



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, cuatro (04) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Sentencia No. 0004

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO	EXP. No. 88001-33-33-001-2017-00044-02
DEMANDANTE	ROGELIO VELASQUEZ ANGEL
DEMANDADO	DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
MAGISTRADO PONENTE	DR. JESÚS GUILLERMO GUERRERO

I. - OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 7 de marzo de 2019¹, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“FALLA

PRIMERO: *Niegan se las pretensiones de la demanda.*

SEGUNDO: *De conformidad con el artículo 188 del CPACA, condenase en costas a la parte demandante. De igual manera se le condena en agencias en derecho las cuales se fijan en 4% de lo pedido.*

TERCERO: *Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente dejando las anotaciones del caso. Devuélvase al interesado el remanente de los dineros consignados para gastos del proceso; y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este juzgado.”*

II. ANTECEDENTES

-LA DEMANDA²

Las pretensiones se resumen de la siguiente manera:

“PRIMERO: *La declaración de nulidad del acto administrativo: Resolución No.002380 del 24 de junio de 2016 expedido por el*

¹ Folios 131 al 136 del cuaderno de apelación

² Folios 3 al 15

DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA.

SEGUNDA: Como restablecimiento del derecho se garantice el debido proceso al señor **ROGELIO VELASQUEZ ANGEL**, identificado con la C.C. No. 17.154.652 expedida en Bogotá dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

TERCERA: Se abstenga de proceder a la demolición ordenada.

CUARTA: En su oportunidad legal se condene en costas a la demandada.”

- HECHOS

La actora sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Que mediante el Oficio DAP-715 de 2002 expedido por la Secretaria Departamental de Planeación, la parte accionada tuvo conocimiento sobre el presunto estado de deterioro de la estructura del conjunto de inmuebles pertenecientes al Condominio Mansión, ubicado en el sector de San Luis de la Isla de San Andrés.

Así mismo, la demandada avocó el conocimiento del caso a través del Oficio 115 del 2 de abril de 2002 con la finalidad de dar inicio a la investigación, determinar la titularidad del inmueble, recepcionar descargos y concluir el respectivo proceso.

Señaló el accionante que, el 7 de diciembre de 2005 se realizó inspección ocular en el inmueble La Mansión; diligencia atendida por el señor Javier Alfredo Fandiño González.

Adujo que el 11 de marzo de 2009, se realizó nuevamente la inspección ocular sobre el Condominio Mansión, constatándose que el inmueble no cumplía con las normas NSR 98 y existía una presunta amenaza de ruina.

Indicó que a través de la Resolución 002380 de 24 de junio de 2016, la Comisaria Departamental de Policía de San Andrés Isla declaró en estado de ruina e inminente peligro la edificación Condominio Mansión, determinando que se concedía un plazo de 45 días para ejecutar tales obras de demolición.

Hizo énfasis en que a pesar del interés que asiste al señor Rogelio Velásquez por ser propietario de varios inmuebles pertenecientes al Condominio Mansión, la

entidad accionada nunca lo citó a que se hiciera parte dentro del proceso administrativo en aras de ejercer su derecho de defensa y contradicción. Expresó que la totalidad de procedimientos administrativos que culminaron con la orden de demolición, fueron notificados únicamente a la sociedad Inversiones y Construcciones Condominios La Mansión & CIA LTDA En Liquidación, persona jurídica que no guarda relación con el señor Rogelio Velásquez Ángel, situación que implica una grave vulneración a sus derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción, acceso a la administración de justicia y dignidad humana.

Finalmente advierte que el actor tuvo conocimiento del acto acusado solo hasta el 27 de octubre de 2016, situación que impidió que se hiciera parte dentro del proceso administrativo de manera previa a la expedición del referido acto cuya nulidad se pretende.

- NORMAS VIOLADAS

El apoderado de la parte actora fundamenta sus hechos en la presunta vulneración de las siguientes normas: Constitución Política de Colombia artículos 28, 29. Artículos 44, 46 del Decreto 01 de 1984.

- CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante en este punto, consideró que cuando los actos administrativos no se notifican al interesado o se le notifican indebidamente, salvo que se demuestre la notificación por conducta concluyente, no produce efecto jurídico respecto de él y como consecuencia, no puede quedar ejecutoriado. Además, si la obligación no está en firme no es posible iniciar su ejecución por falta de exigibilidad de la misma.

En el mismo sentido, argumentó que la falta o indebida notificación no constituye un simple error procedimental, sino que abarca un yerro de carácter sustancial que afecta la obligación, pues podría conjurarse una grave vulneración al debido proceso y el derecho a la defensa.

Sostuvo que desde el inicio, desarrollo y finalización de la actuación administrativa no le fueron notificados los actos administrativos en debida forma, impidiéndole así la posibilidad de impetrar los recursos pertinentes, circunstancia que deviene en una nulidad de todo el proceso administrativo.

- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Al correr el traslado de la demanda, el apoderado del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, manifestó su oposición a todas y cada una de las pretensiones por considerar que carecen de sustento jurídico que les permita ser procedentes.

En cuanto a los hechos, se pronunció de la siguiente manera: Manifestó, que son ciertos los hechos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo. Sobre los hechos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo noveno, señaló que no son ciertos.

En el mismo escrito, la entidad demanda planteó la excepción de caducidad, fundamentándose en el artículo 138 del CPACA, donde se prevé el termino de 4 meses desde la notificación del acto para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa y poder discutir su legalidad. Aquí resaltó la apoderada del Departamento Archipiélago, que conforme a los documentos visibles en el expediente se puede observar que la demanda fue interpuesta de manera extemporánea.

- SENTENCIA RECURRIDA

El *Aquo*, a través de fallo 0030 del 7 de marzo del 2019, manifestó que pese a haberse admitido la demanda y celebrada audiencia inicial, el acto administrativo acusado (Resolución 2380 de 2016) no es pasible de ser controvertido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Indicó el juez de instancia que el acto administrativo bajo estudio fue proferido por la Comisaria Departamental de Policía de San Andrés Isla (autoridad policiva) en el trámite de un proceso adelantado por amenaza de ruina del Condominio Mansión ubicado en el sector de San Luis, por lo cual, teniendo en cuenta lo desarrollado por la Corte Constitucional, cuando se trata de procesos policivos, la naturaleza de los actos expedidos y que resuelven el asunto, corresponde a la de “actos jurisdiccionales”, respecto de los cuales no es posible ejercer control judicial, tal y como lo dispone el artículo 105 del CPACA.

Reiteró que *“los actos administrativos de las autoridades de policía son aquellos tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, en tanto que los de naturaleza jurisdiccional son los que están encaminados a resolver conflictos que surgen entre dos partes, como sucede con los amparos posesorios y tenencia de bienes, entre otros”*.

En ese sentido, concluyó que *“al haberse proferido la Resolución No. 002380 de 24 de junio de 2016 por el Comisario Departamental de Policía de San Andrés Isla, siendo esta una decisión proferida en juicios de policía, como lo contempla el numeral 3° del artículo 105 del CPACA, escapa al control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que conlleva a este juzgador deniegue las pretensiones de la demanda” (sic)*.

- DEL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la sentencia proferida por Juzgado Único Administrativo del Circuito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación mediante escrito del 20 de marzo del 2019³, bajo las consideraciones que a continuación se exponen.

Fundamentó su inconformidad frente a la decisión del *A quo*, en que existen ciertos aspectos informadores que permiten afirmar que la orden de demolición fue ejercida dentro del ámbito de la función administrativa, y, por consiguiente, es pasible de control ante esta jurisdicción. Argumenta el apoderado que la finalidad de la orden de demolición era alcanzar la seguridad y tranquilidad pública, y por esta razón es susceptible del referido control.

En ese orden e ideas, considera que no estamos frente a una resolución cuya causa deviene de un conflicto entre particulares, como sería el caso de un amparo posesorio, de mera tenencia o servidumbre, sino ante una real actuación administrativa y por esa razón, la legalidad del acto acusado puede ser revisada por el juez contencioso, aun cuando ésta haya sido emitida por una autoridad policial.

³ Folios 142 a 147.

Por último, señala que la condena en costas en el aparte resolutorio del fallo resulta contradictoria, en la medida de que el juez admitió la demanda bajo la hipótesis de la procedencia del medio de control contra el acto administrativo acusado y con el objetivo de dar una eventual resolución de fondo a las pretensiones, hecho que finalmente no ocurrió.

En atención a los anteriores planteamientos, la parte actora solicitó que se revoque en su totalidad la sentencia impugnada y en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

- ALEGACIONES EN SEGUNDA INSTANCIA

- Parte demandante

El apoderado judicial de la demandante no allegó escrito de alegaciones de conclusión.

- Parte demandada

En esta oportunidad, la entidad accionada no emitió pronunciamiento alguno.

- Ministerio Público

Durante esta etapa procesal guardó silencio.

- TRÁMITE DE INSTANCIA

El Juzgado Único Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en sentencia del 7 de marzo de 2019, falló negando las pretensiones de la demanda.

Inconforme con la decisión de instancia, el demandante instauró recurso de apelación en contra de la providencia precitada.

El Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo y se encuentra al Despacho para ser resuelto en esta oportunidad.

CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

El presente proceso corresponde a esta jurisdicción, por cuanto el Contencioso Administrativo esta instituido para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contemplado en el artículo 138 del CPACA, que se impetire contra una entidad pública, tal y como es el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, citada como extremo pasivo (art. 104 CPACA). En cuanto a la competencia, este Despacho es competente para conocer de este litigio, por ser el lugar de domicilio de la entidad que expidió el acto administrativo cuya nulidad se pretende y por tratarse de un recurso de apelación contra un fallo de primera instancia dictado en esta jurisdicción.

- PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a establecer si procede la nulidad de la Resolución 002380 del 24 de junio de 2016, expedida por la Comisaria Departamental de Policía de San Andrés Isla.

Para lo anterior, el despacho debe estudiar la naturaleza jurídica del referido acto, determinando si se trata de una decisión jurisdiccional o una decisión administrativa. En ese orden de ideas, será necesario de manera indiscutible, referirse al procedimiento realizado para expedir la Resolución 002380, verificando si hubo o no vulneración al debido proceso del accionante.

- TESIS

La Sala confirmará la sentencia impugnada, al encontrar la procedencia del medio de control por tratarse de un acto de naturaleza administrativa, mas no se observa irregularidad que comprometa el debido proceso del demandante en los procedimientos previos a la expedición de la Resolución 002380 de 2016, tal como se desarrollará y argumentará en esta sentencia.

-Sobre la naturaleza jurídica de los actos de policía.

En lo pertinente, es de advertir que todos los comportamientos contrarios a la convivencia que sean de conocimiento en única o primera instancia de los Inspectores de Policía se tramitan por el nuevo Procedimiento Único de Policía y ya no por el Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

Ello, entre otras cosas, porque así lo consagra claramente el artículo 4° de la Ley 1801 de 2016 cuando dispone:

"Artículo 4°. Autonomía del acto y del procedimiento de Policía. *Las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se aplicarán al acto de Policía ni a los procedimientos de Policía, que por su misma naturaleza preventiva requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia, de conformidad con las normas vigentes y el artículo 2° de la Ley 1437 de 2011. Por su parte las disposiciones de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011 se aplicarán a la decisión final de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3 del artículo 105 de la ley en mención." (Cursiva fuera de texto original).*

Lo anterior es concordante con el citado artículo 2° de la Ley 1437 de 2011, según el cual:

"Artículo 2°. Ámbito de aplicación. *Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. (Cursiva fuera de texto original).*

En tal medida, no toda imposición de sanciones u ordenes por parte de las autoridades de policía corresponden automáticamente a un "juicio policivo" que involucre la disputa por asuntos civiles -conflictos entre particulares- derivados de

las acciones policivas establecidas en la ley⁴, sino que en ocasiones se trata de una decisión emanada del poder sancionatorio del Estado en su esfera administrativa, por lo que la legalidad de su decisión sí puede ser revisada por el juez contencioso.

Tal conclusión ha sido analizada por el órgano vértice de esta jurisdicción, cuando se ha referido a la naturaleza jurisdiccional de los juicios de policía en los siguientes términos⁵:

"Los actos administrativos de las autoridades de policía son aquellos tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, en tanto que los de naturaleza jurisdiccional son los que están encaminados a resolver los conflictos que surgen entre dos partes, como sucede con los amparos posesorios y de tenencia de bienes. En este caso, es claro que los actos mediante los cuales se dispuso la restitución del espacio público son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, pues en los procesos policivos que se tramitan por esta causa la autoridad administrativa no actúa como juez en tanto su papel no consiste en dirimir un conflicto inter partes, sino como autoridad administrativa propiamente dicha como quiera que sus decisiones responden al ejercicio de la función de policía atribuida legalmente a los alcaldes (Código Nacional de Policía, artículo 132) con el fin de preservar el orden público en su jurisdicción. De ahí que estos actos sí sean demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de conformidad con lo dicho previamente y con lo dispuesto el artículo 67 de la Ley 9 de 1989." (Cursiva y resaltado fuera de texto).

Por lo anterior, Verificado el contenido de la Resolución 2380 de 2016 por medio de la cual la Comisaria Departamental de Policía de San Andrés Isla, conforme a las atribuciones especiales contenidas en la Ley 1801 de 2016, se obtiene que con su expedición, se declaró en estado de ruina y se ordenó la demolición total del inmueble denominado Condominio La Mansión ubicado en el sector de Bay San

⁴Al respecto ver Sentencia T-115 de 2004

⁵Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Danilo Rojas Betancourth, Sentencia de 29 de julio de 2013. Rad. 27088.

Luis, en aras de garantizar la seguridad y tranquilidad pública del sector, protegiéndolo de una eventual calamidad sin imponer multa o sanción pecuniaria.

Es así que, del análisis normativo y jurisprudencial relativo al acto acusado, la Sala considera que la Resolución 2380 de 2016 tiene como propósito la garantía de la seguridad y tranquilidad pública, sin que se haya comprobado la existencia de un “conflicto” entre particulares, por lo que, contrario a lo planteado por el *A quo* en el fallo de 7 de marzo de 2019, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sí es competente para resolver el asunto objeto de litigio.

Dilucidada la pasibilidad sobre el control jurisdiccional del acto administrativo demandado, la resolución del presente estanco procesal necesariamente deberá comprender el agotamiento del fondo del litigio puesto a consideración en sede de instancia, es decir, la alegada violación al debido proceso del demandante durante el periodo de formación del acto administrativo demandado sin perjuicio del previo cumplimiento de los presupuestos procesales inherentes al medio de control.

-Del agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad

La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo es un mecanismo de solución de los conflictos entre los particulares y el Estado, la cual debe, obligatoriamente⁶, adelantarse ante un agente del Ministerio Público como requisito de procedibilidad, antes de presentar una demanda de nulidad y restablecimiento, de reparación directa o sobre controversias contractuales, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en asuntos de naturaleza conciliable.

En ese sentido, toda persona natural o jurídica (pública o privada) que considere se le ha causado un daño antijurídico con ocasión de la expedición de un acto administrativo particular o de la ocurrencia de un hecho, una omisión o una operación administrativa o de la celebración, ejecución, terminación o liquidación de un contrato estatal, debe intentar, **obligatoriamente**, la celebración de un acuerdo conciliatorio de las controversias existentes con las entidades u organismos de derecho público o con el particular que ejerza funciones públicas, antes de presentar

⁶ Ver artículo 13 de la Ley 1285 de 2009

la respectiva demanda encaminada a obtener una pretensión económica⁷, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 8° de la Ley 640 de 2001, es deber del conciliador velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los mínimos e intransigibles. De igual forma, **no procederá la conciliación cuando haya operado el fenómeno de la caducidad** o el acuerdo verse sobre conflictos de carácter tributario.

Han sido las Leyes 640 de 2001 y 1285 de 2009 las que establecieron como requisito de procedibilidad de las distintas acciones ante esa jurisdicción, la necesidad de agotar la etapa previa de la conciliación extrajudicial.

Esta etapa tiene las siguientes características que la hacen distinta a la conciliación extrajudicial en materia civil o de familia. Veamos: i) sólo se puede agotar ante los agentes del Ministerio Público que se designen para el efecto, es decir, el conciliador está predeterminado por el legislador; ii) las partes deben estar representadas por apoderado judicial, teniendo en cuenta la naturaleza de los intereses en juego; iii) es necesario acompañar pruebas que permitan establecer los presupuestos de hecho y de derecho de las pretensiones, sin que la ausencia de una de éstas impida su aporte en el proceso formal; iv) el conciliador puede solicitar pruebas y, v) en caso de acuerdo, el juez al que le correspondería conocer la acción debe aprobarlo o improbarlo.

Igualmente, es necesario recordar que la presentación de la solicitud de conciliación administrativa, al igual que en las otras jurisdicciones, suspende la caducidad de la respectiva acción, término que por disposición legal se reanuda en dos eventos específicos: i) si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el juez correspondiente (párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 640 de 2001). En este caso, el término de caducidad de la respectiva acción se reanuda al día siguiente de la ejecutoria del auto que impruebe el acuerdo y ii) cuando han transcurrido tres (3) meses desde la presentación de la solicitud de conciliación (artículo 21 de la Ley 640 de 2001). Transcurrido este término sin que las partes lleguen a un acuerdo, quedan en libertad de acudir a la justicia formal.

Esas mismas normas son las que contemplan una competencia en cabeza del Procurador Judicial para inadmitir la solicitud de conciliación cuando no cumpla los

⁷ Ver artículo 13 de la Ley 1285 de 2009

requisitos señalados por ley y en el decreto reglamentario que regula el tema. Por ello, se establece que, una vez recibida la solicitud de conciliación, el agente del Ministerio Público podrá dictar un auto en el que le señale al solicitante los requisitos que fueron inobservados para que dentro de los cinco (5) días siguientes se presente la corrección, so pena de entenderse que la solicitud no fue presentada por desistimiento. Contra el mencionado auto procede el recurso de reposición.

En este orden de ideas, la competencia que se le reconoce al Procurador Judicial para inadmitir la solicitud de conciliación indicando los requisitos que fueron omitidos, más allá de entorpecer el derecho de acceso a la administración de justicia lo que busca es hacer más ágil y expedito el mecanismo de la conciliación, entendido éste desde el ámbito jurídico procesal, pues precisamente lo que se quiere con esta exigencia es evitar que se llegue a una audiencia en donde las partes, Estado-administrado en la mayoría de los casos, carezcan de los elementos de juicio suficientes para proponer las respectivas fórmulas de acuerdo e intentar conciliar los distintos intereses en juego, por la carencia de información necesaria, importante y relevante para el efecto.

Por ello, encuentra la Sala que la inadmisión de la solicitud de conciliación es un mecanismo idóneo para lograr que este dispositivo alternativo de solución de conflictos pueda cumplir la función y el objetivo que se propuso el legislador desde el momento en que la instauró como un requisito de procedibilidad de la acción, pues se busca que las personas cada vez más accedan a estos instrumentos no para cumplir un mero formalismo sino para hacer uso de una herramienta que les permita resolver directamente sus diferencias y evitar así acudir a la justicia formal, teniendo en cuenta la relación entre costos y beneficios de una y otra forma de resolución de conflictos.

-De la interposición de los recursos legalmente obligatorios (vía gubernativa)

Sobre este aspecto, es del caso señalar que el concepto de vía gubernativa desapareció de la terminología procesal administrativa después de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) que ahora la denomina actuación administrativa, relativa a los recursos consagrados en la ley, esto es, los de reposición y apelación. Así, el artículo 161 del CPACA contempla como requisito de procedibilidad, es decir que

se deben cumplir de forma previa a la presentación de la demanda el de haber “ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios” y el artículo 76 del mismo código establece las reglas de oportunidad y presentación de los recursos de reposición y apelación.

El agotamiento de la vía gubernativa es un requisito que se debe cumplir para poder demandar los actos administrativos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Lo anterior tiene su origen en el numeral 2 del artículo 161 de la ley 1437 de 2011 cuando señala:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.”

La necesidad de agotar la vía gubernativa es explicada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado de la siguiente forma en la sentencia 21971 del 15 de agosto de 2018 con ponencia de la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto:

“Al respecto, la Sala ha indicado que el agotamiento de la vía gubernativa, presupuesto procesal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consiste, en términos generales, en la necesidad de usar los recursos legales para poder impugnar judicialmente los actos administrativos. La finalidad del agotamiento de la vía gubernativa es que la Administración tenga la oportunidad de revisar sus decisiones con el objeto de que pueda revocarlas, modificarlas o aclararlas, esto es, que las autoridades administrativas puedan rectificar sus propios errores, antes de que sean objeto de un proceso judicial.”

En efecto, el órgano de cierre ha precisado que la razón de la exigencia legal del señalado agotamiento deviene del principio llamado de la decisión previa que le permite a la administración antes de acudir al medio judicial, que revise sus propios

actos y otorga a los administrados una garantía sobre sus derechos al presentar motivos de inconformidad para que sea enmendada la actuación si es del caso, antes de que conozca de ella quien tiene la competencia para juzgarla.

- De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

Para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, el legislador instituyó la figura de la caducidad como una sanción en los eventos en que determinadas acciones judiciales no se ejercen en un término específico. Las partes tienen la carga procesal de impulsar el litigio dentro del plazo fijado por la ley y de no hacerlo en tiempo, perderán la posibilidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho.

Es así como el fenómeno procesal de la caducidad opera ipso iure o de pleno derecho, es decir que no admite renuncia, y el juez debe declararla de oficio cuando verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer determinada acción judicial. La caducidad ha sido entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

En lo que tiene que ver con la caducidad y más concretamente sobre el medio de control previsto para controvertir la nulidad de los actos administrativos e invocar el restablecimiento del derecho, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de la oportunidad para invocar la nulidad y restablecimiento del derecho de acto particular, preceptúa:

“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación

del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

De manera que, conforme a la norma antes transcrita, para que se declare la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y se restablezca el derecho que se vulnera, el término de los cuatro meses para acceder a la justicia se cuenta a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del pronunciamiento, según el caso.

CASO CONCRETO

Efectuadas las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales, procede la Sala a estudiar: (i) Si la Resolución 002380 del 24 de junio de 2016 es pasible de ser controvertida ante la jurisdicción contenciosa administrativa; en consecuencia, la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sobre el acto administrativo acusado y los demás aspectos de inconformidad señalados por el apoderado de la demandante en el recurso de alzada.

Revisado el expediente, observa la Sala que fueron allegadas al plenario las siguientes pruebas:

- Copia de la Resolución 002380 de 2016.
- Certificados de tradición expedidos por la Oficina de Instrumentos Públicos
- Solicitud de conciliación prejudicial, autos mediante los cuales se inadmitió la misma y recurso de reposición en contra de esta decisión.
- Memorial de 20 de febrero de 2020 remitido por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación Departamental de San Andrés, mediante el cual se aportan copias de actos de notificación, acciones de tutela presentadas por el actor y sus fallos (Folios 183 en adelante).

No obstante, la Sala verificó la procedencia del medio de control de la referencia, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por ley y arribó a las siguientes conclusiones:

- Del agotamiento del requisito de procedibilidad (conciliación)

A folio 39 del expediente, se puede observar el Oficio P17-JII-000000008 de 20 de febrero del 2017, por el cual, la Procuraduría 17 Judicial II Ambiental y Agraria envía comunicación al demandante acerca del auto 006 proferido el 30 de enero de esa anualidad, con el que se inadmitió la solicitud de conciliación extrajudicial.

A través del referido escrito, la Dra. Sara Esther Pechthalt, estimó que: *“una vez analizados los documentos que se allegaron con la solicitud, se encuentra que el acto administrativo que se presente se declare la nulidad y el restablecimiento del derecho es del 24 de junio de 2016; lo que denota que el término para impetrar la acción fue hasta el 24 de octubre de 2016 y fue radicada el 24 de enero de 2017 por lo tanto se encuentra caducada”*. Contra este acto, el apoderado de quien hoy funge como sujeto activo en el presente medio de control, interpuso recurso de reposición el 3 de febrero de 2017⁸, donde señala que su defendido nunca tuvo conocimiento del proceso administrativo sancionatorio, por lo que se le vulneró su derecho fundamental al debido proceso, defensa y acceso a la justicia. Igualmente indicó que su representado solo tuvo conocimiento de la Resolución 002380 de 2016 a partir del 27 de octubre de 2016, por lo cual, desde esa fecha se debe contabilizar el término de caducidad.

En respuesta al recurso de reposición instaurado, la Procuradora 17 Judicial Ambiental y Agraria emitió el auto 0009 del 6 de febrero de 2017⁹, confirmando la decisión contenida en el auto 006 y dejando así en firme la inadmisión de la solicitud de conciliación. La Procuradora concluyó que *“no se aportó prueba alguna de haber sido notificado el 26 de octubre de 2016 o haber tenido conocimiento de la orden de demolición en dicha fecha y solamente aporta una copia simple incompleta (sin firmas) de un auto de la superintendencia de sociedades del 21 de septiembre de 2016 dando a conocer las solicitudes de la Comisaría de Policía de San Andrés*

⁸ Folios 40 y 41.

⁹ Folio 42.

Islas, pero no es prueba de que en esa fecha se haya conocido el acto administrativo”.

Sobre el particular, ha de entenderse que la inadmisión de la solicitud de conciliación no impide a la parte convocante presentarla nuevamente con todos los efectos que de esa presentación se derivan, especialmente los contenidos en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001, pues lo que se busca con el mecanismo de la conciliación prejudicial es que las partes tengan la oportunidad de un acercamiento para resolver sus diferencias, sin que actitudes como la no corrección o ausencia de uno de los requisitos de la solicitud puedan ser asimilables a la falta de ánimo conciliatorio, pues la negligencia de la parte a prestar su colaboración para la eficacia de este mecanismo no se puede premiar con el hecho de entender agotado el mecanismo en comento¹⁰.

A razón de ello, debe concluir la Sala que la inadmisión de la solicitud de conciliación, no desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia como alega la parte demandante; Sin embargo, a razón de que el señor Rogelio Velásquez Ángel afirmó no tener conocimiento concreto de la existencia del acto administrativo al momento de su expedición, la Sala considera que no se le puede contabilizar el término de 4 meses sino desde el momento en que se dio por enterado, como a continuación se explica.

- De la notificación de la Resolución 2380 de 2016

La Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre comunicación y notificación de actos administrativos establece:

“ARTÍCULO 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. *Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el*

10 Ver Sentencia C-598 de 2011. Mp Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Corte Constitucional de Colombia, 10 de agosto de 2011.

nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos. La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.

ARTÍCULO 56. Notificación electrónica. *Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación. Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título. La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.*

ARTÍCULO 57. Acto administrativo electrónico. *Las autoridades, en el ejercicio de sus funciones, podrán emitir válidamente actos administrativos por medios electrónicos siempre y cuando se asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad de acuerdo con la ley.*

ARTÍCULO 62. Prueba de recepción y envío de mensajes de datos por la autoridad. *Para efectos de demostrar el envío y la recepción de comunicaciones, se aplicarán las siguientes reglas: 1. El mensaje de datos emitido por la autoridad para acusar recibo de una comunicación, será prueba tanto del envío hecho por el interesado como de su recepción por la autoridad. 2. Cuando fallen los medios electrónicos de la autoridad, que impidan a las personas enviar sus escritos, peticiones o documentos, el remitente podrá insistir en su envío dentro de los tres (3) días siguientes, o remitir el documento por otro medio dentro del mismo*

término, siempre y cuando exista constancia de los hechos constitutivos de la falla en el servicio.

ARTÍCULO 66. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. *Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.*

ARTICULO 67. Notificación personal. *Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades: 1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera. La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico. 2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos.*

ARTÍCULO 68. Citaciones para notificación personal. *Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el*

expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente. Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.

ARTÍCULO 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. *Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.*

Ahora bien, en lo concerniente a la imposición de la medida de demolición, la ley vigente a la fecha de expedición del acto administrativo demandado (Decreto 1355 de 1970) disponía que: “*Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán demolición de obra: 1. Al dueño de edificación o construcción que amenace ruina, siempre que esté de por medio la seguridad y la tranquilidad públicas. (...)*”.

En este caso se tiene como infractor al propietario del inmueble que amenaza ruina y es él el destinatario directo de la actuación administrativa, motivo principal y lógico por el cual resulte ser dicho sujeto procesal a quien le sea notificada la decisión que impone la referida sanción.

Es necesario precisar que a la fecha de expedición de la Resolución 002380 de 2016, los bienes cuya titularidad ostentaba la Sociedad Inversiones y Construcciones Condominio La Mansión Ltda, se encontraban ligados a las resultas de un proceso de liquidación judicial cursado ante la Superintendencia de Sociedades identificado con el No de Expediente 73628; obrando a folio 67 del cuaderno contentivo del expediente administrativo requerimiento (SAL-1061 del 16 de febrero de 2016) de parte de la Comisaría de Policía de este departamento tendiente a que dicha Superintendencia a su vez ordenara “...a quien corresponda

EXPEDIENTE: 88001-33-33-001-2017-00044-02
DEMANDANTE: ROGELIO VELASQUEZ ANGEL
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SIGCMA

realizar las demoliciones correspondientes a las edificaciones que comprende el conjunto residencial Condominio La Mansión..”

Al respecto ha de afirmarse que el referido oficio (SAL-1061 del 16 de febrero de 2016), no puede entenderse como el acto de notificación de la Resolución 002380 de 2016, pues el mismo adolece de los requisitos previstos en el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011, motivo que justificó el requerimiento realizado por el A-quo mediante auto 0202 del 6 de diciembre de 2019 por el cual se solicitó al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para que, con destino al expediente allegara copia de la constancia de notificación de la Resolución 002380 de 2016, donde se pudiese evidenciar de manera clara la fecha de notificación, además de las entidades y/o particulares notificados, con indicación del medio utilizado para surtir este trámite.

En respuesta al requerimiento, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación del Archipiélago remitió memorial allegando copia de acción de tutela promovida por el actor en oportunidades anteriores y los fallos proferidos, sin que se encuentre presente la constancia de notificación que permita concluir que el agente liquidador dentro del proceso 73628 fue puesto en conocimiento del acto administrativo que hoy se demanda.

Ahora bien, mediante acta de adjudicación de bienes llevada a cabo el 26 de enero de 2017 emanada de la Superintendencia de Sociedades (fls 83 a 117 del cuaderno principal), le fueron asignados al Sr. Rogelio Velásquez Ángel los bienes descritos en a folios 93 a 96 del cuaderno principal, propiedades entre las cuales resultaban inmersos los bienes sujetos a la orden de demolición señalados en el acto demandado (comprendidos dentro del complejo denominado “la mansión”), es en este instante en el cual el demandante reasume su posición procesal respecto del proceso contravencional, claro está, reasumiendo las actuaciones policivas en las condiciones y estado adelantado por el entonces agente liquidador, de quien como ya se afirmó, NO reposa prueba de la notificación del acto administrativo contenido en la Resolución 002380 de 2016.

Si bien es cierto el demandante adujo la notificación por conducta concluyente el día 27 de octubre de 2016, es de anotar que a la fecha carecía de legitimación en la causa para controvertir el acto demandado, pues para entonces, la posesión jurídica y representación de los bienes adjuntos a la masa en liquidación recaía en el agente liquidador, siendo solo a partir del 26 de enero de 2017 y en consideración a que no reposa prueba de notificación del acto demandado de cara al agente liquidador, como instante efectivo dentro del cual podría considerarse la contabilización del término de caducidad, fenómeno ajeno dentro del proceso de la referencia si se tiene en cuenta que la demanda fue presentada en el mes de febrero de 2017.

Del debido proceso administrativo

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En el ámbito de la actuación administrativa ello quiere decir que las autoridades deben obrar con arreglo a los procedimientos previamente establecidos en la ley en orden a garantizar los derechos de quienes pueden resultar afectados por las decisiones de la Administración que den lugar a la creación, la modificación o la extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o de una sanción.

En su primera parte, que regula los procedimientos y las actuaciones administrativas, el entonces Código Contencioso Administrativo (vigente a la iniciación del proceso convencional sancionatorio para el año 2002), de manera general, se refiere a los *administrados*, como destinatarios de la actuación administrativa y más específicamente a los *interesados*, expresión que remite a la consideración de aquellos sujetos que se vean afectados por una determinada actuación administrativa. Se trata, en todo caso, de un concepto abierto, no limitado por consideraciones formales, y que comprende a todas aquellas personas que, directa o indirectamente puedan resultar afectadas por la actuación de la Administración.

La afectación de un particular por virtud de una actuación de la Administración puede consistir en la imposición de cargas, gravámenes, sanciones o limitaciones, y, en general, en cualquier medida por virtud de la cual se modifique su situación jurídica o fáctica. De este modo la actuación administrativa no solo concierne a sus destinatarios directos, sino también a los terceros que puedan resultar afectados por ella. Y en relación con todos ellos se predicán los principios generales que

gobiernan la actuación administrativa, enunciados de manera general en el artículo 209 de la Constitución y que de acuerdo con el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo son los de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

Particularmente relevante en este caso resulta la consideración de los principios de publicidad y de contradicción, por virtud de los cuales, en el primer caso, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones previstas en la ley, y en el segundo, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales.

De manera especial, en el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo se contempla la necesidad de citar los terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultas de la decisión, con el objeto de que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. Y en el artículo 15 del mismo estatuto se dispone que cuando de la petición que se haya formulado a las autoridades aparezca que terceros no determinados pueden estar directamente interesados o resultar afectados con la decisión, el texto o un extracto de aquélla que permita identificar su objeto, se insertará en la publicación que para el efecto tuviere la entidad, o en un periódico de amplia circulación nacional o local, según el caso.

A su vez, en el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo establece que cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

De manera general dispone el artículo 34 del CCA que durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales, de oficio o a petición del interesado.

Después de esas previsiones orientadas a asegurar la publicidad de la actuación administrativa y la posibilidad de contradicción por los interesados, el Código Contencioso Administrativo se ocupa de regular, en su artículo 35, la adopción de las decisiones, las cuales, reitera, solo proceden después de que se haya dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones. Esas decisiones, señala

la norma, deben adoptarse con base en las pruebas e informes disponibles y agrega que en las mismas se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite, debe entenderse, tanto por quien dio origen a la actuación administrativa como por quien intervino en ella en virtud de un interés legítimo. Así mismo se dispone que cuando la decisión afecte a particulares, la misma será motivada al menos en forma sumaria y que, en todo caso, las notificaciones se harán conforme lo que se dispone en el propio Código Contencioso Administrativo.

A este respecto, después de regular la notificación personal, el Código prevé que cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones. (Art. 46) A este respecto el Consejo de Estado ha expresado que “[e]s principio general de derecho que las providencias que afecten a terceros que no hayan intervenido en el respectivo proceso o actuación, sea que los afecten en sus personas o en sus bienes, deben serles notificadas personalmente o, cuando menos, con la publicación de lo decidido en ellas en el periódico oficial, que es la forma que conocen las gentes como usual para la notificación ficta de las providencias gubernamentales.”¹¹ Agregó el máximo tribunal de lo contencioso administrativo que “*Ello tiene por finalidad que esos terceros puedan interponer oportunamente los recursos legales contra tales providencias, es decir, logren ejercer el derecho de defensa contra las decisiones de la administración.*”¹²

La Corte Constitucional ha expresado, por otra parte, que “... *el debido proceso administrativo como derecho fundamental se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (entre otros, se destacan las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del C.C.A., referente a los principios generales de las actuaciones administrativas), por virtud de los cuales, es necesario notificar a los administrados de las actuaciones que repercutan en sus derechos, otorgarles la oportunidad de expresar sus opiniones, y de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. Actuaciones que,*

¹¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de mayo 30 de 1974, M.P. Juan Hernández Sáenz

¹² Ibidem.

en todos los casos, deben ajustarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales descritas en la ley.”¹³

De este modo se tiene que, (i) de acuerdo con el artículo 2º del Código Contencioso Administrativo, la actuación administrativa tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley; (ii) para ello, es preciso que esa actuación se desarrolle de acuerdo con los principios que rigen el debido proceso administrativo y en particular con los de publicidad y contradicción, y, (iii) tales principios se aplican no solo en relación con quien es destinatario directo de la actuación administrativa, sino también con quien pueda resultar afectado por ella y tenga por consiguiente un interés en el resultado de la misma. En ese contexto, esos terceros no solo tienen el derecho de ser informados sobre el inicio de la actuación, sino que están habilitados para intervenir en ella en procura de defender sus derechos, para lo cual pueden pedir las pruebas que consideren necesarias e interponer los recursos que frente a las decisiones administrativas se hayan previsto en la ley.

Todas las anteriores consideraciones hacen parte del debido proceso administrativo, el cual, por consiguiente, es desconocido cuando una actuación de la administración no es puesta en conocimiento de una persona que puede resultar afectada por la misma, o cuando, de cualquier otro modo, a dicha persona se le impide intervenir en defensa de sus intereses.

Finalmente, debe advertirse que esas disposiciones generales contenidas en la Constitución y desarrolladas en el Código Contencioso Administrativo (y posteriormente en la Ley 1437 de 2011), se aplican a todas las actuaciones administrativas, sin perjuicio de las reglas específicas que se hayan establecido en la ley para el trámite de determinados asuntos. Esto es, ni la regulación especial de las distintas actuaciones de la Administración, ni la aplicación que de tal regulación

¹³ Sentencia T-061 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil

se haga por las autoridades en cada caso concreto, pueden desconocer los principios generales de la actuación administrativa previstos en la Constitución y desarrollados en la parte general del Código Contencioso Administrativo. Sobre esta materia, debe tenerse en cuenta que, tal como se ha señalado por esta Corporación¹⁴, el Código Contencioso Administrativo regula el procedimiento administrativo ordinario y que si bien en el inciso 2º de su artículo 1º se dispone que “[l]os procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas ...”, a renglón seguido la norma señala que en lo no previsto en esas leyes especiales “... se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”. La Corte Constitucional ha expresado que “... a partir de la expedición de la Constitución de 1991, todos los procedimientos administrativos especiales del orden nacional se entienden integrados al Código Contencioso Administrativo, en aquellas materias no específicamente reguladas en las leyes especiales.”¹⁵ Por consiguiente, ha sostenido la Corporación¹⁶, la regulación general del procedimiento administrativo que garantiza el derecho de todos los interesados de presentar pruebas, controvertir las allegadas en su contra, y plantear sus opiniones antes de la adopción de la decisión, resulta aplicable a todas las actuaciones administrativas.

La actuación orientada a la demolición de un inmueble que amenaza ruina

De acuerdo con el artículo 988 del Código Civil, *“el que tema que la ruina de un edificio vecino le depare perjuicio, tiene derecho de querellarse al juez para que se mande al dueño de tal edificio derribarlo, si estuviere tan deteriorado que no admita*

¹⁴ Ver sentencias C-252 de 1994 y C-229 de 2003. En la Sentencia C-252 de 1994 la Corte expresó que “Advierte el inciso 2º del artículo 1º del código que ‘los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles’, con lo cual se quiso indicar que el referido estatuto sólo se ocupa de regular lo concerniente a lo que podríamos denominar el procedimiento administrativo ordinario y que al lado de éste existían los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales, como los dictados en materia agraria, tributaria, minera, de recursos naturales renovables, de propiedad industrial, y los procedimientos especiales en los asuntos del orden distrital, departamental y municipal, reglamentados a través de actos administrativos contenidos en ordenanzas y acuerdos de las asambleas y los concejos, en los asuntos que constitucionalmente sean de su competencia (arts. 187, 197 y 199 de la Constitución Política de 1886, y 300, 313 y 322 de la C.N., en lo pertinente).”

¹⁵ Sentencia C-229 de 2003

¹⁶ Ibidem.

EXPEDIENTE: 88001-33-33-001-2017-00044-02
DEMANDANTE: ROGELIO VELASQUEZ ANGEL
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SIGCMA

reparación; o para que, si la admite, se le ordene hacerla inmediatamente; y si el querellado no procediere a cumplir el fallo judicial, se derribará el edificio o se hará la reparación a su costa.”

Esa norma debe entenderse subrogada por el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970 (norma vigente a la iniciación del procedimiento administrativo de la referencia), que en su Libro Tercero regulaba las contravenciones nacionales de policía, entre las que se encuentran las que dan lugar a la medida de demolición de obra.

A ese respecto, en el artículo 216 del Código Nacional de Policía disponía que *“los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán demolición de obra: 1. Al dueño de edificación o construcción que amenace ruina, siempre que esté de por medio la seguridad y la tranquilidad públicas. (...)”*.

Es claro que en el contexto del Código Nacional de Policía, en este caso se tiene como infractor al propietario del inmueble que amenaza ruina y es él el destinatario directo de la actuación administrativa. Pero también es claro que en dicha actuación puede haber otras personas que resulten directamente afectadas con la decisión y que tengan, por consiguiente, un interés legítimo en relación con la misma. Tal es el caso, por ejemplo, del poseedor del inmueble, o de quien, a cualquier título, tenga la tenencia del mismo, o el de los vecinos que se pueden ver amenazados por la eventual ruina del inmueble. En ocasiones, incluso, en ausencia del propietario, y ante la imposibilidad de localizarlo, la actuación tendría que dirigirse contra alguno de los sujetos que ejerzan el control material sobre el inmueble. En cualquiera caso, como quiera que todos ellos tienen el carácter de interesados en la actuación administrativa, y sobre ellos nada se dice en las normas que de manera especial regulan el trámite de la contravención, es necesario acudir a las reglas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo, y que regulan la comunicación de la actuación a los interesados y la posibilidad de éstos de intervenir en el proceso para la defensa de sus intereses.

La regulación de esta materia en el Código Nacional de Policía presentaba diversos vacíos, porque, por ejemplo, además del ya observado en torno a la situación de sujetos interesados, distintos del propietario del inmueble, puede observarse que no se contempla, como si se hace en la norma del Código Civil, la posibilidad de que el inmueble fuese reparado. Tal omisión, sin embargo, no implica que en todo caso en el que una edificación amenace ruina la actuación administrativa deba concluir con una orden de demolición, porque de conformidad con una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, quien esté legalmente habilitado para obrar sobre el inmueble podría oponerse a la demolición acreditando la realización de las necesarias reparaciones.

De este modo, en un momento dado, la oposición a la demolición podría presentarse por el propietario, o por el poseedor o, también, por el arrendatario, quien de acuerdo con la ley, está habilitado para realizar las reparaciones necesarias para la conservación de la cosa arrendada.

En síntesis, en los eventos de inmuebles que amenazan ruina, la actuación administrativa tiene como propósito garantizar la seguridad y la tranquilidad públicas, para lo cual, previa audiencia de los interesados, debe disponerse la inmediata demolición del inmueble, en el evento en el que, acreditada la inminencia de la ruina, no se adopten, por quien esté habilitado para ello, las medidas de reparación necesarias. En esa actuación tienen calidad de interesados el propietario, el poseedor, el tenedor a cualquier título y cualquiera que se considere amenazado por la ruina, quienes, por consiguiente, pueden intervenir en la misma, solicitar la práctica de las pruebas que estimen necesarias, controvertir las que se alleguen al expediente y recurrir las decisiones que se adopten dentro de la actuación, en los términos de la ley.

Igual derecho le asiste a los acreedores hipotecarios dentro del procedimiento administrativo de demolición de un bien inmueble sobre el cual reposa una garantía real, pues la naturaleza de la decisión administrativa implicaría necesariamente la

desaparición de dicha garantía y con ello el objeto mismo de la persecución del saldo insoluto de una obligación.

El caso concreto

En el presente caso, dentro del proceso policivo orientado a obtener la demolición de un inmueble por amenaza de ruina, el Comisario de Policía de San Andrés Isla determinó la ruina inminente de la edificación conocida como “*Condominio la Mansión*” ubicada en el sector de San Luis, ordenando la demolición total del bloque administrativo y los bloques interiores no habitados.

Ahora bien, el bien inmueble conocido como *La Mansión* se encontraba bajo el régimen de propiedad horizontal y comprendía las matriculas inmobiliarias desde la No. 450-0016769 hasta la 450-0016997 según oficio No. 14.800045 del 18 de febrero de 2003 proferido por el jefe de Oficina Delegada del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (FI 339 cuaderno expediente administrativo).

Visible a folio 147 del cuaderno administrativo, reposa diligencia de descargos realizada el 31 de julio de 2006, a dicha audiencia acudió el Sr. Javier Fandiño González, en su calidad de representante legal de la sociedad promotora del proyecto conocido como *la Mansión*, persona jurídica titular de los bienes inmuebles objeto de la orden de demolición.

Con relación a la situación jurídica del inmueble expresó:

“... desafortunadamente desde el año 97 aproximadamente el proyecto está afectado por un proceso civil hipotecario por un préstamo que efectuó el señor Rogelio Velásquez para la compra de un predio vecino a la mansión por cien millones de pesos, este predio vecino fue englobado a la mansión de San Andrés quedando el proyecto afectado por este proceso el cual de una manera desproporcionada fueron embargados los 22 edificios con los cuales está constituido el proyecto...”

EXPEDIENTE: 88001-33-33-001-2017-00044-02
DEMANDANTE: ROGELIO VELASQUEZ ANGEL
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SIGCMA

De lo anterior se desprende un claro interés directo en cabeza del demandante con relación a los bienes cuya demolición se refiere el acto demandado, pues a la fecha de la recepción de descargos (31 de julio de 2006), ya era de pleno conocimiento la calidad de acreedor hipotecario de quien hoy funge como demandante, haciéndose necesaria su comparecencia dentro del proceso de demolición de los bienes sobre los cuales reposaban dichos gravámenes.

Sin embargo, Visible a folio 114 del cuaderno de antecedentes administrativos reposa oficio SAL-287 con fecha de recibido del 22 de febrero de 2010 mediante el cual se citó al depositario de los bienes objeto de gravamen dentro del proceso ejecutivo hipotecario llevado a cabo ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de la ciudad de Bogotá.

Conforme a lo anterior se tiene que pese a la alegación realizada por el demandante en lo concerniente a su ausencia dentro del proceso sancionatorio que dio origen a la resolución demandada, cierto es que de conformidad a los artículos 50 y 51-10 de la Ley 675 de 2001, la representación judicial y extrajudicial reposaba en cabeza del administrador de la copropiedad, la cual para el caso de marras encontraba identidad en la Sociedad Inversiones y Construcciones Condominios La Mansión y CIA Ltda y posteriormente en el depositario de los bienes designado dentro del proceso ejecutivo, luego la ausencia procesal sobre la cual fundamenta el demandante la violación de su debido proceso y derecho de contradicción en sede administrativa con base en la titularidad de los bienes identificados con las matriculas inmobiliarias 450-16808, 450-16809, 450-16826, 450-16822 y 450-16825, no tiene vocación de prosperidad, pues, la notificación de apertura y comparecencia al proceso contravencional que dio nacimiento a la Resolución No.002380 del 24 de junio de 2016, estuvo asistida por quien legalmente se exige su presencia o dicho de otras palabras, la representación de la propiedad individualmente considerada por cada uno de sus titulares se encuentra subsumida dentro de las facultades inherentes al representante legal de la propiedad horizontal de la cual hacen parte, facultad procesal que posteriormente residiría en el depositario de dichos bienes, sujeto procesal que también tuvo la oportunidad de comparecer al proceso policivo suscitado dentro del proceso de la referencia.

EXPEDIENTE: 88001-33-33-001-2017-00044-02
DEMANDANTE: ROGELIO VELASQUEZ ANGEL
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SIGCMA

En Conclusión, para la Sala no se encuentra justificada la violación del debido proceso administrativo alegada por el demandante, pues como ya se afirmó, su comparecencia procesal estuvo materializada dentro del proceso policivo sancionatorio, aun cuando la misma no fuera desempeñada directamente por el Sr. Rogelio Velásquez Ángel.

Condena en Costas

La Sala se abstendrá de condenar en costas a las partes en esta instancia, habida cuenta de que no se probó haber sido causadas, y así mismos su proceder en el desarrollo del proceso no evidencio actuaciones temerarias ni de mala fe que permitan sostener un cargo económico en su contra. En ese entendido, tampoco procederá la condena en costas impuesta en la primera instancia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha siete (7) de marzo de dos mil diecinueve (2019), de acuerdo a lo consignado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

EXPEDIENTE: 88001-33-33-001-2017-00044-02
DEMANDANTE: ROGELIO VELASQUEZ ANGEL
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SIGCMA

Los Magistrados,

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

Magistrado

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

Magistrada

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

Magistrado

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88001-33-33-001-2017-00044-01)

Código: FCAJ-SAI-03 Versión: 01

Fecha: 16/08/2018

Firmado Por:

JESUS GUILLERMO GUERRERO GONZALEZ

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

NOEMI CARREÑO CORPUS

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

EXPEDIENTE: 88001-33-33-001-2017-00044-02
DEMANDANTE: ROGELIO VELASQUEZ ANGEL
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SIGCMA

JOSE MARIA MOW HERRERA

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 002 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario

2364/12

Código de verificación:

b4403fb9d785ccfdbbe7c4ce9f66a659ecc16d973b7188eb6c7d2f07f64c8e52

Documento generado en 05/02/2021 03:32:37 PM