



Bogotá, D.C.

AVISO PUBLICACIÓN

✓ Señor (a)


✓ LUZ ESTELA VANEGAS DONCEL Y/O TERCEROS INDETERMINADOS

✓ CALLE 15 No. 88 D – 95 MJ 107	✓ CALLE 41 No. 78 B 10 SUR	✓ CARRERA 91 B No. 12- 32
------------------------------------	-------------------------------	------------------------------

Referencia: Radicado CJUS 2012583870100043E (Int. 2019-434)
Restitución de Bien de Uso Público

De conformidad con lo establecido en el parágrafo 2° artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - ante la imposibilidad de realizar notificación personal y teniendo en cuenta la remisión de la citación No. 20191100722681, 20191100722691, 20191100722731 de fecha 22/10/2019, del contenido del Acto Administrativo No. 578 del 10 de octubre de 2019, proferido por la Sala de Decisión de contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C. esta Secretaría procede a publicarlo en la página web de la Secretaria Distrital de Gobierno en el siguiente LINK www.gobiernobogota.gov.co/consejodejusticia y en la cartelera de esta Corporación por el término de cinco días, se advierte que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro de este aviso.

Se fija el presente aviso, con copia íntegra del Acto Administrativo No. 578 del 10 de octubre de 2019 en la cartelera de este Despacho por el término de cinco (05) días hábiles hoy (20) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) a las siete (7:00) a.m.


CARLOS CANTOR ROJAS
Secretario General (E) – Consejo de Justicia

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE JUSTICIA

HACE CONSTAR

Que el presente aviso permaneció fijado en un lugar público de este Despacho por el término legal de cinco (05) días hábiles y se desfija hoy (26) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) a las Cuatro y treinta (4:30) p.m.

CARLOS CANTOR ROJAS
Secretario General (E) – Consejo de Justicia

Proyectó: Jessica Vanegas
Revisó: Maiden Nelsed González Vinchira
Aprobó: CARLOS CANTOR ROJAS



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

ACTO ADMINISTRATIVO No. 578

10 de octubre de 2019

Radicación:	2012583870100046E (Int. 2019-434)
Asunto:	Restitución de Bien de Uso Público
Ocupantes:	Luz Estela Vanegas Doncel y/o Terceros indeterminados
Procedencia:	Alcaldía Local de Kennedy
Consejero Ponente:	César Augusto Delgado Aguilar

Se pronuncia la Sala respecto de la solicitud de revocación directa interpuesta por la señora Luz Estela Vanegas Doncel contra las decisiones contenidas en la Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019, expedida por la Alcaldía Local de Kennedy y el Acto Administrativo No. 278 del 12 de julio de 2019, proferido por el Consejo de Justicia de Bogotá.

ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019 la Alcaldía Local de Kennedy declaró ocupante permanente e indebido a la señora Luz Estela Vanegas Doncel y/o los terceros indeterminados, del Bien de Uso Público, con destinación específica para la construcción de la Avenida Longitudinal de occidente, direcciones catastrales Calle 15 No. 88 D 95 y/o Carrera 91 B No. 12 - 32, con Folio de Matrícula Inmobiliaria No.50C-1509067 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, identificado y protocolizado mediante Escritura Pública No. 1567 de abril 12 de 2000 otorgada en la Notaría 18 del Circulo de Bogotá, de propiedad del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Zona A; en consecuencia les ordenó a la restitución al Distrito Capital, en un término de cinco días siguientes a la ejecutoria del acto, del área correspondiente a la Ocupación identificada como H109-N069, de acuerdo al plano aportado por la Caja de Vivienda Popular, zona constitutiva de espacio público en un área aproximada de 90,84 m2. (fls. 146-160).

De la citada decisión se notificó al Agente del Ministerio Público Local el 11 de abril de 2019 (fl.160), a la señora Luz Estela Vanegas Doncel mediante aviso fijado el 8 marzo de 2019 (fls. 165-169), al abogado Luis Evelio Fino el 1º de marzo de 2019 (fl. 160 reverso), al señor Pedro Alberto Ramírez Jaramillo del DADEP el 8 de marzo de 2019 (fl. 160 reverso), y a los terceros indeterminados en la página web de la Alcaldía Local de Kennedy y mediante publicación en el Diario Q'hubo del 2 de mayo de 2019 (fls.255-271).

Contra la anterior decisión la señora Luz Estela Vanegas Doncel, mediante escrito radicado el 19 de marzo de 2019, aduciendo actuar como poseedora de buena fe, presentó recurso de reposición y subsidiario de apelación (fls. 170-220). Igualmente, el Ministerio Público, el 29 de abril de 2019, interpuso los referidos recursos contra dicha decisión (fls. 242-245).

Mediante Resolución No. 288 del 12 de abril de 2019, la Alcaldía Local al decidir el recurso de reposición confirmó la decisión, concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo y ordenó su envío a esta instancia (fls. 227-234); siendo notificada al Ministerio Público el 17 de mayo de 2019 fl. 234), al DADEP el 29 de abril de 2019 (fl. 234), al señor Luis Evelio Fino el 29 de abril de 2019 (fl. 234 reverso), a la señora Luz Estela Vanegas Doncel con notificación por aviso fijado el 26 de abril de 2019, previo agotamiento sin éxito de la notificación personal (fls. 238-241) y a los indeterminados con publicación realizada en la separata del Diario Q'hubo del 2 de mayo de 2019, debidamente certificada por el Gerente General del Grupo Nacional de Medios el 10 de mayo del año en curso y en la web de la lcaaldía local (fls.255-271 y 278-279). Así mismo, con la Resolución No. 358 del 6 de mayo de 2019, se decidió en el mismo sentido el recurso presentado por el Ministerio Público (fls. 277-276).

Una vez se remitió la actuación a segunda instancia, esta Corporación desató el recurso de apelación mediante Acto Administrativo No. 278 del 12 de julio de 2019, en el que se confirmó la Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019, emitida por la primera instancia



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

(fls.477-493). Lo anterior fue notificado al Ministerio Público el 26 de julio de 2019 (fl.494), al DADEP el 25 de julio de 2019 (fl. 494 reverso), a la señora Luz Estela Vanegas Doncel mediante aviso fijado el 9 de agosto de 2019, previo agotamiento sin éxito de la notificación personal (fls. 499-502) y a los indeterminados con publicaciones realizadas en las separatas del Diario Q'hubo del 14 de agosto de 2019; quedando el acto en firme y debidamente ejecutoriado el 29 de agosto de 2019, según constancia secretarial que obra a folio 507.

SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

El 15 de agosto de 2019 con radicado 2019-421-093316-2, la señora Luz Estela Vanegas Doncel presenta ante el Consejo de Justicia, petición de revocatoria directa contra Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019, expedida por la Alcaldía Local de Kennedy y el Acto Administrativo No. 288 del 12 de julio de 2019, proferido por esta corporación, invocando la configuración de las causales contenidas en los numerales 2º y 3º del artículo 93 del CPACA, fundamentándose en los siguientes argumentos (fls. 1-30, cuaderno de revocatoria):

1. Se ha desconocido por parte de la primera y segunda instancia el procedimiento aplicable al caso, por cuanto existían actuaciones administrativas previas que se encontraban en curso por los mismos hechos y conforme al procedimiento señalado en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, y sin tener en cuenta ello procedió a abrir una nueva actuación y no dispuso continuar con las mismas; en razón a ello reitera que se resuelva la revocatoria directa presentada en contra del auto de inicio del "12 o 13 de febrero de 2018". En razón a ello, considera que se ha desconocido el debido proceso al no efectuarse conforme a lo dispuesto en la ley, agregando que el Consejo de Justicia no se pronunció sobre ello y simplemente afirmó que la restitución del inmueble al DADEP se pueda dar por medio del régimen principal o común.
2. Se reitera que dentro del plenario no existe una prueba suficiente que sustente la calidad del bien de uso público sobre el cual recae la orden de restitución, máxime cuando se encuentra en el expediente comunicación del DADEP en la cual se señala que, si bien este pertenece al DADEP, no se encuentra registrado ni figura como espacio público.
3. No se acató el debido proceso en lo actuado, por cuanto la primera instancia no efectuó en debida forma la notificación de los actos administrativos proferidos, principalmente la exigida en el artículo 228 del Acuerdo 079 de 2003, deficiencias que no fueron resueltas y lo que origina un agravio injustificado y desconoce el principio de legalidad.
4. Hay un desconocimiento de los procedimientos iniciados con anterioridad al 30 de enero de 2017, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016; lo anterior por cuanto, y como se señaló previamente, si bien existían dos actuaciones anteriores (25891 de 2012 y 25720 de 2016) y las cuales se pretenden que continúen bajo lo dispuesto en el artículo 47 del CPACA, el *A quo* procedió a avocar una nueva actuación mediante auto de inicio del "12 o 13 de febrero de 2018", fecha para la cual ya no era la autoridad competente de conformidad a lo señalado en el artículo 239 del CNPC; actuación última que, vale resaltar, no abarca lo actuado y probado hasta ese momento en las otras dos, situación que también no fue observada por el Consejo de Justicia, generándose así un agravio injustificado a él y su familia.
5. Solicita dar cumplimiento al auto de segunda instancia proferido por el H. Consejo de Justicia de Bogotá, en el cual una vez recibió la "tercera" actuación administrativa cuestionada para resolver recurso de apelación contra la Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019, adelantó una revisión preliminar (en todas las actuaciones sobre estos mismos hechos) y encontró la falta de notificaciones desde el auto de culminación de dos (2) actuaciones que no se encuentran en el expediente y con el cual se avocó, así como los demás autos que no cumplen con el procedimiento previo que consagra el Acuerdo 079 de 2003; las cuales no se efectuaron por la Alcaldía Local.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

6. Igualmente, respecto a lo dispuesto por el Consejo de Justicia de Bogotá en auto de junio de 2019, respecto a la necesidad de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 73 del CPACA, a fin de que se dé la correcta notificación y publicidad de los actos proferidos por la primera instancia, acción que no fue cumplida en debida forma, desde el auto que avocó conocimiento de la actuación, generando vías de hechos por cuanto se continuó con una actuación que no había sido debidamente notificada desde su inicio.
7. Se encuentra que existe una falta de motivación de la Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019, así como en el acto administrativo que la confirma en segunda instancia, por cuanto este último no verificó el agravio injustificado y la vulneración al interés público y social; toda vez que no se observó que la administración debió continuar con las actuaciones administrativas existentes bajo el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1437 de 2011, y que al avocarse la tercera actuación se desconoció la falta de competencia que tenía la Alcaldía Local para conocer del caso.
8. Refuerza el peticionario la necesidad, de que los actos administrativos cuenten con debida motivación, por cuanto encuentra que los argumentos expuestos por el Consejo de Justicia son confusos y no tuvieron en cuenta la pruebas aportadas al expediente, específicamente en lo concerniente a la calidad del bien en comento, el cual no fue establecido como bien de uso público con destinación específica, por ello al darse esta categoría por la segunda instancia, se genera un agravio injustificado para el solicitante.
9. Reitera que al generarse una nueva actuación la administración desconoció el principio de *non bis idem*, ya que por unos mismos hechos se generaron varios procesos, los cuales presentaron vicios en su notificación y trámite, los cuales siempre fueron advertidos a la administración, y las cuales constituyen vías de hecho al perpetuar el desconocimiento del debido proceso.
10. Las decisiones adoptadas en el presente caso van en contravía de los principios de buena fe y confianza legítima, toda vez que si bien el Distrito al no efectuar de manera adecuada el registro del inmueble generó para el peticionario una confianza legítima de que este era privado; a su vez, resalta que la venta de cosa ajena es válida. En razón a ello, al desconocer estos principios, la administración está incurriendo una vía de hecho que genera un agravio injustificado para el administrado.
11. Se resalta por el peticionario, que no existió una adecuada valoración probatoria de las documentales aportadas al proceso, por cuanto de estas se desprende que no había certeza de la calidad del bien, es decir que era de uso público, y que, a su vez, no era dable modificar el procedimiento adelantado hasta el momento, el cual se regía por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.
12. Igualmente resaltó que la administración desconoció las normas aplicables a la notificación de las decisiones adoptadas por este, ya que no obra reales pruebas en el expediente de haberse surtido ello en debida forma; configurándose una vía de hecho que vulnera los derechos al debido proceso y defensa, y a su vez, desconoce el ordenamiento jurídico que reglamenta las actuaciones administrativas.
13. La primera y segunda instancia no verificó la condición de indefensión en la que se encuentra el peticionario y su familia, ni tomaron las decisiones después de haberse efectuado un análisis integral de la actuación, por cuanto en ella faltaban pruebas de las otras dos actuaciones en donde se daba constancia que el terreno sobre cual recae la orden de restitución era un bien fiscal y no de uso público.
14. El Consejo de Justicia de Bogotá al resolver el recurso de apelación no argumentó en debida forma por qué se había efectuado el cambio de procedimiento de la actuación ni tampoco efectuó un estudio concreto respecto al deber de notificar personalmente a las



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

personas involucradas en la actuación, siendo esta la forma debida y reconocida para ello.

15. Se resalta que lo dispuesto en el Decreto 457 de 2017, modificado por el Decreto 651 de 2018, no es aplicable al presente caso por cuanto ya se cerró la etapa administrativa por la Caja de Vivienda Popular, quedando desconocido completamente el derecho a la vivienda digna, y negando por ello y demás razones, tales como la presunta mala fe, los beneficios a los cuales se tiene derecho.
16. La segunda instancia tampoco se pronunció sobre el hecho de que al doctor Iván Sánchez Quintero, al cual se le reconoció personería jurídica para actuar dentro de la actuación administrativa No. 25720 de 2016, jamás se le volvió a notificar de las decisiones posteriores, afectando con ello el derecho al debido proceso y generando un agravio injustificado).
17. La falta de motivación de los actos atacados se puede observar igualmente en el hecho que ninguno de los dos analiza la procedencia o no del principio de favorabilidad establecido en la Ley 1801 de 2016, lo cual genera un agravio injustificado.

La señora Luz Estela Vanegas Doncel acompaña su petición de revocatoria de las pruebas que considera pertinente ser analizadas como sustento de sus argumentos de procedencia, las cuales se encuentran en los folios 31 al 89 del cuaderno de la solicitud de revocatoria.

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 239 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el artículo 24 del Acuerdo No. 735 de 2019¹ y el Decreto Reglamentario No. 099 del 13 de marzo de 2019², el Consejo de Justicia conserva la competencia para tramitar los recursos de apelación que se presenten contra las decisiones de los procesos policivos existentes antes de la entrada en vigencia del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, en consecuencia es competente para conocer esta solicitud de revocatoria directa.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico para resolver

En la presente decisión se estudiará el tipo de argumentación válida para estudiar la procedencia de la revocación directa por las causales segunda y tercera de que trata el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Marco normativo y doctrinal

Procedencia de la revocación directa en general

La revocación directa, en la forma consagrada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- es un mecanismo extraordinario de control de los actos proferidos por la administración, que tiene por finalidad retirar del mundo jurídico un acto cuando quiera que sea manifiestamente contrario a la Constitución

¹ Acuerdo 735 de 2019, artículo 24, parágrafo 1: "... Los recursos de apelación que se presenten contra las decisiones de los procesos policivos existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, y las decisiones que se encuentran surtiendo con base al trámite consagrado en el Proceso Verbal Abreviado hasta el 31 de diciembre de 2018, serán tramitados hasta el final del actual periodo institucional, es decir, hasta el día 31 de diciembre de 2019 por el Consejo de Justicia".

² Decreto 099 de 2019, artículo 3: "... Las actuaciones policivas a las que se les haya interpuesto recurso de apelación dentro del proceso verbal abreviado, a partir del 10 de enero de 2019, deberán ser enviadas por los Inspectores y Corregidores de Policía a la Secretaría Distrital de Gobierno, de acuerdo con las competencias establecidas en el parágrafo I del artículo 24 del Acuerdo Distrital No. 735 de 2019. De los demás asuntos, así como de los recursos que se hayan interpuesto con anterioridad a la fecha señalada, continuará conociendo el Consejo de Justicia como Autoridad de Policía."



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

o a la Ley, no esté conforme al interés público o social o se atenten contra él, o se cause un perjuicio injustificado en la forma como ya ha sido reiteradamente explicado.

La Ley 1437 de 2011 dispuso en su artículo 93 y siguientes la reglamentación pertinente para la presentación y análisis de la procedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos, destacándose lo siguiente:

"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. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria."

Respecto a esta figura, se ha entendido como un recurso extraordinario que opera como medio supletivo de los recursos ordinarios (reposición, apelación y queja) establecidos en el artículo 74 del CPACA; por lo que se ha resaltado en el estudio del mismo, que este no es procedente por la causal primera en los eventos de que el solicitante hubiese agotado los recursos de ley, indistintamente su resultado en primera y segunda instancia. Este limitante se refiere a el hecho que dichas oportunidades procesales el implicado o directamente afectado por la medida adoptada por la administración expuso las razones por las cuales consideró que la decisión atacada se encontraba contraria a ley o la constitución, considerando que con ello se veía inmerso en una afectación o desconocimiento de esta, tal y como se observa en las distintas discusiones propuestas en su momento por la señora Luz Estela Vanegas Doncel mediante los recursos de reposición y apelación por este presentados y desatados en los actos sobre los cuales se pretende su revocación.

En razón a ello, se establece que la revocatoria directa, en los términos definidos en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, no constituye un recurso administrativo ordinario y por



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

ende esta revestido de un trámite independiente regulado en los artículos siguientes del CPACA; al igual, este se comporta, primero que todo, como un mecanismo con el cual cuenta la administración para ejercer un control específico respecto a las decisiones adoptadas por esta, a fin de poder sustraer del mundo jurídico un acto contrario a la ley y/o constitución.

Ahora bien, en los casos en que esta es propuesta por la persona afectada, se debe observar por parte de la administración, que los argumentos propuestos por el solicitante no se encaminen en retomar o insistir en el debate propuesto en sede de recursos habiendo sido estos agotados y resueltos por cada una de autoridades competentes, argumentando la procedencia de la misma en una argumentación confusa que lo que busca es revivir la discusión jurídica que ya surtida en instancias ordinarias.

Es por ello, que en los presentes caso, la invocación de la revocatoria directa por las causales 2ª y 3ª del artículo 93 del CPACA, deben relacionarse directamente con lo allí señalado y evidenciar que con los actos atacados se está presentando una situación particular insoportable que está generando unas consecuencias que afectan la convivencia o la interacción correcta de acto con el interés general (evaluación del mérito o conveniencia del acto atacado) y/o un agravio injustificado (solución en equidad respecto al acto y la persona en particular).

Procedencia de la revocación directa por las causales 2 y 3 del artículo 93 del CPACA

La doctrina especializada en la materia se ha referido a la procedencia de la revocatoria directa, resaltando los siguientes elementos:

«... En su momento la Corte Suprema de Justicia en providencia de la Sala Plena de fecha 5 de mayo de 1981³, señaló que cada causal de revocatoria tiene naturaleza diferente. A la primera le asignó una naturaleza de índole exclusivamente legal; a la segunda, de mérito o conveniencia; y a la tercera de equidad. Según el mismo autor: "la primera de ellas recoge una pretensión típica de la nulidad en razón de la legalidad o constitucionalidad"; la segunda, pretensiones de conveniencia en donde la revocación "...se vincula a la cuestión de mérito del acto..." y la tercera, "...Por lo que concierne a la aniquilación del acto cuando causa agravio injustificado a una persona, la legislación colombiana introduce una novedosa solución de equidad natural..."

Para el caso en estudio, la revocatoria de oficio se daría única y exclusivamente frente a la causal primera, ya que la segunda causal está dada para los actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto⁴, y la tercera está ligada a la primera, por cuanto la Administración Tributaria causaría un agravio injustificado a una persona profiriendo un acto ilegal o a todas luces desproporcionado. Así lo ha interpretado el Magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Carlos Alberto Zambrano Barrera, en el libro "Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código, una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011"⁵.

"En cuanto a la primera de estas causales, vale la pena resaltar que tiene que ver con la ilegalidad del acto y que la administración, cuando encuentra que éste es contrario a la Constitución o a la ley, lo que hace es retirarlo de la vida jurídica, dejarlo sin efecto mediante el mecanismo de la revocatoria, mas no declarar su inconstitucionalidad o ilegalidad, pues ello es tarea propia de los jueces, previa demostración ante éstos de la existencia de la violación de las normas superiores.

En relación con esta misma causal ("Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley"), debe ponerse de presente que, como lo indica la norma, no basta cualquier

³ Sentencia del 5 de mayo de 1981. Corte Suprema de Justicia, M.P.: Dr. Jorge Vélez García.

⁴ Al respecto, ver: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo: Derecho Administrativo General y Colombiano. Octava edición. Bogotá, D.C. Editorial Temis, 1995, pág. 228.

⁵ Banco de la República, Consejo de Estado, Sala de Gobierno, "Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código, una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011", ISBN: 978-958-664-262-0 editorial: Banco de la República categoría: Derecho constitucional y administrativo año de edición: 2012-12-17



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

clase de oposición con las normas superiores, sino que debe tratarse de una oposición "manifiesta", entendida por tal la que surge de bulto, en forma evidente, de la simple comparación de textos y sin necesidad de interpretación jurídica alguna.

Por su parte, las otras dos causales hacen relación a la inconveniencia del acto y a su repercusión entre el conglomerado o en relación con una determinada persona.

En efecto, la segunda de las causales que consagra el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se configura cuando el acto no se conforma con el interés público o social o atenta contra el mismo, cosa que normalmente ocurre –dicho sea de paso– ante actos discrecionales de carácter general, no ante actos reglados de orden individual; en cambio, la tercera de aquellas causales se da cuando el acto agravia sin justificación "a una persona", sea ésta natural o jurídica, pública o privada, cosa que, si bien suele suceder igualmente cuando el acto no es reglado sino discrecional, se presenta más que todo ante actos de carácter individual y concreto.

Valga la pena anotar en este punto que, cuando se está frente a la última causal mencionada, esto es, frente a la que habla del "agravio injustificado a una persona", es necesario medir la intensidad del mismo, pues es normal que los actos administrativos impongan alguna carga al administrado, lo que podría mirarse como un agravio, pero que sólo se torna injustificado cuando excede los límites de lo razonable o carece de sustento o justificación alguna⁶»⁷ (negrilla de la Sala)

Atendiendo a estas particularidades, esta Sala considera importante resalta los aspectos que diferencian entre si cada una de las causales establecidas en el artículo 93 CPACA, para ello se observan como acertados los argumentos expuestos en su momento por el doctor Iván Mauricio Fernández Arbeláez, en su libro "Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo", al explicar cada una de estas:

«...De conformidad a lo contemplado en el artículo 69 del CCA y el artículo 93 del CPA, las causales para revocar directamente un acto administrativo, son las siguientes:

a. Causal de invalidez: En este caso estamos ante los vicios invalidantes de los actos administrativos, los cuales son causales de nulidad de los mismos, tal como lo contempla el artículo 84 del CCA y el artículo 138 del CPA. Sobre el particular, el Consejo de Estado ha dicho: "Por lo que respecta a la extinción del acto derivada de su oposición manifiesta con la Constitución o la ley, la figura equivale a lo que la mayoría de la doctrina actual reputa como nulidad, consiste en la invalidez de un acto en razón de su ilegalidad(...)"⁸.

Ahora bien, es criticable que la normativa en este tópico exija una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico superior, pues la naturaleza de la revocatoria directa no se puede ver obstaculizada ante la inconstitucionalidad o ilegalidad, dado que lo que se busca es extirpar las decisiones contrarias al sistema positivo en procura de mantener la integridad del imperio de la ley, sin que importe una supuesta manifiesta infracción que termina siendo calificada como tal por el operador jurídico según su libre arbitrio. Como corolario y para hacer operativa esta causal, siempre que la autoridad competente adquiera la convicción de que el acto administrativo es contrario a la Constitución o la ley, es nuestro parecer que se configura la manifiesta infracción y en ese sentido se debe sustentar la decisión que revoca.

⁶ Ver: ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José: Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Segunda Edición Actualizada. Bogotá, D.C. Legis, 2012, págs. 149 y 150

⁷ Secretaría de Hacienda. Memorando Concepto 1235 del 11 de abril de 2016.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, mayo 5 de 1981. En este caso la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo extrae el concepto de anulación de la doctrina española, veamos: "De acuerdo con el criterio que anteriormente sentamos, la anulación consiste en la eliminación de un acto administrativo por razones de legalidad. Ahora bien, una anulación por esta causa puede ser dictada, o bien por el mismo órgano que dictó el acto o por su superior jerárquico –y, en ambos casos, de oficio o a instancia de parte– o bien por la jurisdicción contencioso-administrativa". GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General, Decimo Cuarta Edición, Editorial Tecnos, página 670. Con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Heminio Losada González.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

b. Causal de inconveniencia o inoportunidad: **En este evento no se discute la legalidad del acto administrativo sino, su contrariedad con el interés general por ser inconveniente o inoportuno.** Sobre esta causal el Consejo de Estado en la jurisprudencia citada en el literal anterior, ha manifestado: "En lo atinente a la supresión del que no esté conforme con el interés público o social o atenté contra él, se configura precisamente la revocación, que, según la opinión prevalente de la doctrina moderna, es el retiro de un acto legalmente válido, por la propia administración que lo había expedido, en razón de la inoportunidad o inconveniencia de aquél frente al interés social; la revocación, pues, se vincula a la "cuestión de mérito" del acto."⁹

c. Causal de agravio injustificado a una persona: **En este evento se busca suprimir del mundo jurídico un acto administrativo contrario a la equidad y a la justicia, entendida como darle a cada cual lo que se merece, ya que en esta ocasión el administrado sufre un detrimento en su integridad sin justo título, el cual puede ser material o inmaterial.** En caso de que del mismo acto no se vislumbre el daño, se debe allegar prueba sumaria de su acaecimiento o pedirse la práctica de pruebas para su comprobación, término probatorio que seguirá los lineamientos del trámite de la vía gubernativa ordinaria. Esto último también se predica de la revocación directa oficiosa, pero en lo que tiene que ver con la normativa reguladora de la actuación administrativa.

El consejo de Estado, en la jurisprudencia ya reseñada, dijo: "Por lo que concierne a la aniquilación del acto cuando causa agravio injustificado a una persona, la legislación colombiana introduce una novedosa solución de equidad natural entre las causales de revocatoria, que casi seguramente no ha sido prevista por la doctrina extranjera, ni al parecer consagrada en la legislación de ningún otro país."

Se puede agregar al aparte jurisprudencial transcrito, que se trata de una clásica alteración de las cargas públicas, donde una persona sufre un daño o precave uno futuro cierto, que no tiene el deber jurídico de soportar. Esta tesis es respaldada por el eminente doctrinante Pedro Antonio Lamprea Rodríguez, quién explica lo siguiente:

En sana hermenéutica, la expresión debe interpretarse más bien como carga, en el sentido de la regla administrativa que impone la igualdad de todos antes (sic) las cargas públicas. En nuestro concepto la noción agravio injustificado coincide con la de daño antijurídico, del artículo 90 de la Constitución. Porque –según se enseña–, con frecuencia el interés público exige el sacrificio de algunos, carga justificada, que no obstante exige la reparación efectiva de la desigualdad, casi siempre mediante una compensación económica, sin que ello impida la acción administrativa en bien de la comunidad¹⁰. (Subrayado y negrilla propia).

De acuerdo con lo anterior, se encuentra bien diferenciada la revocabilidad del acto con fundamento en la causal primera, referida a situaciones de legalidad, en comparación con las causales segunda y tercera. Ha dicho la doctrina citada que la causal segunda aplica tratándose de actos generales, en tanto que la causal tercera si bien puede estar referida a actos individuales, se da principalmente cuando median decisiones discrecionales, caso en el cual, se deben aportar elementos de juicio de los cuales se desprenda que hubo una afectación de una entidad tal que el usuario afectado no está obligado a soportar más allá de la natural afectación que comporta el cumplimiento del acto administrativo.

De lo dicho se desprende, que la solicitud de revocación debe estar respaldadas en argumentos y en elementos de prueba diferentes según se trate de la primera, segunda o

⁹ Concepto también emanado de la doctrina española en los siguientes términos: "Si la revocación consiste en la posibilidad que se atribuye a la Administración de eliminar sus propios actos cuando sus efectos resulten inconvenientes al interés público, quiérese decir que la revocabilidad no es tanto una característica objetiva del acto, cuanto una potestad de que dispone el sujeto que lo emite. Supuesto que la revocabilidad se refiere a actos válidos, su fundamento hay que buscarlo entonces en la disponibilidad que el titular de un acto tiene respecto de sus efectos jurídicos para adecuarlos a sus propios intereses." GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General, Decimo Cuarta Edición, Editorial Tecnos, página 668. Con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González.

¹⁰ Anulación de los actos de la administración pública, Segunda Edición, 2004, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá D.C.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

tercera causal. Es decir, no resulta procedente plantear una solicitud de revocación con fundamento en una causal, pero aportar argumentos y elementos relativos a otra, y mucho menos echar mano de argumentos que ya habían sido planteados y estudiados por vía de los recursos ordinarios. En ese sentido, si se hace alusión a las causales segunda y tercera, no se trata de hacer afirmaciones generales como que un acto afecta el interés social o que causa un perjuicio injustificado, sino que se deben aportar los elementos suficientes que indiquen que ese acto, cuya validez no está cuestionada, impuso a una persona o a una comunidad una carga muy superior a la que naturalmente está obligada a soportar en cumplimiento del acto.

Por vía de ilustración, si se trata de un acto que impone la restitución de un bien de uso público, respecto del cual se agotaron los recursos ordinarios, y se solicita la revocación directa por las causales segunda y tercera, no es viable plantear argumentos relativos a la validez y legalidad del acto, por ejemplo, acerca de la prueba de la naturaleza del bien y la demostración de la ocupación indebida del mismo, pues se entiende que esto ha sido estudiado al momento de decidirse los recursos ordinarios, como lo reconoce el enunciado del artículo 93 del CPACA, y para enervar por esa causa se cuenta con las acciones contencioso administrativas. De ser ello posible, no tendría razón de ser la existencia de tres causales de revocación diferentes ni la lógica de interposición de recursos ordinarios y posterior demanda judicial.

En ese mismo orden, al plantearse las causales segunda y tercera, debe demostrarse, o bien que es un acto inconveniente por su indebida o inadecuada afectación o potencial afectación al interés público o social, valga decir, no solo al sujeto individual destinatario del mismo sino a un grupo social más amplio, o que se puede causar un perjuicio superior al que el sujeto está obligado a soportar; en el caso de la ilustración, por ejemplo, que ante una falta de precisión y claridad del acto sobre las medidas, área o linderos del bien a restituir (lo que conllevaría cierta discrecionalidad), al momento de su ejecución se puedan llegar a incluir áreas o predios que no son objeto de la decisión, circunstancia que, al encontrarse debidamente demostrada, ameritaría, desde luego, una revocación del acto para que se practiquen las diligencias y se hagan las precisiones del caso, de ser ello viable.

Caso concreto

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Sala entrará a revisar los argumentos expuestos por la señora Luz Estela Vanegas Doncel en escrito del 15 de agosto de 2019, a fin de analizar, en primer lugar, su pertinencia y congruencia en relación con las causales de revocación alegadas. Ahora bien, como quiera que este Consejo ya se pronunció sobre petición similar a la aquí planteada sobre idéntica situación fáctica, la Sala reiterará lo mencionado, entre otros, en el Acto Administrativo No. 278 del 12 de julio de 2019, en lo cual se apoyará la presente decisión.

Señala el solicitante que se inició una nueva actuación ha debido surtirse bajo lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016, y no como fue adelantada por la primera instancia; igualmente, indicó que debió darse la continuidad de las anteriores actuaciones, acciones que desconocieron sus derechos al debido proceso y defensa; agregó que dentro de lo actuado no obra prueba de la calidad del bien, es decir que este sea realmente de uso público, así como tampoco se efectuó de manera correcta la notificación de las decisiones adoptadas por la primera instancia, incluyendo con la que se dio apertura a la tercera actuación, viciando con ello todo el procedimiento adelantado. Finalizó el peticionario que las instancias que conocieron del proceso no atendieron la realidad de su condición de indefensión ni tuvieron en cuenta la confianza legítima y buena fe generada de las irregularidades efectuadas por el IDU al momento de registrar el bien.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

I. Oportunidad de la presentación de la solicitud de revocatoria directa.

Sobre este particular, es importante precisar que la revocación directa es un mecanismo procedente contra los actos administrativos en firme. Al respecto, ha señalado la doctrina que esta figura "... adopta dicha denominación porque opera frente a actos administrativos que ya están en firme, es decir, a través de la revocatoria directa se pueden modificar, aclarar, adicionar o extinguir actos administrativos que ya adquirieron fuerza ejecutoria y pueden ejecutarse sin ningún obstáculo."¹¹

En este sentido, esta Corporación ha resaltado recientemente en Acto Administrativo No.190 del 13 de junio de 2019¹², respecto al tema, lo siguiente:

"...Lo primero que debe precisarse sobre la petición del Agente del Ministerio Público es que la solicitud de revocación directa del acto no es procedente mientras se encuentren en curso los recursos interpuesto, independientemente de si unos intervinientes interpusieron recurso y otros no, pues ese mecanismo supone la firmeza del acto administrativo. Esto se desprende del texto de los artículos 94 y 95 del CPACA:

Artículo 95. 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 96. 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.

Es claro, conforme a las anteriores disposiciones, que para que se hable de la improcedencia de la solicitud por haber acontecido la caducidad y de la viabilidad de la solicitud aun cuando se haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa, el acto debe estar en firme, de lo contrario se daría lugar a una mezcla indebida de procedimientos y a un desgaste que puede resultar injustificado, pues mientras no se conozca la forma en que se resuelven los recursos interpuestos, no se pueden dar por sentados hechos que presuntamente dan lugar a las causales estipuladas en el artículo 93 del CPACA, en la medida en que el acto de primera instancia se encuentra actualmente cuestionado. Sobre este tema, se pronunció este Consejo en reciente pronunciamiento de la siguiente forma:

"...Sobre esa posibilidad, dado que el abogado... afirma que es procedente la solicitud [de revocatoria directa] aún sin estar en firme el acto, debe aclarar la Sala que el litigante se refiere a una disposición normativa y desarrollo jurisprudencial que ya no está vigente. En efecto, el artículo 70 del Decreto 01 de 1984 preveía que la revocación podía cumplirse "inclusive en relación con los actos en firme", pero esa disposición fue derogada por la Ley 1437 de 2011 y sustituida por el régimen que establece el artículo 95 de ese estatuto normativo, conforme al cual "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". (Acto administrativo No. 174 del 30 de mayo de 2019)...". (subrayado propio).

Con todo, ello no obsta para que, en determinados casos y circunstancias, la administración pueda revocar los actos antes de su firmeza cuando encuentre configuradas las causales.

En el presente caso se encuentra que el memorial fue radicado por la peticionaria el 15 de agosto de 2019, cuando aún no había sido totalmente notificado el Acto Administrativo No. 288 del 12 de julio de 2019. En ese orden, dado que conforme al precedente estaba definida

¹¹ FERNÁNDEZ ARBELÁEZ, Iván Mauricio. Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo. Tomo I – Volumen I. VI. La Revocatoria directa. Pág. 476. Editorial Universitaria – Universidad la Gran Colombia. 2015.

¹² CP: Rene Fernando Gutiérrez Rocha



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

la decisión de la segunda instancia y estaban pendientes solo actos de notificación es procedente su estudio; sin embargo, se aclara por la Sala que el plazo para estudio se cuenta a partir de la notificación completa, de lo contrario, en el ánimo de evacuar con más prontitud la solicitud, se podría pretermitir la notificación del acto y el obvio requisito procesal de su firmeza, impidiendo que otros intervinientes puedan participar en esta fase.

II. *Examen de la revocatoria respecto de la causal segunda.*

Respecto al enunciado del numeral 2º del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, es decir *cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él*, y una vez revisado las documentales aportadas con la solicitud de la revocatoria directa, se observa que no se presentaron argumentaciones que sustenten y prueben que con las decisiones contenidas en los actos atacados por la señora Luz Estela Vanegas Doncel se esté afectando o no se encuentre de conformidad con el interés público de los habitantes de la ciudad de Bogotá, máxime cuando en todo su escrito reitera los dichos que manifestó en los recursos de reposición y apelación, los cuales se enfocaban en la ilegalidad presunta de estos, aspecto ya discutido por esta instancia en el acto que resolvió la apelación propuesta.

Partiendo de ello, se pone de presente al peticionario que, al tratarse de un acto de orden individual que busca la restitución de un bien de uso público, la medida ordenada por la Alcaldía Local de Kennedy y confirmada por el Consejo de Justicia de Bogotá no solo no tiene la potencialidad de afectar el interés público o social o de atentar contra él, sino que lo que busca es justamente proteger el bien indebidamente ocupado y por esa vía proteger el interés público y social de todos los habitantes de la ciudad, tal y como lo ha explicado la Corte Constitucional, entre otros, en la sentencia T-034-04:

"Como puede verse la caracterización principal de los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso directo o indirecto a favor de la colectividad. En ese orden de ideas y dado que el espacio público está consagrado exclusivamente al uso común, tal como lo dispone la Carta Política respecto de los bienes de uso común, aquél es inalienable, imprescriptible e inembargable, lo cual conlleva a que no pueda predicarse del mismo propiedad alguna por parte de particulares e impide que éstos puedan alegar derechos adquiridos y menos la posibilidad de una prescripción adquisitiva de dominio sobre los bienes que lo conforman.

(...)

3.4. En atención a que es la propia Constitución la que asigna al Estado la función de protección de la integridad del espacio público, éste, a través de sus autoridades, tiene la obligación de impedir no sólo todo menoscabo o disminución del mismo, sino que no pueda ser objeto de apropiación por parte de particulares. Los alcaldes, como primera autoridad de policía de los municipios, están investidos de autoridad para rescatar el espacio público ilegalmente ocupado, es decir, para disponer su restitución y para señalar su restricción por motivos de interés general." (negrilla nuestra)¹³.

Es por ello que, contrario a lo enunciado por la señora Vanegas Doncel, se concluye y resalta que las decisiones objeto de revocatoria se enfocaron en obtener la restitución del bien de uso público por destinación específica, cuya adquisición se efectuó en debida forma por el IDU con el fin de poder ejecutar el proyecto de la Avenida Longitudinal de Occidente "ALO", el cual va encaminado a proveer a los habitantes de la Capital una vía que permita reducir el tiempo que se usa actualmente para cruzar la ciudad de sur a norte, aspecto que permitirá mejorar la movilidad de la ciudad, siendo este último el interés público a garantizar con las medidas adoptadas por la autoridad local y confirmadas en segunda instancia.

¹³ Referencia jurisprudencial extractada con las negrillas en ella incluidas del Acto Administrativo 190 de 2019 del Consejo de Justicia.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

En consecuencia, un pronunciamiento de esta Corporación en el sentido contrario a lo decidido por la primera instancia y confirmado por esta, sería una clara afectación al interés público, por cuanto se estaría sobreponiendo los intereses de un particular sobre aquél, situación que si llegaría a configurar la causal citada por el solicitante, y de paso estaría desconociendo no solo la naturaleza del bien de uso público, sino también la movilidad de los habitantes de Bogotá en condiciones óptimas, así como el marco constitucional y legal que garantiza el deber de protección de estos espacios por parte del Estado. Por lo cual, al observar la inviabilidad de proceder contrario a lo ya actuado, se concluye que no es procedente revocar la Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019 y el Acto Administrativo No. 288 del 12 de julio de 2019, al no configurarse la causal segunda del artículo 93 del CPACA.

III. Examen de la revocatoria respecto de la causal tercera.

Continuando con el análisis de la procedencia de la revocatoria directa, se tiene que el numeral 3º del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 dispone que serán susceptibles de ser revocados las decisiones administrativas *“cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”*; para ello es necesario determinar primero que todo que se entiende como *“agravio injustificado”*, a fin de poder establecer si, respecto a los argumentos presentados por la señora Luz Estela Vanegas Doncel, la procedencia de la revocatoria invocada por este.

Para ello es importante resaltar por la Sala, que atendiendo a los argumentos resaltados en el marco normativo expuesto en el presente acto, se puede resaltar que el *“agravio injustificado”* del cual habla la causal 3ª del artículo 93 del CPACA, se encuentra fundamentada en la garantía de la equidad natural de los ciudadanos frente a las decisiones adoptadas a la administración, en razón a que esta no se extralimite al momento de otorgar o restringir derechos, lo cual debe darse dentro del marco de la ley.

Igualmente, en el análisis de esta es necesario medir la intensidad del mismo, conforme al material probatorio aportado y obrante en el expediente, a fin de ser diferenciado de las consecuencias que se pueden presentar respecto a las decisiones de la administración pues que imponen alguna carga al administrado; para determinar si dicho *“agravio”* se torna injustificado por haber excedido los límites de lo razonable o carece de sustento o justificación alguna; lo cual, ha citado la doctrina, se asemeja al tener que soportar un daño antijurídico, en el sentido considerado por la jurisprudencia de perjuicio que padece la persona y que no tiene el deber jurídico de soportar.

Al respecto, y atendiendo a que no se encuentra variación alguna entre las causales consagradas en su momento en el Código Contencioso Administrativo y las expuestas actualmente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es procedente resaltar los argumentos expuestos en su momento por el Consejo de Estado respecto a esta causal:

“...Por lo que dice relación a la tercera de las causales del artículo 69 del C.C.A., esto es, cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona, no reviste en realidad — como lo afirma parte de la doctrina nacional— un juicio de conveniencia, sino que se trata en realidad de una hipótesis que involucra una valoración estrictamente jurídica en tanto exige la presencia de un perjuicio sin motivo, razón o fundamento a una persona, el cual sólo puede darse cuando medie la ilegalidad del acto, o cuando se rompe el postulado de la igualdad ante las cargas públicas, principio que, a su vez, retorna lo dispuesto por el artículo 13 Superior.”¹⁴

Es por ello que, al momento de evaluar la procedencia de la revocatoria directa respecto a esta causal, es necesario analizar si con los actos administrativos atacados se genera al

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 16 de marzo de 2005. Exp. 27.921A



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

particular un perjuicio cierto, causado sin motivo, razón o fundamento por el rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas, como ya se ha dicho, porque se le imponga una carga muy superior a la que normalmente debe asumir, en este caso, frente a la restitución del bien de uso público ocupado.

Bajo este contexto, y respecto a los argumentos expuestos por el interesado en el escrito del 15 de agosto de 2019 con radicado 20194210933162, es importante resaltar que los mismos involucran una reiteración de las razones expuestas como fundamento de los recursos ordinarios y que fueran estudiadas y resueltas en la Resolución No. 288 del 12 de abril de 2019 y en el Acto Administrativo No. 288 del 12 de julio de 2019, y los cuales se encuentran directamente relacionados con la causal primera del artículo 93 del CPACA, es decir, con razones de legalidad de la decisión. Al respecto, se encuentra que el peticionario insiste en que se configura una vía de hecho generando una ilegalidad de todo lo actuado y una afectación al debido proceso, a la confianza legítima y a la buena fe, así como una falta de motivación, aspectos que, como se ha dicho, fueron atendidos por esta instancia al momento de resolverse el recurso de apelación.

Por ello observa esta Corporación que respecto a estos puntos no son susceptibles de prosperar, por cuanto no sustentan de manera concreta que con los actos atacados se está generando un agravio injustificado en los términos previamente señalados, sino por el contrario, se deja entrever la errónea utilización de esta figura pues como se ha explicado en el acápite marco normativo y doctrinal, no es procedente solicitar una revocación directa de un acto con fundamento en las causales segunda y tercera del artículo 93 del CPACA presentando razones que se refieren sustancial y materialmente a la causal primera, es decir, referidas a la validez y legalidad del acto, pues en casos como este, además de haber sido estudiadas al momento de conocerse los recursos estudiados, deben ser planteadas a través de los medios de control ante el contencioso administrativo. En ese sentido, tampoco es válido que se utilice la figura como un mecanismo para lograr que la administración revise nuevamente el acto por motivos de legalidad.

Para mayor precisión, en el siguiente cuadro se indican las razones del solicitante y lo que se pretende atacar de los actos objeto de solicitud de revocación, basado en los puntos del resumen realizado en antecedentes:

Razón del apelante	Tipo de ataque
1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12 y 16 indebido procedimiento	Validez
2, 11, 13, falta de prueba e indebida valoración sobre la calidad del bien de uso público y/o las condiciones particulares del caso	Validez
7, 8, 14, indebida motivación del acto	Validez
10, vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima	Validez, perjuicio injustificado
15, vulneración del principio de vivienda digna	Validez, perjuicio injustificado
17, vulneración del principio de favorabilidad	Validez

De acuerdo con lo anterior, con excepción de los argumentos resumidos en los números 10 y 15, todos los demás se refieren a razones de validez o legalidad del acto.

El hecho de que al final de algunos los argumentos se haya utilizado la fórmula de afirmar que se causa un perjuicio injustificado no implica, *per se*, que así sea ni que la autoridad que conoce la solicitud esté obligada a hacer un estudio como si efectivamente se estuvieran dando argumentos válidos que soporten la existencia de la causal. No, ya se ha



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

dicho que un acto administrativo que impone una medida, como en este caso es la de restitución, conlleva naturalmente una afectación o perjuicio al sujeto destinatario. Debe entregar razones y elementos de prueba que conduzcan a demostrar que el perjuicio que se causa con la medida es muy superior al que está obligado a soportar. Razones y elementos que en este caso no han sido aportados.

Es por ello que esta Sala considera pertinente insistir que el mecanismo de revocación directa se debe entender como un procedimiento de control de los actos proferidos por la administración, que tiene por finalidad retirar del mundo jurídico un acto cuando quiera que, en el caso de las causales segunda y tercera, se afecte el interés público o social o se atenten contra él, o se cause un perjuicio injustificado en la forma como ya ha sido reiteradamente explicado. Por esa razón no puede entenderse como un recurso extraordinario que habilite una nueva revisión del acto por razones planteadas o que han debido plantearse en ejercicio de los recursos ordinarios o que deben ser alegadas por vía judicial.

Ahora bien, respecto al presunto desconocimiento del estado de indefensión y afectación a la vivienda digna, por no tener en cuenta su situación particular frente al estado al ser despojado de su hogar al no ser beneficiario de los planes adelantados desde la Caja de Vivienda Popular en el marco del programa de acompañamiento para la mitigación de las acciones derivadas de la recuperación del predio denominado "Vereditas", ubicado en la localidad de Kennedy, la Sala precisa, de un lado, que en lo concerniente a la conexidad de ese argumento con una presunta confianza legítima, ya fue estudiado al momento de resolverse la apelación, cuando se estimó que si bien esa puede llegar a constituir una razón válida, no para evitar la restitución de un bien de uso público sino para que se consideren las posibilidades de reubicación, no obra elemento de prueba alguno en el expediente que indique que la administración haya actuado de forma sorpresiva o intempestiva en este caso; por el contrario, quedó evidenciado que la actuación fue iniciada hacia el año 2011 y que se brindó la suficiente publicidad; además, se adelantó concomitantemente con la actuación de control policivo, el programa de mitigación al que hace referencia el peticionario.

De otro lado, en lo que tiene que ver específicamente con el trámite y las razones que tuvo la Caja de Vivienda Popular para no incluir algunas ocupaciones o a personas ocupantes en el programa de mitigación, se trata de un aspecto que no es de competencia de la autoridad de policía en ejercicio de sus facultades de control. En razón a ello, se concluye que no es de resorte de esta Corporación verificar la validez del procedimiento adelantado por aquella entidad con base en el Decreto Distrital 457 de 2017, modificado por el Decreto Distrital 651 de 2018, tratándose de elementos exógenos a la actuación administrativa de restitución del bien de uso público ocupado.

En consecuencia, respecto a los reparos propuestos se concluye que estos no prueban ni guardan una relación real con un presunto agravio injustificado sufrido por la señora Luz Estela Vanegas Doncel, ya que las consecuencias o perjuicios que se derivan de la medida adoptada por la Alcaldía Local son las naturales e inherentes a la restitución del bien de uso público destinado específicamente a la construcción de un tramo de la Avenida Longitudinal de Occidente, lo que desvirtúa el carácter de injustificado que debe demostrarse para que se configure el agravio injustificado de que trata la causal tercera señalada en el artículo 93 del CPACA.

Por el contrario, lo que está demostrado es la existencia de un bien de uso público con destinación específica para la Avenida Longitudinal de Occidente, así como su ocupación indebida por parte del peticionario y de otras personas, lo que está generando un traumatismo en lo relacionado con los planes de movilidad en la ciudad de Bogotá y la región en la medida que se ha afectado el desarrollo del proyecto de construcción de una



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

Avenida de enorme importancia para la conexión del sur y el norte de la ciudad en el borde occidental. De modo que lo que no está conforme con el interés público y social y causa un agravio injustificado no es la actuación de la autoridad de policía en el ejercicio de sus competencias legales, sino la ocupación indebida del bien de uso público mencionado.

Finalmente, es importante anotar lo dispuesto por el Juzgado 56 Administrativo de Bogotá – Sección Segunda, en decisión adoptada mediante sentencia 246 del 11 de septiembre de 2019, mediante la cual negó acción de tutela promovida por 68 de los ocupantes sobre los cuales recayó la orden de restitución de espacio público, y entre los cuales se encuentra la señora Luz Estela Vanegas Doncel:

“... La Corte Constitucional¹⁵ ha señalado que la forma de la ocupación ilegal hace imposible determinar con precisión quienes se encuentran invadiendo el terreno. En efecto, sería muy fácil para los ocupantes irregulares de un predio generar una nulidad en el proceso de policía de restitución, pues bastaría con que después de expedida la resolución que ordena la medida de desalojo llegaran nuevos ocupantes al predio, y como estos últimos no habrían sido mencionados en el acto administrativo, implicaría que debería repetirse el proceso. Esto podría llevar a una situación sin salida, pues sería necesario repetir el procedimiento cuantas veces al grupo que recibe la orden de desalojo se sumen nuevas personas. Por tanto, la obligación de la autoridad de policía no radica tanto en lograr la individualización de cada uno de los afectados con la medida, sino en notificar al grupo en general por mecanismos idóneos para que todos los ocupantes del bien conozcan del proceso y puedan intervenir en él. Esta última sí es una obligación ineludible de la administración, pues es la garantía de que los ocupantes materiales del bien conozcan de la actuación de policía y, eventualmente, si lo consideran pertinente expongan los motivos por los cuales se oponen a ella. En consecuencia, el simple hecho de que la resolución estuviera dirigida a trece personas individualizadas y, adicionalmente, utilizara la expresión “los demás ocupantes materiales” no vulnera el derecho de defensa de los accionantes.

En consecuencia, y por todo lo expuesto, se concluye que la actuación desplegada por la Alcaldía Local de Kennedy no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la parte accionante en las diligencias adelantadas tendientes a la recuperación del predio del cual es propiedad del IDU, pues, como se indicó, las mismas fueron ejecutadas bajo una sola actuación administrativa que por tratarse de personas indeterminadas como lo ha sostenido la Corte Constitucional, fue puesta en conocimiento conforme a las actuaciones dichas en precedencia.

(...)

Por consiguiente, este Despacho no encuentra vulnerados los derechos a la vivienda y protección de la confianza legítima de los accionantes que acreditaron tener menores de edad sujetos de especial protección constitucional, en tanto que las actuaciones administrativas acreditan que la Caja de Vivienda Popular adelantó las acciones de su competencia, para la vinculación de los habitantes de las ocupaciones al Programa de acompañamiento integral para la mitigación del impacto social de las acciones derivadas de la recuperación del predio denominado Vereditas, establecido en los Decretos Distritales 457 de 2017 y 651 de 2018, proceso que arrojó como resultado reportes de no inclusión por no cumplir los requisitos definidos en los mismos Decretos, en la mayoría de los casos porque en la fecha de la visita de identificación (septiembre de 2017) el predio o lote no estaba construido o habitado, y como quiera que según lo expuesto por los accionantes en la solicitud de tutela en efecto tuvieron conocimiento del programa de la Alcaldía, pero el instrumento financiero ofrecido no se ajustó a sus intereses y expectativas, situación que no desvirtúa las gestiones realizadas por las accionadas para garantizar a través de dicho programa los derechos de los ocupantes ahora accionantes, razón por la cual se negará la tutela de los derechos ya señalados.”.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

¹⁵ Sentencia T-257 de 2011.



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

AA-2019-578

RESUELVE:

PRIMERO: No acceder a la solicitud de revocación directa de la Resolución No. 104 del 22 de febrero de 2019 y el Acto Administrativo No. 278 del 12 de julio de 2019, por la causal segunda y tercera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, presentada por la señora Luz Estela Vanegas Doncel, en atención a lo explicado en la parte motiva.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no proceden recursos.

TERCERO: Una vez notificado este acto, devuélvase la actuación al Despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CESAR AUGUSTO DELGADO AGUILAR
Consejero


RENE FERNANDO GUTIERREZ ROCHA
Consejero


GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero



ACTO ADMINISTRATIVO No. 578
10 de octubre de 2019

Expediente:	2012583870100046E (Int.2019-434)
Asunto:	Restitución de Bien de Uso Publico
Ocupantes:	Luz Estela Vanegas Doncel y/o Terceros Interinados
Procedencia:	Alcaldía Local de Kennedy
Consejero Ponente:	Cesar Augusto Delgado Aguilar

[Faint text and stamp]
Cesar Delgado A
[Signature]
Nathaly Lezano

[Faint text and stamp]
16 NOV 2019
 SECRETARIA GENERAL

18 NOV 2019
MINISTERIO PUBLICO
[Signature]

18 NOV 2019
 Regresa de personería
[Signature] Jessica V...

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

NOTIFICACION PERSONAL

Bogotá D.C. 31 OCT 2019

En la fecha se hizo entrega en este despacho al (los) señor (es)
Pedro Alberto Ramirez Jaramillo identificado (s)
con cédula de ciudadanía No. 80 088 119
de DADEP a quien se
le notificó personalmente el Acto administrativo NR 378
Se hace entrega de una copia de este acto en 9 folio (s)
y se le informó que no procederá a interponer recursos

Alguno
El Notificado 

Notificador Nathaly Lozano