

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil quince (2015).

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

**REF: Expediente núm. 2007-00019-01.
Recurso de apelación contra la sentencia de
12 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal
Administrativo de Cundinamarca.
Actora: PASTERIZADORA LA PRADERA S.A.**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia de 12 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", que declaró no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y declaró la nulidad de las Resoluciones núms. 1035 de 12 de noviembre de 1999, 014 de 7 de marzo de 2000 y 324 de 4 de octubre de 2005, expedidas por la Alcaldía Local de Usaquén.

I. ANTECEDENTES.

I.1- La empresa **PASTERIZADORA LA PRADERA S.A.**, en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones núms. 1035 de 12 de noviembre de 1999, 014 de 7 de marzo de 2000 y 324 de 4 de octubre de 2005, expedidas por la Alcaldía Local de Usaquén, por medio de las cuales, respectivamente, se le impuso una sanción de multa, se confirmó la decisión y se ordenó la suspensión por el término de dos meses de la actividad comercial que desarrolla en el inmueble ubicado en la calle 162 N° 40-62/71 y/o calle 162 N° 40-81/83 de esta Ciudad.

I.2- La actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que como consecuencia de una queja, por presunta invasión del espacio público por parte de los vehículos de la empresa y por basuras, la Alcaldía Local de Usaquén inició una investigación, bajo el número de querrela 211 de 1999, y expidió los actos acusados, sin ajustarse a los postulados del debido proceso, porque la

investigación se desvió hacia otros fines como es la exigencia de requisitos de funcionamiento y de uso del suelo sobre el predio de su propiedad, sin que se hubiese formulado pliego de cargos.

Que la Resolución acusada núm. 1035 de 12 de noviembre de 1999, le impuso una multa de 120 salarios mínimos legales vigentes que se fundamentó, entre otras, en los siguientes términos: que el día 2 de junio se practicó una visita de inspección, en la cual se observó invasión al espacio público; que mediante auto de 13 de julio de 1999 se requirió al representante legal de la empresa y/o al propietario para que cumpliera con los requisitos exigidos para el funcionamiento del establecimiento comercial, de conformidad con el Decreto 1122 de 1999, siendo renuente a cumplirlos, al no acreditar la respectiva licencia de construcción, modificación y/o adecuación que autorice el uso que se desarrolla.

Expuso que dentro de dicha providencia, en ninguna parte se menciona que se le hubiera escuchado en descargos o que se hubieran analizado las pruebas que aportó, así como tampoco se identificaron las características de las camionetas, o que fueran de

su propiedad o de alguno de los socios o representante legal; que esta providencia solamente se notificó a la Personera Local de Usaqué, quien interpuso los recursos de reposición y de apelación para que se modificara la Resolución en razón a que se invocó como fundamento del acto acusado el Decreto Ley 1122 de 1999, expedido con base en las facultades otorgadas en el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-702/99 de 1999, por lo que se debe dar aplicación a la Ley 232 de 1995.

Para responder al requerimiento de la Personera Local, el señor Alcalde profirió la Resolución núm. 014 de 7 de marzo de 2000, mediante la cual resuelve cambiar la parte considerativa y resolutive dejando en claro que los fundamentos jurídicos de la Resolución de multa son los consagrados en la Ley 232 de 1995; señaló el acto que como el querellado aún se encuentra renuente a cumplir los requisitos, confirma la multa e indicó que contra éste procedían los recursos de reposición y apelación.

Manifestó que pasados cinco años de haberse proferido las anteriores Resoluciones dentro de la Querrela núm. 211 de 1999, sin que se ejecutaran, se profirió la Resolución núm. 374 de 4 de octubre de 2005, por la cual la Alcaldesa de Usaquén resolvió ordenar al señor Jorge Luis Rodríguez Bejarano, en calidad de propietario y/o responsable, o a quien haga sus veces, del establecimiento denominado PASTERIZADORA LA PRADERA, la suspensión por el término de dos meses de la actividad comercial, por renuencia al cumplimiento de los requisitos de la Ley 232 de 1995 a partir de la ejecutoria del acto, so pena de continuar con el trámite señalado en el numeral 4 del artículo 4° de dicha Ley, y dispuso que en caso de no cumplir con la orden ésta se ejecutaría por parte de la autoridad de Policía; este acto indica que contra él caben los recursos de reposición y apelación.

Explicó que la anterior Resolución hizo relación a las anteriormente mencionadas, y se motivó con normas posteriores a los hechos, es decir con aplicación retroactiva, tales como el Decreto Distrital 619 de 2000, artículos 326, que define las condiciones generales para la asignación de usos urbanos y 339, que exige la condición de

licencia de construcción, en concordancia con el artículo 337 del Decreto 190 de 2004, sobre medidas de suspensión.

Que intentó impetrar el recurso de apelación según memorial radicado el 21 de diciembre de 2005, que no pudo sustentar en su oportunidad, porque no fue facilitado oportunamente el expediente, porque el abogado nunca recibió la información de la Alcaldía; que por lo anterior, el Consejo de Justicia de Bogotá, profirió la Resolución núm. 0951 de 31 de julio de 2006, rechazando el recurso, providencia que se notificó a su poderdante el 14 de diciembre de 2006.

Anotó que ha intentado la revocatoria directa, pero no se ha conseguido, porque se siguen exigiendo nuevos requisitos, como la licencia de construcción de su predio que existe hace más de 20 años, el cual había comprado un mes antes de la querrela, y en ese momento se está haciendo la homologación del predio con el fin de evitar el sellamiento y/o cierre del establecimiento.

Indicó que los actos acusados son de carácter particular y concreto y son susceptibles de nulidad a fin de preservar el control de legalidad en abstracto de dichos actos.

I.3- Consideró que los actos acusados violan los artículos 2º, 4º, 6º, 13, 29, 83 y 209 de la Constitución Política; la Ley 232 de 1995 y demás normas concordantes.

Que los anteriores preceptos se desconocieron porque la entidad demandada procedió como si las normas no existieran, se desconoció el debido proceso, se infringió el derecho de petición, así como los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, por falta de coordinación entre los funcionarios de la Alcaldía que han participado dentro del trámite de la querrela y han proferido los actos acusados.

Que en este caso la queja o petición se interpuso en 1999, por parte de la señora Cecilia Quijano, quien seguramente no ha recibido respuesta a su petición, pues lo pretendido fue que se

castigara a los responsables, pero con desvío de poder, dos Alcaldes se empeñaron en exigir requisitos de funcionamiento, aplicando unas normas retroactivamente y otras que fueron declaradas inexequibles.

I.4- CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La **Alcaldía Mayor de Bogotá**, propuso la excepción de improcedencia de la acción porque los actos acusados son de carácter particular y concreto, contra los cuales no es procedente la acción de nulidad que se puede interponer en cualquier momento, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho; señala que para que en este caso procediera la acción de nulidad debe estarse a lo dispuesto en la Jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con lo que se conoce como la Teoría de los Motivos y Finalidades.

II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probada la excepción propuesta por la Alcaldía Mayor de Bogotá, lo cual

fundamentó en la sentencia C-426 de 2002 de la Corte Constitucional¹, y declaró la nulidad de los actos acusados.

Consideró, una vez revisó la actuación desplegada por la Administración, que en el procedimiento sancionatorio existen graves irregularidades que vulneran el derecho al debido proceso, tales como:

- El pliego de cargos se formuló en forma genérica y abstracta, por tanto el Administrado no tuvo claridad sobre la conducta que se le endilga, no existiendo correspondencia entre el pliego de cargos y el acto sancionatorio.

- La Resolución núm. 14 de 7 de marzo, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición que interpuso la Personera Local de Usaquén, cambió abruptamente las normas sustento de la investigación, cuando lo que debió fue formular un nuevo pliego de cargos, como lo dispone expresamente el artículo 4º de la Ley 232

¹ Magistrado ponente doctor RODRIGO ESCOBAR GIL.

de 1995; en consecuencia, se presentó una incongruencia entre el pliego de cargos y los actos sancionatorios.

- Que la Resolución núm. 342 de 2005, que tomó como antecedentes los actos anteriores, ordenó la suspensión de la actividad comercial, por el supuesto incumplimiento de requisitos que no fueron exigidos en el pliego de cargos, decisión que se tomó sin un requerimiento previo a la empresa demandante, y sin que se le diera la oportunidad de defenderse ante la nueva sanción y con aplicación de normas que no se encontraban vigentes para el momento en el cual se formuló el pliego de cargos.

- Con los actos administrativos demandados no se realizó una valoración probatoria de los documentos aportados por el investigado, es decir, no se indicó si con ellos se cumplían los requisitos de funcionamiento o no, y las razones de esa ponderación.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.

La sentencia fue impugnada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, al no compartir los argumentos esgrimidos por el a quo para dar por probado el cargo de violación al debido proceso, porque confunde el origen de la actuación, que fue una queja, con el acto de apertura.

Consideró que si bien la queja apuntaba a la invasión del espacio público, en cabeza del Alcalde existen unas funciones de conformidad con el Decreto 1421 de 1993, dentro de las que se encuentra, la vigilancia del cumplimiento de normas vigentes sobre desarrollo urbano y uso del suelo, entre otras.

Que de la lectura del acto de apertura de la actuación administrativa núm. 211 de 1999 se desprende: el objeto de la actuación es el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 258 del Decreto 1122 de 1999, los cuales se describen en su integridad; el sujeto de la actuación es la empresa lechera Pasterizadora La Pradera; se establece el término para acreditar el cumplimiento de los requisitos y se expresa como consecuencia de no hacerlo, ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio.

Explica que gracias a la intervención de la Personería Local, corrigió las partes considerativa y resolutive de la Resolución núm. 1035 de 1999, en el sentido de determinar que la actuación se regiría por la norma vigente – Ley 232 de 1995, concediendo los recursos procedentes, los cuales no fueron ejercidos por el Administrado; aclara que los requisitos de una y otra norma son en esencia los mismos.

Que el artículo 2° de la Ley 232 de 1995 dispone la obligatoriedad para los establecimientos de comercio abiertos al público, de cumplir con los requisitos que menciona, entre ellos, para el uso del suelo, las condiciones sanitarias, pago de derechos de autor, matrícula mercantil, y comunicación a la respectiva oficina de Planeación.

Considera que la actora dejó pasar el término para la interposición de los recursos, frente a las Resoluciones núms. 1035 de 1999 y 14 de 2000, pretendiendo endilgar su culpa a la Administración.

Expone que la Resolución núm. 324 de 4 de octubre de 2005, tachada de violatoria al debido proceso, fue producto de la renuencia por parte del administrado al cumplimiento de los requisitos tantas veces solicitados; que la Ley 232 de 1995 en su artículo 3º dispone que en cualquier tiempo la Administración podrá exigir el cumplimiento de los requisitos para el desarrollo de las actividades de comercio, lo cual ha sido expuesto en la Jurisprudencia del Consejo de Estado que cita.

Expresa que tanto en los actos acusados como en el desarrollo de la actuación administrativa, se pudo establecer con claridad el cumplimiento de los derechos y garantías establecidas por el artículo 29 de la Carta Política, dentro de la facultad otorgada por el Decreto 1421 de 1993, en concordancia con lo establecido en la Ley 323 de 1995 y el Código Contencioso Administrativo.

Trajo a colación el pronunciamiento que el Consejo de Justicia de Bogotá hizo mediante el Acto Administrativo núm. 1016 de 31 de agosto de 2005 en el cual señaló el alcance que tiene el debido proceso en este tipo de actuaciones, en el sentido de que, de

conformidad con los artículos 28, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, el inicio de la actuación debe ser comunicado a los particulares que puedan resultar afectados con la decisión, comunicación que no requiere ningún tipo de formalidad, como tampoco lo requiere la compilación de pruebas en las que se soporta la decisión, ni la motivación del acto que puede ser sumaria.

Argumenta que la única formalidad que contempla la actuación administrativa es la publicidad de su decisión, la que según el artículo 44 del C.C.A. debe notificarse personalmente al interesado, y de no ser posible, por edicto de conformidad con el artículo 45 *ídem* y, si afecta a terceros que no hayan intervenido, debe ser publicada, según el artículo 46 del mismo Código; y que aún en el evento de no darse las formalidades señaladas para la notificación, la decisión produce efectos legales si el interesado utiliza en tiempo los recursos legales, según el artículo 48, *ibídem*.

En conclusión anota que revisado el expediente núm. 211 de 1999, se observan: las pruebas practicadas; los informes técnicos; la

intervención del querellado respecto de la actuación que se le seguía representada en el oficio que allegó como pruebas, dentro de las cuales no aporta la licencia de construcción, modificación y/o adecuación que autorice el uso que desarrolla; la notificación en debida forma de las resoluciones acusadas; y que no existió agotamiento de la vía gubernativa, por lo que no hubo violación al debido proceso.

IV. ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no se pronunció en esta oportunidad procesal.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

De los documentos que obran en el expediente administrativo, se extrae lo siguiente:

Se presentan unas quejas ante la Oficina de Quejas y Reclamos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, porque la sociedad **PASTERIZADORA**

LA PRADERA S.A., de propiedad del señor Luis Rodríguez, invade el espacio público, las cuales se remiten a la Alcaldía Local de Usaquén quien las acumula. Mediante oficio remitido por la mencionada Dependencia a la Secretaría de Gobierno, se comunica que una vez recibida la queja se practicó una visita en la zona donde se pudo constatar la ocupación del espacio público por el estacionamiento de automotores, y que, **"no se aportaron los requisitos para funcionar, por lo anterior se decidió abrir la correspondiente investigación administrativa"**, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1122 de 1999².

Mediante auto de 13 de julio de 1999, la entidad resolvió abrir investigación administrativa, con el fin de establecer si la mencionada Empresa cumple con los requisitos establecidos en el artículo 256 del Decreto 1122 de 1999, continuar con el procedimiento previsto en el artículo 158 *ídem*, y se dispuso que en caso de existir requisito de imposible cumplimiento se ordenaría el

² Folios 1 a 7 del cuaderno anexo 1, donde se encuentra la actuación administrativa.

cierre definitivo del establecimiento.³ En respuesta, el 19 de julio la sociedad actora envía unos documentos⁴.

A través de la Resolución acusada núm. 1035 de 1999, la Alcaldía Local impuso una multa al establecimiento comercial, considerando que se encuentra renuente a cumplir con lo dispuesto por el artículo 256 del Decreto 1122 de 1999, **"al no acreditar la respectiva licencia de construcción, modificación y/o adecuación que autorice el uso que se desarrolla"**⁵.

Como la Personera Local de Usaquéen advirtió que se debía proceder de conformidad con lo dispuesto por la Ley 232 de 1995⁶, la Alcaldía Local de Usaquéen expidió la Resolución núm. 014 de 2000 para modificar la Resolución núm. 1035 de 12 de noviembre de 1999, dejando claro que los fundamentos jurídicos de la multa son los consagrados en dicha Ley y no los del Decreto 1122 de 1999, y que teniendo en cuenta que el querellado es renuente a cumplir los requisitos, confirma la decisión; señala esta Resolución que contra

³ Folio 8 *ídem*.

⁴ Folios 9 a 60 *ídem*.

⁵ Folios 73 a 75 *ídem*.

⁶ Folios 76 y 77

ella proceden los recursos de reposición y de apelación, éste último ante el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá; este acto se notificó personalmente a la Personera Local el 5 de abril de 2000⁷.

El 25 de marzo de 2003, dentro de la misma Querrela 211 de 1999, asunto: Restitución de espacio público, el Asesor Jurídico de la Alcaldía Local de Usaquén, ordenó una visita al predio donde opera la empresa actora, la cual se realizó el 2 de abril de 2003.⁸ En el Acta de Verificación, se observa que *“como quedó registrado en las fotografías tomadas el día de la visita se pudo verificar que existen en las nomenclaturas de la referencia dos edificaciones en donde se encuentran endurecidas las zonas de antejardín y la zona blanda del andén para generar parqueaderos, invadiendo zona de antejardín – zona de andén y de la vía con vehículos”*⁹.

En vista de que la Resolución acusada núm. 014 de 7 de marzo de 2000, no se había notificado a la sociedad actora, mediante auto de 22 de septiembre de 2003, la Alcaldía ordenó hacer la correspondiente notificación por edicto, de conformidad con el

⁷ Folios 78 y 79 *ídem*.

⁸ Folio 82 *ídem*.

⁹ Folio 83 *ídem*.

artículo 45 del C.C.A., el cual se fijó el 13 de diciembre y se desfijó el 24 de diciembre de 2003¹⁰.

La Alcaldía Local de Usaquén teniendo en cuenta que se adelantaba una investigación administrativa por incumplimiento de los requisitos para el funcionamiento del establecimiento comercial denominado Pasterizadora La Pradera, con actividad comercial de transformación, beneficio y explotación de los derivados de la leche, decidió pronunciarse de fondo mediante la Resolución también acusada núm. 324 de 4 de octubre de 2005¹¹, en la cual menciona los antecedentes antes relacionados. Hizo énfasis en que el Decreto 2150 de 1995 en su artículo 46 suprimió la licencia de funcionamiento para establecimiento comercial, industrial y de otra naturaleza, pero en cambio exigió el cumplimiento de unos requisitos, advirtiendo que en cualquier tiempo las autoridades policivas del lugar verificarán el cumplimiento de los requisitos señalados¹², y que en caso de inobservancia se debían adoptar las

¹⁰ Folio 85 *ídem*.

¹¹ Folios 88 a 92 *ídem*.

¹² "ARTÍCULO 46. SUPRESIÓN DE LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO. Sin perjuicio del régimen establecido para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ningún establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, requerirá licencia, permiso o autorización de funcionamiento o cualquier otro documento similar, salvo el cumplimiento de los requisitos que se enumeran en los artículos siguientes con el único propósito de garantizar la seguridad y salubridad públicas".

medidas previstas en la Ley, en este caso la Ley 232 de 1995, norma de orden público y de carácter especial, que dispone en lo pertinente:

"ARTÍCULO 1o. Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no estén expresamente ordenado por el legislador.

ARTÍCULO 2o. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:

- a) **Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, **ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio.**** Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva;*
- b) **Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9a de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;***
- c) <Literal **CONDICIONALMENTE** exequible> **Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos** por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;*
- d) **Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;***

e) **Comunicar en las respectivas oficinas de planeación** o. quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento.

ARTÍCULO 3o. En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior". (Resalta la Sala fuera de texto).

Sobre el uso del suelo este acto se refirió a su definición y a las condiciones generales para la asignación de usos urbanos consagrados en el Decreto Distrital 619 de 2000, y del análisis de las pruebas encontró:

"Hasta la fecha el administrado no ha probado contar con los siguientes requisitos, saber: Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, destinación y ubicación, requisito éste que se acredita con la Licencia de Construcción (Decreto 619 de 2000 artículo 326), si se ejecutan públicamente obras musicales, comprobante de pago y/o certificado expedido por Sayco y Acinpro de Prohibición de Comunicación Pública de la Música, comunicación a Planeación, sobre la apertura del establecimiento."

Por no haber demostrado la Empresa actora el cumplimiento de todas las exigencias de la Ley 232 de 1995, la entidad resolvió, ordenar la suspensión del establecimiento de comercio, y advirtió

que de persistir la situación se continuaría con el trámite previsto en el numeral 4° del artículo 4° *ídem*, que dispone el cierre definitivo si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión la sociedad continúa renuente a cumplir las disposiciones pertinentes; este acto señaló que contra él proceden los recursos de reposición ante la misma entidad y de apelación ante el Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, que deberán ser presentados personalmente y por escrito dentro de los cinco días siguientes a la diligencia de notificación personal o a la desfijación del edicto si a ello hubiere lugar.

La notificación personal del anterior acto se surtió el 14 de diciembre de 2005 al representante legal de la Sociedad, lo cual consta a folio 92 del cuaderno anexo de pruebas 1.

La parte actora interpuso el recurso de apelación el 21 de diciembre de 2005, contra la Resolución acusada núm. 324 de 4 de octubre de 2005, empero, no expresó los motivos concretos de su inconformidad, según obra a folio 94 *ídem*, por lo cual mediante Acto Administrativo núm. 0951 de 31 de julio de 2006, que no fue

demandado en este proceso, el Consejo de Justicia resolvió rechazar el recurso.

La Sala hizo el recuento anterior, dado que la actora presentó una acción de nulidad contra actos que, sin lugar a duda, son de contenido eminentemente particular y concreto, que sólo atañen a la sociedad actora, **PASTERIZADORA LA PRADERA**, y que ante una eventual declaratoria de nulidad acarrearía un restablecimiento automático, de ahí que la acción instaurada debe gobernarse por la prescripción del artículo 85 del C.C.A., en armonía con el artículo 136, ibídem.

Sobre la acción de nulidad de actos administrativos de carácter particular y concreto, esta Corporación en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia de 8 de marzo de 2005 (Expediente, 2001-00145-01(IJ), Consejero Ponente Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), precisó lo siguiente:

"Es oportuno traer a colación lo expresado en las sentencias de la Sección Primera de 26 de octubre de 1995 (Consejero ponente doctor Libardo Rodríguez Rodríguez) y de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 29 de octubre de 1996 (Consejero

*ponente doctor Daniel Suárez Hernández), prohijadas en la sentencia de 4 de marzo de 2003 (Expediente 1999-05683, Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola)¹³, en cuanto a que no obstante que se esté en presencia de actos creadores de situaciones jurídicas individuales, **es procedente controvertir su legalidad por vía de la acción de simple nulidad "cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público, social o económico..." o "...cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario...con incidencia trascendental ...e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos..."**. (Resalta la Sala fuera de texto)*

Lo anterior es razón suficiente para considerar que en este proceso el único interés que tiene la sociedad demandante es que no se le sancione con multa y cierre del establecimiento de comercio, luego entiende la Sala que no procedía la acción de nulidad, como lo afirmó el a quo, pues la decisión no es de trascendencia para la sociedad, sino sólo para la actora.

¹³ En esta última providencia **el Consejo de Estado se pronunció en torno a la Sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002** de la Corte Constitucional, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 84 del C.C.A. en los siguientes términos:

"... . Declarar EXEQUIBLE el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tal y como fue subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto, en los términos de la parte motiva de esta Sentencia"...".

Igualmente, esta Corporación en providencia de 12 de febrero de 2004 (Expediente núm. 2003-00486-01, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), prohijada en auto de 10 de diciembre de 2008 (Expediente 2006-00523-01, Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno), y en sentencia de 4 de diciembre de 2014 (Expediente núm. 2011-00213-01, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), precisó el alcance de la sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002 (Magistrado ponente doctor Rodrigo Escobar Gil), en la que sostuvo que dicha Corporación “no realizó un juicio de constitucionalidad respecto de la teoría de los móviles y finalidades, por cuanto solo se refirió al artículo 84 del C.C.A., y no hizo análisis alguno del artículo 85 del C.C.A, en armonía con el artículo 136, ibídem, de tal manera que con dicho pronunciamiento la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no desapareció del mundo jurídico, por lo que las demandas en casos como en el sub lite deben estudiarse a la luz de sus prescripciones”.

Por lo anterior, y en aras de garantizar el debido acceso a la Administración de Justicia, la Sala interpreta que la demanda se

interpuso en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., por lo cual debe tenerse en cuenta que dicha acción caduca al cabo de 4 meses, contados a partir del día siguiente de la notificación del acto.

Según obra a folio 107 del cuaderno anexo 1, la Resolución núm. 0951 de 31 de julio de 2006, que por cierto no fue demandada en este caso, por medio de la cual el Consejo de Justicia de Bogotá rechazó el recurso de apelación que la actora interpuso contra la Resolución núm. 324 de 4 de octubre de 2005, fue notificada personalmente el 25 de agosto de 2006.

La demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se presentó el 11 de enero de 2007, según obra a folio 11 vuelto del cuaderno principal, por lo que para esa fecha la acción ya había caducado, pues habían transcurrido más de cuatro meses desde la notificación mencionada.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo apelado, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia y, en su lugar, declarará probada la excepción propuesta por la Alcaldía Mayor de

Bogotá y se declarará inhibida de pronunciarse de fondo frente a las pretensiones de la demanda.

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

F A L L A :

REVÓCASE la sentencia de 12 de mayo de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, y, en su lugar, se dispone:

DECLÁRASE probada la excepción de caducidad de la acción, propuesta por la parte demandada. En consecuencia, **INHÍBESE** de pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TIÉNESE como apoderada de la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** a la doctora **LAURA CRISTINA ZAMBRANO GÓMEZ**, de conformidad

con el poder y los documentos obrantes a folios 20 a 33 del cuaderno del recurso.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 30 de julio de 2015.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
GONZÁLEZ**
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

GUILLERMO VARGAS AYALA