernativa; en consecuencia, el actor acudió a la jurisdicción contencioso administrativa para discutir la legalidad de los actos administrativos impugnados. Así mismo alegó que lo pretendiendo por las actoras con argumentos rebuscados es darle vida a una discusión ya agotada.

Manifestó que el fallo inhibitorio proferido por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se fundamentó en que las sociedades accionantes no demandaron los actos fictos o presuntos constitutivos del silencio administrativo negativo, situación de la que pretenden valerse haciendo uso 16 años más tarde de un beneficio a todos luces ilegal, con la finalidad de revivir los términos procesales precluidos, reabriendo la oportunidad en la vía gubernativa y jurisdiccional, para discutir la legalidad de los actos demandados.

Dijo que no procede ningún recurso contra el Oficio 474 del 16 de julio de 1998, que resolvió desfavorablemente el derecho de petición presentado por las actoras, toda vez que la finalidad del recurso es operar contra aquellos actos que produce la administración cuyo contenido particular subjetivo y concreto genera efectos específicos a los administrados y respecto de los cuales pueden tener interés, y el citado oficio se limitó a informar la actuación surtida por la administración en el año de 1984. Al respecto añadió que al configurarse el silencio administrativo negativo se da por negada tácitamente la solicitud presentada, por cuanto la administración no puede ni debe desatar los recursos contra las resoluciones ya citadas.

La entidad demandada de conformidad con los artículos 306 del Código de Procedimiento Civil y 267 del Código Contencioso Administrativo propuso las siguientes excepciones:

COSA JUZGADA: Fundamentó su excepción en el hecho de que las sociedades actoras de este proceso ya instauraron demanda por los mismos hechos y entre las mismas partes resuelta por esta jurisdicción en los expedientes 5015 y 4789.

CADUCIDAD: Fundamentó su excepción en el hecho de que las sociedades actoras perdieron la oportunidad de acudir a la jurisdicción para discutir la legalidad de los actos administrativos impugnados, ya que trascurrieron más de cuatro meses desde la ocurrencia del silencio administrativo negativo que se configuró ante la inexistencia de pronunciamiento expreso de la administración a los recursos interpuestos con en 1983. Agregó que las sociedades accionantes a través del derecho de petición interpuesto en 1998, buscan revivir términos procesales ya caducados y de esta manera acceder a la vía jurisdiccional.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección "A" mediante Sentencia del 6 de marzo de 2002, declaró no probadas las excepciones propuestas por el apoderado de la entidad demandada y anuló los Oficios Nos. 000474 del 16 de julio, 000501 del 3 de agosto, 000544 del 24 de agosto y 000748 del 3 de noviembre de 1998 proferidos por el Director del Departamento Administrativo de Catastro de Santa fé de Bogotá, mediante los cuales se decidieron desfavorablemente las peticiones elevadas por las sociedades demandantes y en consecuencia se ordenó a la Entidad demandada resolver los recursos interpuestos.

Para el efecto expuso las siguientes consideraciones que pueden resumirse así:

Rechazó las excepciones de Cosa Juzgada y Caducidad de la Acción, por considerar que no está probado en el expediente que haya existido otro proceso entre las mismas partes que versara sobre el mismo objeto y se fundamentara en la misma causa, así mismo, se opuso a la caducidad de la acción porque la demanda fue interpuesta dentro del tiempo señalado en el artículo 136 del C.C.A.

En lo de fondo y luego de hacer un recuento de los antecedentes del proceso, la Sala consideró que acudir a la jurisdicción conlleva que se demande el acto presunto de manera expresa o tácita y le sea notificada a la administración la admisión de la demanda. Añadió que en esa oportunidad las sociedades actoras no demandaron el acto ficto, circunstancia que tuvo como consecuencia necesaria un fallo inhibitorio.

Por lo anterior, señaló que las actoras no han demandado el acto ficto expresa o tácitamente ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que no está vedada la administración para resolver los recursos interpuestos por las sociedades accionantes contra las Resoluciones Nos. 40266 y 40267, 40613 y 40613-A de 1983.

Finalmente, ordenó anular los actos administrativos impugnados y a título de restablecimiento del derecho que el Departamento Administrativo de Catastro Distrital resuelva los recursos interpuestos por las sociedades actoras contra las resoluciones Nos. 40266, 40267, 40613 y 4061A de 1983.

EI RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte demandada inconforme con la decisión de primera instancia interpone recurso de apelación con el fin de que se revoque la decisión apelada y se denieguen las súplicas de la demanda o se declare la nulidad del proceso con base en los siguientes argumentos:

Obligatoriedad de demandar el acto ficto o presunto como garantía de la seguridad jurídica, manifestó no compartir la posición del Tribunal al concluir que no se demandó el acto ficto ante la jurisdicción y ordenar resolver los recursos a la Administración, pues existe un acto administrativo ficto o presunto como resultante de la ocurrencia del silencio administrativo negativo que debe ser demandado para que puedan decaer las resoluciones Nos. 40266 y 40267 del 23 de diciembre de 1983, 40613 y 40613-A del 29 de diciembre de 1983. Señaló que en efecto, sí existe acto administrativo que no solamente está sujeto a control de legalidad sino que goza de la presunción de legalidad conforme lo establece el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo y es obligatorio mientras no sea desvirtuada dicha presunción, por lo que no puede ordenarse a la entidad a que decida los recursos interpuestos contra las citadas resoluciones, pues ello desconocería los efectos del mencionado acto administrativo presunto.

Desconocimiento de lo resuelto por el superior. Con la decisión del Tribunal en primera instancia no solo se desconoce la existencia del acto ficto, sino la sentencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que se inhibe para fallar de fondo, pues luego de determinar la ocurrencia del silencio administrativo negativo se llegó a la conclusión que la decisión debía ser inhibitoria por no haberse demandado el acto ficto.

Alegó que el proceso adolece de un vicio de nulidad insanable consagrado en el numeral 3º del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, que reza "Cuando el juez proceda contra providencia ejecutoriada del superior", pues no obstante existir una decisión de la jurisdicción

contenciosa administrativa en virtud de la cual se señala el procedimiento a seguir, es decir, demandar el acto presunto, se ha hecho caso omiso a ella y se reviven las etapas en la vía gubernativa.

Principio de Economía Procesal. Afirmó que se desconoció este principio al empezar nuevamente la discusión sobre la legalidad de los resoluciones por medio de las cuales se fijan los avalúos catastrales, ignorando la existencia de un acto ficto demandable y se ordene agotar la vía gubernativa, cuando esta jurisdicción luego de agotadas todas las instancias, concluyó la existencia del mencionado acto administrativo.

Seguridad Jurídica de las decisiones de los jueces. Señaló que la decisión del Tribunal de primera instancia desconoció lo dispuesto en el artículo 174 del Código Contencioso Administrativo, en la medida que con este fallo se ve atenuada la seguridad jurídica que debe obedecer al cumplimiento estricto de las decisiones de los jueces, máxime cuando son los mismos falladores los que deben hacerse a sus pronunciamientos.

Demanda en contra del acto presunto. Adujo que el fallo impugnado no podía anular los oficios demandados, que son legales, pues estos solo se limitaron a dar respuesta a un derecho de petición en el sentido de informarle al peticionario que las etapas se encontraban agotadas, máxime cuando se habían demandado ante el contencioso precisamente con base en el silencio administrativo negativo, por lo tanto es inadmisibles que después se obligue a la administración a realizar nuevas actuaciones sobre los mismos puntos.

Indicó que el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo prevé que la acción contra los actos presuntos podrá interponerse en cualquier tiempo.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora luego de transcribir el artículo 60 del C.C.A solicitó confirmar el fallo proferido por el a – quo toda vez que las sociedades actoras no demandaron el acto ficto, por ende, no acudieron efectivamente a la jurisdicción pues no se generó en ese proceso un fallo de fondo que decidiera el asunto, por lo que es aplicable el artículo 60 del C.C.A.

El apoderado del Distrito reiteró lo expuesto en la sustentación del recurso de apelación.

MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público solicitó revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y antes de pronunciarse respecto a los cargos formulados, procedió a realizar algunas precisiones, en resumen las siguientes:

Expresó que la estrategia de las actoras consistente en interponer un derecho de petición para forzar la administración a resolver los recursos interpuestos contra las Resoluciones Nos. 40613 y 40613-A carece de sentido práctico, denota un olvido de las normas procesales, los efectos de los fallos inhibitorios y las consecuencias del silencio administrativo negativo.

Agregó que en virtud del artículo 333 del C.P.C aplicable por remisión expresa del C.C.A al no producirse el fenómeno de la cosa juzgada en el fallo inhibitorio proferido por la Sección Primera de esta Corporación le era dado a las actoras demandar en cualquier tiempo el acto administrativo ficto y obtener un pronunciamiento judicial respecto al cambio de nomenclatura y avalúo de los predios, sin necesidad de esperar un pronunciamiento sobre los recursos

interpuestos, ya que el uso del silencio administrativo es una forma de agotar la vía gubernativa. Al respecto señaló que desde la vigencia del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, es posible demandar los actos fictos en cualquier momento si tener en cuenta el término de caducidad introducido por el Decreto 2304 de 1989 que rigió desde 1989 hasta 1998, como el silencio ocurre con anterioridad a este Decreto, su demanda podría hacerse en cualquier tiempo.

Respecto a los cargos de apelación alegados por la demanda mencionó:

En relación al desconocimiento de la providencia del superior y violación al principio de la seguridad jurídica, este despacho consideró que de conformidad al artículo 333 del C.P.C al no hacer transito a cosa juzgada la sentencia inhibitoria no le está prohibido al juez de instancia volverse a pronunciar acerca de cualquier asunto ventilado en el proceso que concluyó sin decisión de fondo, por lo que no es cierto que la sentencia recurrida vulnere el artículo 140 No. 3º del C.P.C ni el principio de seguridad jurídica.

Respecto a la competencia para resolver el recurso que dio origen al silencio administrativo negativo y después de hacer un análisis constitucional respecto al alcance del término "acceder a la jurisdicción" concluyó que de conformidad al artículo 27 del C.C, no es dado hacer distinciones donde la ley es clara, por lo que ha de entenderse que el distrito perdió la competencia para resolver los recursos citados, toda vez, que las actoras demandaron infructuosamente las Resoluciones Nos.40613A y 40267 agotando la posibilidad de la Administración para pronunciarse sobre las mismas, por lo anterior consideró que las resoluciones acusadas no vulneran el artículo 60 del C.C.A, ni otras normas en las que debía fundarse.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El debate sometido a consideración de la Sala se concreta en determinar la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales el Departamento Administrativo de Catastro Distrital dio respuesta a los derechos de petición presentados por las sociedades actoras en 1998 mediante los cuales solicitaban que se resolvieran los recursos interpuestos contra las Resoluciones que fijaron los avalúos catastrales a partir del año 1983.

La sentencia de primera instancia anuló los actos administrativos demandados y ordenó a título de restablecimiento del derecho que la entidad demandada resuelva los recursos interpuestos por las sociedades demandantes.

Precisa la Sala en primer lugar que mediante providencia de fecha 30 de enero de 2003, la Sección resolvió sobre la solicitud de nulidad procesal fundamentada en que con la decisión de primera instancia se procedió contra providencia ejecutoriada del superior proferida por la Sección Primera de esta Corporación, a lo cual señaló la Sala que el Tribunal admitió la presente demanda por orden de esta Sección, adelantó el trámite correspondiente y dictó la sentencia que es objeto ahora de apelación, resultado propio de la actuación surtida, por lo tanto la negó.

Los otros motivos de inconformidad con la sentencia de primer grado son los que pasa a continuación a estudio de la Sala, para lo cual se hace necesario efectuar un nuevo recuento de los antecedentes que rodean la presente litis, así:

Por medio de las Resoluciones Nos. 40613, 40613A, 40266 y 40267 de diciembre de 1983 la Dirección de Catastro Distrital de Bogotá modificó la nomenclatura de identificación de los predios de propiedad de las sociedades actoras, les asignó nuevas cédulas catastrales y reajustó

sus avalúos.

Contra las anteriores Resoluciones se interpusieron los recursos en la vía gubernativa sin que hubieran sido resueltos mediante acto expreso.

Así mismo, se observa que la actora impugnó jurisdiccionalmente en acción de nulidad y restablecimiento del derecho los citados avalúos que culminó con decisión inhibitoria. Interpuso además recurso extraordinario de revisión, (Rev-100) el que fue desestimado por la Sala Plena mediante sentencia del 5 de agosto de 1997.

La decisión inhibitoria la tomó la Sección Primera de esta Corporación mediante sentencia del 28 de julio de 1994, al considerar:

"De lo anterior resulta que, sin lugar a dudas, la actora no demandó los actos fictos o presuntos con efectos negativos que operaron frente a los recursos de reposición y subsidiario de apelación interpuestos en escritos de fecha 10 de junio de 1984, visibles a folios 33 a 44 del cuaderno principal, y 38 a 48 del cuaderno No. 2, contra las Resoluciones Nos. 40266, 40613, 40267 y 40613A, que según el texto de las citadas Resoluciones procedían contra ellas.

(...)

Al no haberse demandado por la actora los actos fictos o presuntos que confirmaron las Resoluciones demandadas, se evidencia una inepta demanda que impide hacer un pronunciamiento de fondo, razón por la cual habrá de revocarse la sentencia apelada"

Posteriormente y con fundamento en la decisión inhibitoria, la parte actora elevó ante el Departamento Administrativo de Catastro Distrital un derecho de petición tendiente a que la Administración reasumiera su competencia y fallara los recursos gubernativos interpuestos contra las Resoluciones números 40613, 40613A, 40266 y 40267 de 1983. La Administración decidió desfavorablemente las solicitudes presentadas, a través de los oficios Nos. 000474 del 16 de julio, 000501 del 3 de agosto, 00544 del 24 de agosto y 000748 del 3 de noviembre, todos de 1998, los que son objeto ahora de discusión jurisdiccional, al solicitar su nulidad y como restablecimiento del derecho ordenar al Departamento Administrativo de Catastro reasumir la competencia y fallar los recursos interpuestos contra los actos proferidos en 1983 por ellas, pretensiones a las cuales accedió el tribunal.

La parte demandada, ahora recurrente apela la sentencia de primera instancia por considerar que no procede la nulidad de los actos administrativos demandados pues ellos se ajustaron a la legalidad al contestar a las sociedades actoras que no procedía resolver los recursos interpuestos contra las Resoluciones de 1983 toda vez que los mismos ya fueron resueltos de manera tácita y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo la Administración ya había perdido competencia para resolverlos de forma expresa por cuanto las sociedades habían acudido a la jurisdicción.

Por su parte, las sociedades han considerado que la Administración no ha perdido competencia para resolver, pues si bien presentaron demanda contra las Resoluciones impugnadas, la decisión que recayó sobre las mismas fue inhibitoria y así las cosas no puede entenderse configurado el presupuesto de hecho contenido en el artículo 60 citado, es decir, de haberse "acudido a la jurisdicción".

Constituye este aspecto en esencia, el punto central de la litis debiendo la Sala resolver si la

Administración goza aún de competencia para resolver los recursos interpuestos por las sociedades contra los actos administrativos expedidos en 1983 que fijaron los avalúos catastrales a los predios de las sociedades actoras.

Dice así el artículo 60 del 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 1º no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo."

Consagra de esta forma la Ley una ficción jurídica denominada silencio administrativo negativo que opera por el transcurso del tiempo sin que la administración haya resuelto los recursos por la vía gubernativa, y se entiende que esta decisión ficta o presunta es adversa al recurrente, es decir, confirmatoria de la decisión recurrida.

La ocurrencia de la figura procesal del silencio administrativo negativo es independiente de la competencia de la administración para resolver el recurso interpuesto, la entidad tiene un término de competencia indefinido para hacerlo, a menos que la parte interesada haya acudido a la jurisdicción.

Tiene esta figura dos propósitos fundamentales, el primero sancionar a la Administración ineficiente, omisiva y retardada y el segundo, concederle la garantía al administrado de poder acudir a la jurisdicción en demanda contra actos particulares, pues el artículo 135 ibidem dispone que "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"

Se convierte así esta figura administrativa en un instrumento para que un particular a quien no se le han resuelto los recursos por la vía gubernativa pueda dar inicio a un control jurisdiccional de los actos administrativos que considera le han lesionado sus derechos y pueda de esta forma presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, es decir que es una forma de agotar la vía gubernativa, presupuesto de procedibilidad de esta acción.

En el presente caso, a juicio de la Sala y contrario a lo decidido por el Tribunal, la decisión inhibitoria recaída en los procesos que adelantaron las sociedades contra los actos administrativos que fijaron los avalúos catastrales de sus predios, no altera la circunstancia de que las actoras acudieron ante la jurisdicción, presupuesto de hecho previsto en el inciso 3º del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo como impedimento para resolver los recursos por la vía gubernativa.

Lo anterior por cuanto de la lectura de tal disposición no puede interpretarse, como lo pretende la parte demandante, que "acudir" a la jurisdicción significa obtener un pronunciamiento de fondo en relación con sus pretensiones, por cuanto no corresponde a la realidad del condicionamiento de la norma.

En efecto, a juicio de la Sala cuando se acude a la jurisdicción, no se está haciendo cosa distinta que ejercer el derecho de acción, y ello se materializa con la posibilidad de demandar y en el caso de la inercia administrativa, el legislador contempla esta figura del silencio negativo, para que pueda darse paso a la discusión jurisdiccional.

Dentro del contexto procesal, acudir a la jurisdicción, es provocar la actividad de la misma, es decir, ejercer una acción, que en términos del tratadista Couture "La acción es el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión, ello independientemente que esté asistido o no por el derecho subjetivo material.

En efecto, el hecho de que la pretensión sea fundada o infundada no afecta el derecho de acudir a la jurisdicción en ejercicio de una acción, no es una limitante para poner en movimiento el aparato judicial y con su ejercicio se da inicio a un proceso que ha de culminar con una sentencia en la que posiblemente se declare el derecho material que asiste al demandante.

Bajo este contexto es que debe interpretarse la limitación en el término indefinido de la competencia de la administración para resolver los recursos cuando ha operado el silencio administrativo negativo. En este punto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en considerar que una vez se ha demandado y se ha trabajado la litis con la notificación del auto admisorio de la demanda, la administración ha perdido competencia para resolver los recursos, pues solo hasta ese momento es que la administración tiene conocimiento de que el particular ha acudido a la jurisdicción.

Ahora bien, el hecho de que la acción instaurada en el presente caso haya culminado con sentencia inhibitoria no significa que haya modificado o alterado las situaciones administrativas que se surtieron cuando se inició la acción, pues los efectos de esta sentencia es que no hace tránsito a cosa juzgada y por lo tanto las pretensiones en cuanto al derecho material pueden llevarse nuevamente a la jurisdicción.

En efecto, la sentencia inhibitoria no resuelve nada acerca de las pretensiones del demandante, no es una decisión en cuanto al derecho, ni lo declara ni lo niega y por eso se puede volver a intentar, pero la situación administrativa permanece inmodificable al momento en que se inició el proceso que fracasó.

En atención a ello, si el administrado acudió a la jurisdicción, la Administración en ese mismo momento perdió competencia, circunstancia que no se altera con el tipo de sentencia que se haya proferido y haya dado fin al proceso.

Así las cosas a juicio de la Sala, la Administración Distrital se ajustó a derecho al expedir los actos ahora acusados, su motivación estuvo acorde con las disposiciones que regulan esta materia, por considerar que no era posible resolver los recursos interpuestos ante la pérdida de competencia de mucho tiempo atrás, por lo que habrá de darse prosperidad al recurso de apelación de la parte demandada, revocando la decisión de primera instancia que consideró que la Administración no había perdido competencia y debía resolver los recursos interpuestos.

En relación con los demás cargos de la demanda, considera la Sala que no se han quebrantado principios constitucionales como son la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, ni el derecho de defensa o contradicción, así como tampoco el derecho de acceder a la Administración de la Justicia, pues en primer lugar, las reglas de competencia son de orden público y de obligatorio cumplimiento, por ello las instituciones procesales están debidamente reguladas y

deben ser acatadas pues por medio de ellas se materializan los derecho sustantivos, sin que en este caso pueda considerarse como una mera formalidad, la pérdida de competencia administrativa, que deba pasarse por alto.

Finalmente no encuentra la Sala que con los actos acusados se haya incurrido en violación al derecho de defensa y de acceso a la justicia, pues los actos sobre los cuales se interpusieron los recursos y respecto de los cuales operó el silencio negativo, eran susceptibles de control jurisdiccional, como en efecto lo pretendieron las sociedades, pero que por las razones mencionadas al inicio de estas consideraciones, es decir, por inepta demanda, su acción fracasó. Era ese el momento procesal oportuno para ejercer esos derechos.

En atención a lo anterior, y por cuanto se ha dado prosperidad al recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y no se logró desvirtuar la legalidad de los actos acusados, la Sala revocará la decisión de primera instancia y en su lugar se denegarán las pretensiones de la demanda.

Si bien, la Consejera Dra. María Inés Ortiz Barbosa se encuentra separada del conocimiento de este proceso por impedimento aceptado mediante providencia de fecha 30 de enero de 2003, no se procede a sortear conjuez por no desintegrarse la mayoría exigida para la aprobación de la presente sentencia.

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

F A L L A :

1. REVÓCASE la sentencia apelada, en su lugar
2. DENIÉGANSE LAS SÚPLICAS DE LA DEMANDA.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y DEVUÉLVASE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

LIGIA LÓPEZ DÍAZ JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

ELIZABETH WHITTINGHAM GARCÍA

RAUL GIRALDO LONDOÑO

-Secretario-



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

