

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA PRIMERA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**Medellín, doce (12) de diciembre de dos mil trece (2013)**

<b>MEDIO CONTROL</b>	<b>DE</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO –NO LABORAL–
<b>DEMANDANTE</b>		INVERSIONES MONEY GOLD LTDA Y OTRO
<b>DEMANDADO</b>		MUNICIPIO DE CALDAS
<b>RADICADO</b>		05001 23 33 000 <b>2013 00972</b>
<b>ASUNTO</b>		OFERTA DE REVOCATORIA DIRECTA
<b>AUTO INTERLOCUTORIO</b>		Nº 286

Po medio de petición conjunta de las partes, el día 17 de octubre de 2013 solicitaron se estudiara la viabilidad de dar por terminado el proceso en atención a la oferta de revocatoria directa aprobada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Caldas.

**1. ANTECEDENTES:**

El señor Juan Rafael Jiménez Cuartas actuando en nombre propio y como representante legal de la sociedad Inversiones Money Gold Ltda, promueve demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra el Municipio de Caldas.

**1.1 Pretensiones.** La parte demandante pretende que se declare la nulidad de las resoluciones números 085 de 2012 y 168 de 2012 expedidas por la Alcaldía Municipal de Caldas.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se condene al Municipio de Caldas a pagar las sumas de dinero invertidas y dejadas de percibir con ocasión de la decisión de la administración, que se calculan en \$126'000.000,00 al momento de presentar la demanda, valor que se traduce en el canon de arrendamiento de 8 meses y la rentabilidad dejada de percibir por el mismo período de tiempo.

También se pide a título de restablecimiento del derecho se otorgue de nuevo concepto de uso del suelo favorable para la operación del establecimiento denominado Gold Star IV.

Subsidiariamente, la parte demandante solicita que se declare responsable al Municipio de Caldas por los daños causados al alterar los derechos adquiridos con la revocatoria imprevista del concepto de uso del suelo favorable para el funcionamiento del establecimiento de comercio denominado Gold Star IV.

Como consecuencia de tal declaración, pretende se condene al Municipio de Caldas a título de indemnización al pago de la suma de \$1.266'064.258 para compensar los valores invertidos en las máquinas tragamonedas, los costos de adecuación, arrendamiento e inversión en el local comercial y el valor de la rentabilidad dejada de percibir.

**1.2 Fundamento fáctico.** La parte demandante fundamenta las peticiones en los hechos que a continuación se resumen:

El 21 de diciembre de 2011 el señor Juan Rafael actuando a nombre propio y como representante de la sociedad Inversiones Money Gold Ltda, eleva petición a la Alcaldía Municipal de Caldas tendiente a obtener concepto favorable de uso del suelo, para operar un establecimiento de comercio dedicado a la explotación y operación de máquinas electrónicas tragamonedas, establecimiento denominado Gold Star IV.

El 26 de diciembre de 2011 la Alcaldía emite concepto de uso del suelo F-GT-08 a favor de la solicitud para el funcionamiento del establecimiento de comercio denominado Gold Star IV.

Bajo el supuesto del concepto de uso de suelo, se solicitó a la Empresa Territorial para la Salud –ETESA– en liquidación, la ampliación de la autorización para la operación de juegos de suerte y azar; tendiente al pago de los derechos de explotación y gastos de administración que deben reconocerse a la autoridad nacional.

Para mayo de 2012 la administración expide un decreto revocando el otorgamiento de un concepto de uso de suelo, al estimarse que iba en contravía de la normativa vigente para la fecha de expedición del acto; sostiene en el acto administrativo que el concepto fue expedido en forma irregular, y era pertinente su revocatoria. Contra la decisión se interpuso recurso de reposición, desatado por medio del Decreto 168 del 26 de julio de 2012 confirmando la decisión de revocar.

**1.3 Fundamentos de derecho.** En la demanda se expone que los actos administrativos de carácter particular eventualmente pueden ser revocados, previo consentimiento de la persona afectada con tal decisión, requisito establecido tanto en el Decreto 01 de 1984 como en la Ley 1437 de 2011.

Afirma la parte actora que el concepto de uso del suelo favorable para el funcionamiento del establecimiento de comercio Gold Star IV es un acto administrativo de carácter particular, la decisión allí consignada por la administración generó unos derechos, específicamente la posibilidad de operar juegos de suerte y azar dentro de un sector en que es posible el desarrollo de esta actividad; en consecuencia, se estima que si la autoridad desea revocar tal acto es su deber someter la decisión al consentimiento del particular, quien de acceder lo manifestará por escrito y de forma expresa.

## **2. OFERTA DE REVOCATORIA DIRECTA**

El día 17 de octubre de 2013 se allegó al expediente memorial suscrito por el apoderado del Municipio de Caldas, en el cual se expone:

La entidad territorial tiene conocimiento de la existencia de la iniciativa judicial que cursa en el Tribunal Administrativo de Antioquia, especialmente por la conciliación extrajudicial agotada previa a la demanda.

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Caldas replanteó la postura asumida al momento de proponer fórmula conciliatoria; decidiendo ofertar la revocatoria directa de los actos administrativos demandados: el Decreto 0085 del 11 de mayo de 2012 y el Decreto N° 163 del 26 de julio de 2012, y otorgar como consecuencia, concepto favorable de uso del suelo para permitir la operación de juegos de suerte y azar en el establecimiento Gold Star IV

Se solicita al tribunal analice y resuelva de fondo la oferta de revocatoria directa que se adjunta, de conformidad con el artículo 95 del CPACA; tal ejercicio de valoración da lugar a la suspensión del traslado de 30 días, pues mal haría el municipio en contestar la demanda defendiéndose y en seguida ofertar la revocatoria del acto.

Previo a resolver acerca de la oferta de revocatoria directa, se hará un recuento del material probatorio aportado al proceso.

## **3. PRUEBAS**

- Copia simple de solicitud de concepto de uso del suelo diligenciada en formulario del municipio de Caldas (Ant):

LUGAR Y FECHA: *Medellín diciembre 21 de 2011*  
NOMBRE Y APELLIDOS DEL SOLICITANTE: *Inv. Money Gold Ltda.*  
DOCUMENTO DE IDENTIDAD: *Nit 811.042.305-6*  
DIRECCIÓN Y TELÉFONO DEL SOLICITANTE Y CONDICIÓN EN QUE ACTÚA: *Cir. 75 N° 39 B 107 Laureles – Medellín*  
CLASE DE ESTABLECIMIENTO QUE SOLICITA (ACTIVIDAD): *Explotación de máquinas de juego y azar*  
NOMBRE COMERCIAL DEL ESTABLECIMIENTO: *Gold Star IV*  
DIRECCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO: *Cr. 50 128 Sur -28.*  
TELÉFONO: *278 02 15*  
NOMBRE DEL PROPIETARIO DEL LOCAL: *Luz Dary Villada Corrales (fol. 22)*

- Original del concepto de uso del suelo F-GT-08 expedido por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Caldas, expedido el 26 de diciembre de 2011:

Nombre y apellidos: *JUAN RAFAEL JIMÉNEZ CUARTAS*  
(del dueño del establecimiento): *71.579.007*  
Razón social: *GOLD STAR IV*  
Dirección del establecimiento: *CRA. 50 No 128 SUR – 28*  
Actividad: *CASINOS, JUEGOS DE AZAR*  
Se encuentra ubicado en: *CORREDOR DE ACTIVIDAD MÚLTIPLE (CAM)*

Se indica que el establecimiento de comercio se prevé con consumo de licor, y un horario de funcionamiento desde las 10:00 horas hasta las 24:00 horas todos los días. (fol. 25)

- Constancia original del Secretario de Planeación y Obras Públicas fechada del 26 de diciembre de 2011, en el sentido que dentro del certificado de usos del suelo en el corredor de actividad múltiple aplica el funcionamiento de máquinas paga monedas y juegos de azar. (fol. 26)
- Copia auténtica del Decreto N° 0085 del 11 de mayo de 2012 *por medio del cual se revoca el otorgamiento de un concepto de Uso de Suelo a un Establecimiento de Comercio*, expedido por la Alcaldesa del municipio de Caldas. De la parte motiva se extracta que revisaron el certificado de uso de suelo otorgado al establecimiento Gold Star IV para ubicarse en la carrera 50 N° 28 sur-28 para el ejercicio de actividad de casino y juegos de azar.

Se explica que la norma que regía al momento en que se concedió el concepto de uso de suelo estaba vigente el Decreto 070 de 2005 que regulaba la actividad de casino y juegos de azar, y que en visita realizada a la dirección en la que se solicitó la apertura se constató que las distancias a dos centros religiosos era inferiores a las establecidas en el Decreto 070 de 2005.

Se precisa que al establecimiento se le permitió el consumo de licor, lo que contraría el Decreto 070 de 2005 vigente para el momento del otorgamiento del uso de suelo, dice que a dicha clase de establecimiento no se le permite el

consumo de licor y el horario de funcionamiento de lunes a jueves es de 10:00 horas a las 22:00; viernes, sábados y vísperas de festivos s 10:00 horas hasta las 23:00 horas.

Se cita el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, para señalar que la causal de revocatoria del acto es la primera, esto es, cuando es manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, decide revocar el concepto de uso de suelo otorgado al establecimiento Gold Star IV:

*Se puede concluir que el mismo [concepto de uso de suelo] fue otorgado en forma irregular en contravía de la normatividad que para la fecha se encontraba vigente y que por tal motivo este yerro deberá ser corregido por esta Administración, procediendo por lo tanto a la revocatoria Directa del Uso de Suelo. (fol. 29)*

- Copia auténtica del Decreto N° 0168 del 26 de julio de 2012 *por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra el Decreto NÚMERO 085 11 de mayo de 2012*. En la parte motiva se indica que los argumentos del recurso en nada desvirtúan las consideraciones del decreto recurrido, se sostiene:

*(...) con mayor razón se sostiene la Administración Municipal, en el hecho de revocar este acto administrativo por cuanto queda plasmada en dicho Uso de Suelo el concepto de ilegalidad del mismo al propender en su momento las dependencias encargadas de otorgar dicho concepto, favorecer en forma irregular sea cual sea su actividad al ampliar el horarios de funcionamiento y la posibilidad de expendio y consumo de bebidas alcohólicas dentro del establecimiento lo que va en contravía flagrante de la normatividad (...) //*

*(...) son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.*

(fol. 37 a 53)

- Contrato de arrendamiento celebrado el 10 de marzo de 2012 entre Arrendamientos Santa Fe E.U en calidad de arrendador, y las personas Inversiones Money Gold Ltda, Vladimir Fran Diez, Olga Lucía del Socorro Patiño Correa, Mario Hernán Agudelo Cárdenas y Alberto Eli Cardona Jiménez; en calidad de arrendatarios. El contrato tiene por objeto el bien inmueble situado en la Carrera 50 N° 128 Sur – 28 piso 1 del municipio de Caldas, por una duración inicial de 24 meses que iniciarían a contarse el día 10 de marzo de 2012, el precio del arrendamiento se estableció en \$4'500.000,00, la destinación del bien será la de *comercializadora de juegos de azar*. (fol. 164)
- Obra respuesta de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas a derecho de petición presentado por el señor Juan Rafael Jiménez Cuartas respecto a

conceptos de ubicación de unos establecimientos comercio en el municipio de Caldas. Seguidamente se anexan los conceptos de uso del suelo (fol. 55 y ss)

#### 4. CONSIDERACIONES

##### 4.1 La potestad de la administración de revocar de forma directa los actos administrativos. Alcance.

A la administración pública se le ha reconocido la potestad de excluir del ordenamiento un acto administrativo con la finalidad de proteger derechos subjetivos cuando causa un agravio; de manera que es una oportunidad tendiente a corregir lo actuado por consideraciones relativas al interés particular del recurrente, acompañado de un interés general, el cual es velar por la legalidad.<sup>1</sup>

La revocación directa es una prerrogativa de la administración para enmendar actuaciones contrarias a la ley o la Constitución, se caracteriza por ser extraordinaria al estar de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas, y para ser ejercida debe verificar que se dan los requisitos legales de forma tal que se protejan los derechos de quienes resultaron favorecidos a partir de su vigencia y en respeto al principio de seguridad jurídica.

La ley prevé para la revocatoria del acto varias causales que pueden esgrimirse de oficio por la entidad que lo expidió o a petición de la parte interesada, la administración lo puede hacer en cualquier momento, aun cuando el acto haya sido demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa.<sup>2</sup>

El Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, que rigió hasta el 1° de julio de 2012, se ocupó de fijar los parámetros a seguir por la administración tratándose de la revocación directa de los actos administrativos. El artículo 69 *ibíd* contempla las causales de revocación así:

**ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACIÓN** *Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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.*

El canon 70 *ibíd* establecía la improcedencia para pedir la revocación de un acto cuando respecto al mismo se habían ejercido los recursos de ley, y seguidamente el artículo 71, delimitaba temporalmente la posibilidad de ejercer la prerrogativa de

---

<sup>1</sup> CConst, Sentencia C-306/12, MP: Mauricio González Cuervo

<sup>2</sup> *ibíd*

revocación directa, en el sentido que se ejercería en cualquier tiempo, salvo que el acto se sometiera a juicio y ya el Tribunal Contencioso Administrativo se hubiere pronunciado admitiendo la demanda.

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró a regir el 2 de julio de 2012, derogó en su integridad el Código Contencioso Administrativo anterior, y sobre la prerrogativa de revocación directa trajo las mismas causales de procedencia de la regulación anterior. Respecto a la oportunidad de la administración para el ejercicio de la prerrogativa, se indica que podrá ejercerse incluso cuando se haya demandado el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo que se haya notificado el auto admisorio de la demanda.<sup>3</sup>

Por su parte, el párrafo del artículo 95 *ibíd*, trae un cambio importante en materia de procedimiento administrativo, al permitirles a las autoridades públicas demandadas formular oferta de revocatoria de los actos administrativos cuya legalidad empezó a discutirse en sede judicial. Reza la disposición anotada.

**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.*

La oferta de revocatoria directa constituye para el derecho administrativo colombiano *una figura novedosa e interesante*<sup>4</sup>, se convierte en una posibilidad de terminar el proceso a través de un mecanismo alternativo de solución de conflicto, cuya oportunidad para formularse va hasta antes que se profiera sentencia de segunda instancia.

La entidad para ofertar la revocatoria de sus actos administrativos debe contar con aprobación previa del Comité de Conciliación, indicará en la fórmula los actos y las

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 95.

<sup>4</sup> Barrera, C. A. (Diciembre de 2012). *Consejo de Estado*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2013, de <http://consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/6REVOCATORIA.pdf>

decisiones objeto de la revocatoria, los cuales deben coincidir con los acusados en sede judicial, y adicional a ello, determinar la manera en que se restablecerá el derecho conculcado o se repararán los perjuicios causados con los actos demandados.

La fórmula de oferta de revocatoria directa debe comprender **(i)** qué es lo que se propone, **(ii)** cuáles las condiciones concretas de la propuesta y **(iii)** a qué queda obligada la entidad e incluso el administrado si es del caso; seguidamente el juez revisara si la oferta se encuentra ajustada en todo al ordenamiento jurídico, ordenará poner en conocimiento del demandante para que manifieste si la acepta, en caso positivo, se dará por terminado el proceso mediante auto que prestará mérito ejecutivo, el cual especificará las obligaciones que la autoridad debe cumplir a partir de su ejecutoria y se señalarán las obligaciones a cargo del demandante.

Frente a las novedades introducidas por la Ley 1437 de 2011, el Magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Carlos Alberto Zambrano Barrera al referirse a la revocatoria del acto administrativo, concluye:

*Se introducen, sin embargo algunos cambios –varios de ellos sustanciales– en temas como el de la posibilidad de que quien revoque sea el superior funcional, el de la posibilidad de formular solicitud de revocatoria directa cuando se han interpuesto recursos (siempre que la causal invocada no sea la de la manifiesta oposición del acto a la Constitución Política o a la ley), el de la reducción del plazo para decidir tal solicitud, el de la imposibilidad de solicitarla estando caducada la acción, el de la necesidad de contar con el consentimiento del interesado para que pueda darse la revocatoria de actos obtenidos por medios ilegales o fraudulentos y el de la posibilidad mientras no se notifique el auto emisario (sic) de la demanda.*

*Finalmente, debe resaltarse que el nuevo Código consagra una institución novedosa. De aplicación en el ámbito judicial, cual es la de la oferta de revocatoria, cuyos beneficios reales se verán solo con el transcurso del tiempo, a medida que ella vaya teniendo acogida o no en la práctica.*

#### **4.2 Caso concreto**

Pasa la Sala a analizar la conformidad de la oferta de revocatoria directa formulada por el municipio de Caldas con el ordenamiento jurídico, para ello se requiere identificar: **(i)** la causal de revocación, **(ii)** que no haya operado el fenómeno de la caducidad para su control judicial (art. 94), **(iii)** que esté la autoridad dentro de la oportunidad legal para formular oferta de revocatoria (art. 95 pár.), **(iv)** la aprobación previa del comité de conciliación de la entidad que expidió el acto demandado para proponer la oferta (art. 95 pár.), **(v)** el señalamiento

puntual de los actos objeto de la oferta de revocatoria, las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado.

**4.2.1 Causal de revocación.** Los actos administrativos demandados, conforme a los cuales se procedió a la revocatoria directa del concepto de uso de suelo expedido por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Medellín, fueron expedidos así: el Decreto N° 0085 el día 11 de mayo de 2012 y el que resolvió el recurso de reposición, Decreto 0163, el 26 de julio del mismo año.

**4.2.1.1 Naturaleza jurídica del concepto de uso de suelo.** Respecto a la naturaleza jurídica del concepto de uso de suelo expedido por las administraciones municipales, como presupuesto de la apertura y entrada en funcionamiento de un establecimiento o del ejercicio de una actividad, ha dicho el Consejo de Estado que es un acto de carácter particular y concreto, pero que a su vez, reviste un interés general para la comunidad:

*Del contenido de la anterior resolución transcrita no queda duda alguna para la Sala de que se trata de un acto de carácter particular y concreto, en la medida en que le otorgó licencia de uso del suelo a un particular para que estableciera un casino, por lo cual, en principio, podría afirmarse que contra la misma sólo es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que, la acción de nulidad, por regla general, sólo procede contra actos de carácter general, cuyo objetivo es mantener la legalidad del orden jurídico abstracto (...)*

*En el asunto sub exámine se está en presencia de un acto que si bien es de carácter particular y concreto, también es de interés, no sólo para los habitantes de Cali, sino para todos los habitantes del territorio nacional, ya que de conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política, “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación...” (el resaltado no es del texto).*

*En consecuencia, el acto demandado es pasible de la acción de nulidad, razón por la cual la Sala estudiará los cargos contra él esgrimidos a la luz de las disposiciones vigentes para la fecha de su expedición, y no entrará a hacer pronunciamiento alguno respecto de la posible violación de los Decretos 2150 y 605 de 1995, pues los mismos fueron expedidos con posterioridad a aquél.<sup>5</sup>*

En otra oportunidad, el Tribunal Supremo en lo Contencioso Administrativo revisó la legalidad de un acto que fue impugnado en acción de lesividad<sup>6</sup>, al considerar el municipio que el concepto de uso de suelo inicialmente expedido, contravino lo previsto en el POT dado que certificó el uso del suelo “conforme” para actividad de estación de servicio en un sector donde su uso está prohibido. Posterior al análisis del POT con la actividad que pretendía desarrollarse, el Consejo de Estado encontró el uso prohibido y anuló el acto demandado.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P: Olga Inés Navarrete Barrero, 5 de julio de 2.002, Radicación número: 76001-23-25-000-1996-4088-01(7171)

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P: Camilo Arciniegas Andrade, 23 de noviembre de 2006, Radicación número: 66001-23-31-000-2001-90887-01

En el 2007 nuevamente el órgano de cierre en mención estudió la legalidad de la decisión del Comité de Usos del Suelo del municipio de Dosquebradas<sup>7</sup>, por medio de la cual dio concepto favorable al traslado de unos servicios funerarios para ubicarse en jurisdicción del ente territorial. Indicó la providencia acerca de la naturaleza jurídica de la decisión impugnada, lo siguiente:

*Esa decisión efectivamente constituye un acto administrativo, y como tal es de carácter particular y concreto, pues crea o contiene una situación jurídica subjetiva en cabeza del solicitante, aunque tiene efectos directos e inmediatos en los vecinos del predio, sean propietarios, poseedores o tenedores de inmuebles aledaños al mismo.*

*Por tanto, en la presente actuación están involucrados intereses particulares, como son los del titular del permiso y los de los vecinos del predio y habitantes del sector donde éste se encuentra, de allí que la eventual anulación del acto implicará automáticamente la afectación de esos derechos, volviendo las cosas a su estado anterior, de allí que se genera un perjuicio para el titular y restablecimiento del derecho para el actor, pretensiones que deben perseguirse a través del ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A.*

El doctrinante y Consejero de Estado, doctor Santofimio Gamboa, en su obra *Tratado de derecho administrativo* trae a colación una categoría de acto administrativo denominado de contenido mixto, en este sentido explica:

*Corresponde a una especial calificación jurídica efectuada a determinadas manifestaciones de las autoridades administrativas caracterizadas por su doble naturaleza de normativas, generales, abstractas e impersonales, y a la vez generadoras de situaciones jurídicas personales, individuales y concretas. Se trata de actos que rompen la dogmática tradicional de construcción de decisiones administrativas en los términos indicados en los apartes anteriores; que se estructuran de manera compleja en el sentido de compartir en su objeto decisiones propiamente dichas con elementos normativos. Esta modalidad surge sin duda sobre la base de ofrecer respuestas procesales a situaciones creadas por la administración que no lograban obtener respuesta en las interpretaciones tradicionales de la teoría del acto administrativo, y que en muchas ocasiones llevaban a indefiniciones jurídicas o incluso a claras hipótesis de inseguridad y ausencia de control para la administración productora de este tipo de actos administrativos.*

Para la Sala es claro que la forma en que se expide el concepto de uso de suelo para el funcionamiento y apertura de establecimientos de comercio, deviene en un acto administrativo de interés particular y concreto, pero con repercusiones de interés general; lo cual lo clasifica como acto de contenido mixto. Situación que no obedece a la simple obtención de un concepto sobre la interpretación del

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Bogotá, D. C., dieciocho (18) de octubre de dos mil siete (2007), Radicación número: 66001-23-31-000-2002-00978-01

ordenamiento jurídico, que corresponde a las consultas contempladas en el artículo 25 del Decreto 01 de 1984.

Las consultas no son actos administrativos al no adoptar decisiones ni producir efectos jurídicos, en consecuencia, salen de la esfera del control de la jurisdicción; por su parte, el concepto de uso de suelo, como acto administrativo mixto, deviene en uno de los presupuestos para el funcionamiento de establecimientos abiertos al público señalado en la Ley 232 de 1995, si la administración municipal no señala la conformidad del uso del suelo y la actividad en determinado sector de la jurisdicción, el establecimiento abierto al público no puede operar, manifestación de uno de sus efectos, por su parte, una vez el ente territorial señala que la actividad es conforme a sus normas locales, además del cumplimiento de los requisitos señalados en la citada ley, el establecimiento puede empezar a funcionar sin que la autoridad le pueda exigir condicionamiento alguno por fuera de los estrictamente señalados en la ley. Se concluye entonces, que el concepto de uso de suelo favorable produce efectos concretos frente al funcionamiento de los establecimientos y desborda el plano de la sola interpretación del ordenamiento jurídico.

**Para retomar el caso concreto**, hechas las anteriores consideraciones, es menester determinar la normativa aplicable en materia sustancial. Se tiene que la actuación administrativa ahora cuestionada en sede judicial, inició en vigencia de las normas de revocatoria directa de los actos administrativos previstas en el Decreto 01 de 1984, cuerpo normativo que fue derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, en consecuencia, y al amparo del canon 308 *ibíd*, el Decreto 01 de 1984 rigió hasta el día 1° de julio de 2012.

Establecido el marco jurídico dentro del cual se analizará a nivel sustantivo la revocatoria directa del acto administrativo, que en principio concediera un concepto de uso de suelo favorable para el funcionamiento del establecimiento de comercio Gold Star IV.

Se aprecia que la oferta de revocatoria directa que propone el municipio de Caldas para que surta efectos respecto de los decretos demandados, fue justificada por el comité de conciliación de la entidad, en parte, así: (...) *deberá aceptarse que la calificación inicial de la Entidad al esgrimir razones de percepción del espacio o del entorno, para revocar el acto administrativo que favorecía al demandante, también puede calificarse como un menoscabo a su derecho fundamentos al Debido Proceso y por tanto, en la medida que debe restablecerse la situación jurídica que amparaba la condición del demandante, es que el Comité de Conciliación debería allanar el camino*

para OFERTAR LA REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO (...) fol. 212.

Es claro entonces que la causal por la cual se propone revocar los Decretos 0085 y 0168 expedidos por el burgomaestre del ente territorial, es la contemplada en el numeral 3° del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, la cual reza:

**ARTICULO 69. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** *Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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.*

En efecto, en la propuesta presentada por el apoderado del municipio de Caldas ante el comité, la cual posteriormente fue avalada, se hicieron afirmaciones categóricas respecto al cambio de postura de la administración, al conceptuar en principio que era posible que el establecimiento de comercio Gold Star IV con actividad de casino y juegos de azar pudiera desarrollarse, y posteriormente, sin permitir el derecho de defensa y contradicción del interesado, cambiar su postura revocando el permiso de funcionamiento:

*(...) los actos de las Autoridades no pueden estar sometidos a criterios maleables, que lleven a la errada percepción según la cual la sola liberalidad de la Entidad les sirven de fundamento, sino porque pesa además sobre el juicio de valor del Municipio, una incertidumbre absoluta en cuanto a la creencia que el acto pudo ser obtenido por medio ilegales; y ello implica un flagrante desconocimiento del Derecho de Audiencia y Contradicción, habida cuenta que pese a la creencia que el acto obedeció a medios fraudulentos, no puede validarse semejante conclusión sin que se siga y respete el debido proceso, con el respaldo sin ambages de cada aseveración. (fol. 210)*

Así entonces, para la Sala es claro que la causal de revocatoria directa de los actos administrativos demandados que soporta y sustenta la oferta presentada por el municipio de Caldas, radica en que los decretos del alcalde municipal deben ser revocados al haber causado un agravio injustificado a una persona, la sociedad Inversiones Gold Star Ltda representada legalmente por el señor Juan Rafael Jiménez Cuartas, teniendo en cuenta que se le había dado inicialmente concepto de uso de suelo para el funcionamiento del establecimiento de comercio de casinos y juegos de suerte y azar, y posteriormente, dicho concepto de uso de suelo fue revocado sin consentimiento expreso del particular por la administración municipal.

**4.2.2 Ausencia de caducidad del medio de control:** Los actos administrativos son: Decreto 0085 del 11 de mayo de 2012 y Decreto 0168 del 26

de julio del mismo año, ambos expedidos por la Alcaldesa del municipio de Caldas.

La solicitud de conciliación fue presentada el día 6 de septiembre de 2012, la audiencia de conciliación prejudicial se celebró el 5 de octubre de 2012. (fol. 136)

La demanda se radicó en la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Medellín el día 20 de noviembre de 2012. (fol. 16)

Obra copia auténtica de la constancia de notificación personal del Decreto 0168 del 26 de julio de 2012 al señor Juan Rafael Jiménez Cuartas, no obstante, allí no se aprecia la fecha de notificación. (fol. 54)

Sin embargo, contando el término de los cuatro meses con que cuenta el interesado para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a partir de la fecha de expedición del Decreto N° 168, mediante el cual se resolvió el recurso de reposición, esto es, el 26 de julio del año 2012 no se aprecia caducidad, el término para presentar la demanda iba hasta el 26 de noviembre de 2012. Además, el término se suspendió el día 6 de septiembre hasta el 5 de octubre con motivo de la conciliación prejudicial, y la demanda se presentó el 20 de noviembre de 2012.

**4.2.3 Encontrarse la propuesta de revocatoria directa dentro de la oportunidad legal:** La administración puede ejercer la prerrogativa de revocatoria directa de sus actos aun cuando la persona interesada haya acudido a la jurisdicción, siempre y cuando no se haya surtido la notificación del auto admisorio de la demanda. Respecto, a la oportunidad para proponer la oferta, la entidad pública puede hacerlo hasta antes del proferimiento de la sentencia de segunda instancia.

El asunto al rubro, la demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 20 de septiembre de 2013, notificado por estados el 26 siguiente, sin que se hayan surtido más actuaciones en el proceso. En consecuencia, la propuesta de oferta de revocatoria directa fue presentada dentro del término contemplado en el parágrafo del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

**4.2.4 Aprobación previa del comité de conciliación:** Dispone el parágrafo único del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 que la autoridad demandada formulará oferta de revocatoria directa de acto administrativo, previa autorización de su comité de conciliación.

Este requisito se encuentra satisfecho, al obrar original del acta que da cuenta que el 27 de agosto de 2013 se reunió el Comité de Conciliación interno del municipio de Caldas, y una vez oída la fórmula de revocatoria directa de los actos administrativos correspondientes a los Decretos 0085 y 0168 de 2012: *Para el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Caldas están dadas las condiciones de orden fáctico y jurídico que permiten acoger como propias las recomendaciones que se disponen en este estudio y en consecuencia por lo expuesto se recomienda OFERTAR LA REVOCATORIA DIRECTA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS a saber: el Decreto N° 0085 del 11 de mayo de 2012 y el Decreto N° 0163 del 26 de julio de 2012 (...) fol. 215*

**4.2.5 Precisión de los actos objeto de la oferta, las decisiones a tomar y el restablecimiento del derecho:** En el acto administrativo que se proyecta, por medio del cual se revocarían los decretos demandados, la entidad revoca los actos Decreto N° 0085 de 2012 y Decreto N° 0168 de 2012, expedidos por la Alcaldesa municipal de Caldas, en consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, se autoriza la ubicación del establecimiento de comercio Gold Star IV en la carrera 50 N° 128 Sur – 28, tendiente al ejercicio de la actividad de casino y juegos de azar, y de esa forma, se indica, se entenderá transigida o conciliada cualquier disputa de orden económico que se origine en los mismos hechos.

El proyecto de acto administrativo es visible a folio 219 y siguientes, es claro en cuanto deja expresamente consignado los actos administrativos objeto de la oferta de revocatoria directa, la forma en que se restablecerá el derecho al interesado, a saber, sociedad Inversiones Money Gold Ltda y al señor Juan Rafael Jiménez Cuartas, actuando en nombre propio y en representación legal de la sociedad; y a más de ello, se deja expresamente consignado que de esa forma queda transigida o conciliada cualquier diferencia de orden económico suscitada con motivo de los mismos hechos.

En consecuencia, y por observarse los requisitos legales para ello, la Sala dará por terminado el proceso con ocasión de la oferta de revocatoria directa, el cual fuese iniciado por la sociedad Inversiones Money Gold Ltda y el señor Juan Rafael Cuartas Jiménez, este último actuando en nombre propio y en representación legal de la sociedad; contra el municipio de Caldas, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tendiente a obtener de la jurisdicción un pronunciamiento sobre los Decretos 0085 del 11 de mayo de 2012 y 0168 del 26 de julio del mismo año, expedidos por la burgomaestre de la localidad, conforme a los cuales se revocaba el concepto de uso de suelo favorable en la carrera 50 N° 128 Sur -28 del municipio, otorgado a la actividad de

casinos y juegos de azar que sería desarrollada a través del establecimiento de comercio Gold Star IV.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD.**

### **RESUELVE**

1. **APROBAR** la oferta de revocatoria directa presentada por el municipio de Caldas respecto a los Decretos N° 0085 del 11 de mayo de 2012 y N° 0168 del 26 de julio de 2012, expedidos por la Alcaldesa Municipal, en los términos en que fue expuesta y aprobada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad en reunión del 27 de agosto de 2013.
2. **DAR POR TERMINADO EL PROCESO** que en ejercicio del medio de control y restablecimiento del derecho promovió la sociedad Inversiones Money Gold LTDA y el señor Juan Rafael Jiménez Cuartas contra el municipio de Caldas; con motivo de la oferta de revocatoria directa presentada por la entidad pública.
3. **ORDENAR** al Municipio de Caldas, una vez ejecutoriado este auto, **REVOCAR** los actos administrativos anotados, y en su lugar, a título de restablecimiento, **AUTORIZAR** la ubicación del establecimiento de comercio Gold Star IV propiedad de la sociedad Inversiones Money Gold Ltda, en la carrera 50 N° 128 sur – 28 en jurisdicción de la entidad territorial, para el ejercicio de la actividad de casino y juegos de azar.
4. **ORDENAR** a la sociedad Inversiones Money Gold Ltda, acreditar los exclusivos requisitos establecidos en la ley para la autorización del funcionamiento del establecimiento de comercio anotado, de forma inmediata y una vez se encuentre ejecutoriada esta providencia.
5. Cumplido lo anterior, **DAR** por transigida o conciliada cualquier diferencia o disputa de orden económico entre las partes, que tenga origen o motivo en los mismos hechos que generaron la aprobatoria de oferta de revocación directa de actos administrativos.

6. Ejecutoriada esta decisión, se ordena la **DEVOLUCIÓN** de los anexos, sin necesidad de desglose y **ARCHÍVESE** la actuación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de la fecha como consta en el **ACTA NÚMERO 140**

**LOS MAGISTRADOS,**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**  
Salvamento de voto

**YOLANDA OBANDO MONTES**  
Aclaración de voto

**REPÚBLICA DE COLOMBIA****TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE  
ANTIOQUIA****SALA PRIMERA DE ORALIDAD****MAGISTRADO: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

Medellín, 12 DIC 2013

**REFERENCIA: SALVAMENTO DE VOTO.  
RADICADO: 05001-23-33-000-2013-00972-00.**

Respetuosamente me aparto de la decisión tomada porque para el suscrito el concepto de ubicación no es más que la resolución de una consulta por parte de la administración y no puede ser entendida como una autorización o permiso para ejercer determinada actividad, pues las licencias de funcionamiento para los establecimientos públicos dejaron de ser requisito legal en Colombia.

Por lo anterior, considero que el asunto no debe haberse terminado como aceptación de la oferta de revocatoria, sino como un simple desistimiento de la demanda aceptado por la demandada.

En estos términos dejo salvado mi voto frente a la providencia.



**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ  
MAGISTRADO**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA PRIMERA DE DECISIÓN DE ORALIDAD**

**ACLARACIÓN DEL VOTO**

Medellín, 12 DIC 2013

<b>REFERENCIA</b>	
<b>RADICADO</b>	05001 23 33 000 2013 00972
<b>PROVIDENCIA</b>	Aclaración de voto del auto proferido en la fecha por el Magistrado Ponente Álvaro Cruz Riaño

Con mi acostumbrado respeto por la Sala me permito **ACLARAR** el voto, en relación con la naturaleza que ostenta el concepto de uso de suelo, objeto de los actos demandados cuya revocatoria se oferta en el presente asunto.

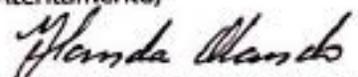
Tal y como lo estimó la suscrita en un auto proferido en forma reciente<sup>1</sup>, el concepto de uso de suelo no puede ser considerado como un acto definitivo que pone fin a la actuación administrativa, y por tanto, no es susceptible de control jurisdiccional. Ahora bien, tal afirmación no es absoluta y permite algunas precisiones, en la medida que dado que actualmente no se exige licencia para el funcionamiento de éstos, cuando el concepto de uso de suelo se expide en forma desfavorable, impide el cumplimiento de los requisitos que trajo la Ley 223 de 1995, y en ese orden de ideas, el establecimiento no podría ejercer la actividad de comercio.

En efecto, cuando el concepto de uso de suelo se expide en el marco de un procedimiento administrativo, no se constituye en el acto que pone fin al procedimiento o que impide continuarlo, en la medida que la decisión de la administración se manifestará ya sea a través de la decisión de cierre de establecimiento o de cualquier otra, según el caso, y ese será el acto objeto de control. No obstante, lo mismo no puede sostenerse cuando, en el trámite de apertura de un establecimiento de comercio, el interesado diligencia los distintos requisitos de los establecimientos abiertos al público, dentro de los cuales se encuentra *"cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio"*<sup>2</sup>, dado que pese a que no se exige licencia, la negativa de la administración se estaría convirtiendo en la actuación que impide dar apertura al establecimiento, pues mal haría esta Corporación en admitir que a quien se le dé un concepto desfavorable del uso del suelo, en contravía de las reglas en esta materia, pueda ejercer actividades en el establecimiento de comercio sin el cumplimiento de los requisitos mínimos y esperar a que la administración inicie un procedimiento administrativo de cierre de establecimiento, pues se estaría consintiendo en el desconocimiento de la ley.

Es por estas consideraciones que estima la suscrita que en cada caso habrá de analizarse la naturaleza del acto, sin que pueda afirmarse de manera absoluta que es un acto administrativo en esencia. No obstante, concluyo que en el caso bajo análisis, el concepto desfavorable puede ser considerado un acto administrativo, y en esa medida, es procedente la oferta de revocatoria de los actos contenidos en los Decretos 085 de 2012 y 168 de 2012, que versaron sobre aquél.

En razón de tales consideraciones aclaro el sentido de la decisión proferida.

Atentamente,

  
**YOLANDA OBANDO MONTES**