



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

A-2014-619

ACTO ADMINISTRATIVO No. 619
24 de julio de 2014

Radicación Orfeo:	2011140890100048E Exp.028/11 (Int.2014-260)
Asunto:	Infracción Urbanística
Presuntos Infractores:	Irma Idaly Ramírez García
Procedencia:	Alcaldía Local de Los Mártires
Consejero Ponente:	Héctor Román Morales Betancourt

Se pronuncia la Sala Plena del Consejo Justicia respecto de la solicitud de revocatoria directa propuesta por la señora Irma Idaly Ramírez García respecto de la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 proferida por la Alcaldía Local de Los Mártires.

ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013, la precitada Alcaldía Local declaró infractora de las normas de urbanismo y construcción a la señora Irma Idaly Ramírez García en relación con la construcción adelantada sin licencia en el predio ubicado en la calle 23 No. 16 A-05 apartamento 201 de esta ciudad y le impuso medida de multa. (folios 41 al 45).

Contra esta decisión la mencionada ciudadana interpuso recurso de reposición, a través de escrito presentado en la Alcaldía local el 30 de diciembre de 2013. (folios 48 al 49).

Con la Resolución No. 037 del 18 de febrero de 2014, la Alcaldía local resolvió no reponer la decisión impugnada y conceder el recurso de apelación ante esta Instancia. (folios 51 al 53).

Esta Corporación a través del Acto Administrativo No. 357 del 10 de abril de 2014 rechazo el recurso de apelación concedido oficiosamente por la Alcaldía local, al encontrar que la ciudadana en su escrito solo hizo uso del recurso de reposición como mecanismo de defensa. (folios 56 al 57).

Posteriormente la señora Irma Idaly Ramírez García presentó escrito en la Secretaria General de esta Corporación para solicitar la revocatoria de la sanción por considerar inadecuada la aplicación normativa e injusta la sanción pues considera que lo realizado fueron reparaciones locativas. (folios 58 al 59 y 61).

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá, el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 5 numeral 1¹ de la Resolución 304 de 2005, es la Sala Plena competente para pronunciarse sobre el asunto de la referencia.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

La Sala deberá definir cual es la normatividad aplicable a las solicitudes de revocatoria directa de un acto administrativo proferido dentro de una actuación administrativa adelantada conforme el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y presentada con posterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

¹ El presente asunto llega a la Sala Plena por unificación, teniendo en cuenta que algunas solicitudes de revocatoria directa se continuaban tramitando por el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) (ver entre otros los Actos Administrativos A-2013-766 y A-2014-132), y otras por la el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) (entre otros los Actos Administrativo A-2014-397 y A-2014-25).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

A-2014-819

Para resolver el problema jurídico planteado debemos acudir a la forma en que el Código Contencioso Administrativo determinaba la manera en que se iniciaban y culminaban las actuaciones administrativas, las cuales se encontraban contenidas en los artículos 4, 62 y s.s. así:

Respecto del inicio de la Actuación Administrativa.

"ARTÍCULO 4. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente."

Sobre la conclusión de los procedimientos administrativos, la firmeza de las decisiones adoptadas y la forma de cumplirlas, el mismo Código consagraba en su Libro Primero, Título III "Conclusión de los procedimientos administrativos", lo siguiente:

"ARTÍCULO 62. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.

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

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

Sustentados en lo anterior podemos afirmar que el Código Contencioso Administrativo definió que la actuación se iniciaba por derecho de petición, por obligación legal o de oficio y culminan una vez el Acto Administrativo quede en firme.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo guarda similitud respecto del inicio y finalización de la actuación, pues su artículo 4 recoge la norma anterior y respecto de la terminación de la actuación el capítulo VIII de la parte primera dispone:

"CAPÍTULO VIII

Conclusión del procedimiento administrativo

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos: Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo."

Luego podemos afirmar que el procedimiento administrativo concluye con posterioridad a la expedición del Acto Administrativo cuando este quede en firme, bien sea porque no proceden recursos, estos hayan sido resueltos, o porque se renunció a su interposición o no se interpusieron dentro del término o interpuestos fueron desistidos.

En tal circunstancia la actividad que realice la administración luego de que el acto administrativo señalado quede en firme no hará parte de la misma actuación administrativa sino que es una etapa diferente de la inicial.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

A-2014-619

Esta situación resulta de gran trascendencia en el trámite de las actuaciones administrativas conocidas en las Alcaldías Locales y en el Consejo de Justicia a raíz de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y específicamente de su artículo 308 que dispone:

"Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

Luego solamente pueden continuarse tramitando por la norma anterior aquellas actuaciones que se hubiesen iniciado hasta su vigencia, es decir hasta el 2 de julio de 2012, y todas aquellas actuaciones que se inicien o instauren a partir de allí están sometidas a los procedimientos contenidos en la Ley 1437 de 2011.

Con lo cual la determinación de cuando se considera iniciada una actuación conforme a la remisión al artículo 4 del C.C.A. o el 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo mismo que para definir su terminación los artículos 62 y s.s. del C.C.A y 87 del C.E.P.A.C.A., resultan totalmente trascendentales para definir cual es la norma aplicable y por ende el procedimiento a seguir.

Conforme a lo anterior nos corresponde establecer cual es el procedimiento que se le debe aplicar a las solicitudes de revocatoria directa de una decisión adoptada en vigencia del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo pero que se solicita cuando ya esta en vigencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dado que se ha establecido que la actuación administrativa termina cuando queda en firme el Acto Administrativo que resuelve el asunto, resulta lógico concluir que de presentarse una solicitud de revocatoria que pretende atacar dicha decisión ante la autoridad administrativa se le deberá imprimir el procedimiento vigente al momento que se eleva dicha petición, pues lo que allí se busca no es estudiar de nuevo el asunto inicial, sino verificar si la decisión de la administración se enmarca en alguna de las tres causales para su revocatoria, es decir si es manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, o porque no esta conforme con el interés público o social, o atenta contra él, o porque el Acto causa un agravio injustificado a una persona.

Es decir que el objeto de estudio en sede de revocatoria directa no es el hecho que dio origen a la actuación administrativa pues este fue resuelto al proferirse el Acto que definió el asunto, lo que se pretende en la revocatoria directa es revisar la decisión de la administración respecto de dicho asunto para determinar si se encuentra inmersa en alguna de las causales contenidas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituyéndose esta circunstancia en el eje de la nueva actuación.

Así las cosas resulta claro que las solicitudes de revocatoria directa que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011, serán tramitadas conforme a lo establecido en esta norma, independientemente de que pretendan revocar una decisión adoptada con el Decreto 01 de 1984 o C.C.A., de conformidad con lo ya explicado.

CASO CONCRETO:

Revisado la actuación la Sala encuentra que la Alcaldía Local mediante Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013, declaró infractora de las normas de urbanismo y construcción a la señora Irma Idaly Ramírez García en relación con la construcción adelantada sin licencia en el predio ubicado en la calle 23 No. 16 A-05 apartamento 201 de esta ciudad y le impuso sanción de multa, decisión contra la cual interpuso recurso de reposición que le fue negado por la Alcaldía Local.

Posteriormente eleva solicitud de revocatoria de la sanción por considerar que se presenta una inadecuada aplicación de las normas e injusta la sanción porque lo realizado fueron unas reparaciones locativas, sin embargo no señala la cual causal en la que basa su pedimento.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

A-2014-619

No obstante la ausencia de lo anterior, pero dado que esta Corporación aplica de manera irrestricta el principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre la formalidad procesal, no considera necesario o exigible al ciudadano que determine específicamente la norma que desea que le sea aplicada, toda vez que es una garantía que a sus peticiones se les aplicara el derecho al debido proceso y a la defensa.

En tal circunstancia y aplicando lo expuesto anteriormente en el sentido que la solicitud de revocatoria se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, determina la Sala que la normatividad aplicable es el Capítulo IX del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.E.P.A.C.A) que dispone lo siguiente:

"CAPÍTULO IX

Revocación directa de los actos administrativos:

Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Artículo 94. Improcedencia. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

Parágrafo. (...).

Artículo 96. Efectos: Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa."

Respecto de la procedencia observa la Sala que el citado artículo 94. determina que no es procedente la solicitud de revocatoria directa por el peticionario cuando se interpusieron los recursos y se predique la causal primera, esto es cuando se alegue una manifiesta oposición a la Constitución y la Ley.

En el presente caso observamos que la peticionaria interpuso el recurso de reposición con lo cual haría improcedente su estudio, sin embargo, dado que no se especificó la causal por la que eleva



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

A- 2014-619

su solicitud, deberá la Sala conocerla por las demás, pues conforme al citado artículo la restricción solo opera para la causal primera y no para la segunda o tercera.

De otra parte aun no se ha presentado el termino de caducidad de la acción contenciosa, pues la decisión fue notificada el 24 diciembre de 2013 y la que resolvió el recurso el 3 de marzo de 2014 y en segundo lugar, hasta la fecha no se tiene conocimiento de que se hubiese notificado auto admisorio de la demanda contra la decisión de la que se solicita su revocatoria.

Frente al procedimiento tenemos que el artículo 97 señala que para efectos de la revocatoria directa se deben garantizar los derechos de audiencia y defensa. En el asunto encontramos que es la misma afectada quien eleva la solicitud, con lo cual esta enterada de la actuación y de otra parte no se vislumbran en las diligencias que hubiese terceros interesados a los que se les debiera comunicar la actuación, mas aun cuando la queja provino de un anónimo y en el certificado de tradición y libertad obrante en el expediente solo figura la peticionaria como única propietaria.

Así las cosas corresponde a la Sala verificar si la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 se encuentra inmersa dentro de algunas de las citadas causales de revocatoria directa señaladas.

Al revisar la decisión objeto de revocatoria la Sala encuentra que se profirió el 23 de Octubre de 2013 y que fue notificada a la señora Irma Idaly Ramírez García el 24 de diciembre del mismo año, sin embargo las obras por las cuales se le impuso la medida fueron denunciadas en noviembre de 2009 y verificadas por el Ingeniero de la Alcaldía Local un año despues, el 29 de noviembre de 2010, momento en el que ya estaban ejecutadas, es decir que el plazo para ejercer la facultad sancionatoria ya había iniciado y al momento de notificar la decisión ya se había extinguido.

Dicha circunstancia implica que la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 fue expedida cuando ya se había perdido la competencia para imponer sanciones a la luz de la norma vigente en ese momento, la cual era el artículo 38 del C.C.A. que disponía:

"ARTÍCULO 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."

Figura sobre la cual el Consejo de Justicia, acogiendo los lineamiento del Consejo de Estado desde el Acto Administrativo 059 de 2004 ha reiterado que el termino de caducidad de la facultad sancionatoria se cuenta de la siguiente manera:

"En conclusión, esta Corporación comparte y acoge la posición del Consejo de Estado, la cual ha sido reiterada en múltiples sentencias², así, el término de caducidad debe contarse a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina, y se interrumpirá con la notificación del acto sancionatorio proferido en primera instancia."

En el mismo sentido el actual C.P.A.C.A consagra en el artículo 52 lo siguiente:

"Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver."

Quando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución."

² Tesis reiterada por el Consejo de Estado Sección Cuarta, en sentencia del 18 de septiembre de 2003, Exp. 13353, con Ponencia de la doctora Ligia López Díaz; y Sección Primera, en sentencia del 23 de enero de 2003, Exp. 7909, con Ponencia del doctor Manuel Santiago Urrueta Ayola.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

A-2014-619

Al aplicar los términos señalados a la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 encontramos que el plazo máximo para expedir y notificar el acto era anterior a noviembre de 2013 y dado que fue notificado un mes después, resulta evidente que se profirió cuando la Alcaldía Local había perdido la competencia para sancionar.

Esta circunstancia implica que la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 se enmarque dentro de la causal tercera de revocatoria, pues resulta evidente que si se había perdido la competencia para sancionar no le era posible a la Alcaldía imponer la multa y de mantenerse se le causa un agravio injustificado a la señora Idaly Ramírez, en la medida que se le haría exigible a pesar que el ente que la impuso ya no podía hacerlo.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Plena del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

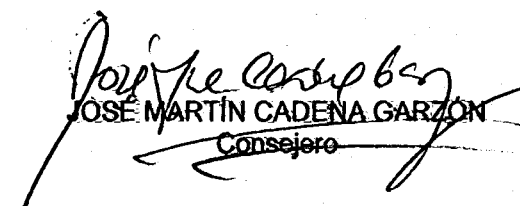
RESUELVE:

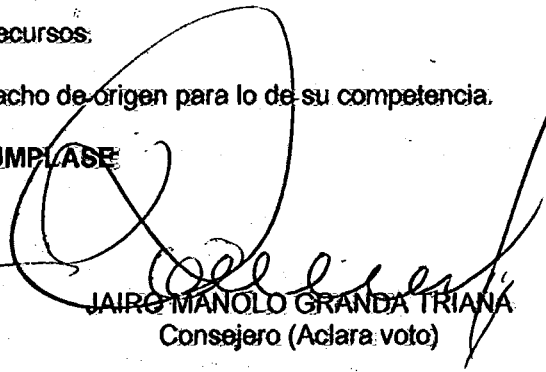
PRIMERO. Revocar directamente la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 proferida por la Alcaldía local de Los Mártires, conforme las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no proceden recursos.

TERCERO: En firme, remítanse las diligencias al despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero


JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero (Aclara voto)


RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero


WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero


ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero


CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera


JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero


HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero


GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

ACTO ADMINISTRATIVO N. 619
24 de Julio de 2014

Radicación:	028-11 (260)
Asunto:	Infracción Urbanística
Presunto Infractor:	Irma Idaly Ramirez Garcia
Procedencia:	Alcaldía Local de Los Martires
Consejero Ponente:	HECTOR ROMAN MORALES BETANCOURT

SECRETARIA GENERAL CONSEJO DE JUSTICIA

En Bogotá D.C. a 08 OCT. 2014 se recibe el presente expediente proveniente del despacho de Dr. Hector Morales para surtir trámite de notificación

El funcionario que recibe

CONSEJO DE JUSTICIA
SANTA FE BOGOTÁ D. C.

La presente resolución fue enviada a la Personería Delegada para 09 OCT. 2014 para notificación

SECRETARIA GENERAL

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

09 OCT 2014

En la fecha notifica personalmente de Ministerio Público a Irma Idaly Ramirez Garcia quien enterado firmo como apertado.

El Notificado

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARIA DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

NOTIFICACION PERSONAL

Bogotá D.C. 15 OCT 2014

En la fecha se hizo presente ante esta Despacho el (los) señor (es) Irma Idaly Ramirez Garcia identificado (s) con cédula de ciudadanía No. 51.642.170 de Bogotá, en calidad de Querrelada a quien se le notificó personalmente de Acto Adm. No. 619-2014. Se hace entrega de una copia del citado documento en cuatro (4) folio (s) y se le informa que contra esta actuación procede recursos

El Notificado

El Notificador

BOGOTÁ HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

HACE CONSTAR:

Bogotá, D.C. Octubre (22) de Dos mil catorce (2014)

Deja constancia que la parte administrada se notificó del Acto administrativo No. 619 del (24) de Julio de dos mil Catorce (2014). Querrela N. 028-11 (2014-260) de La Alcaldía Local de Los Mártires. Mediante Acta de notificación del día quince (15) de Octubre de dos mil catorce (2014), quedando en firme y legalmente ejecutoriado dicha providencia el veinte (20) de Octubre de dos mil catorce (2014).


MAIDEN NELSED GONZALEZ VINCHIRA
Secretaría General – Consejo de Justicia

Fabián Castellanos 

