

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y  
REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicado:** 25000-23-37-000-2015-01685-01 (23372)  
**Demandante:** SUPERCÁNICOS INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES  
S.A.  
**Demandado:** SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN  
**TEMAS:** Recurso de apelación contra auto que negó la excepción  
de caducidad del medio de control

**AUTO – RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN**

Procede la Sala a decidir el recurso apelación interpuesto por la Secretaría Distrital de Planeación, contra la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección B, en audiencia inicial, llevada a cabo el 14 de agosto de 2017, que negó la excepción propuesta de "caducidad del medio de control".

**ANTECEDENTES**

SUPERCÁNICOS INVERSIONES S.A., por intermedio de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, pidió la nulidad de la Resolución 519 de 10 de agosto de 2005, por medio de la cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy la Secretaría Distrital de Planeación, liquidó el efecto plusvalía del predio ubicado en la Carrera 83 No. 15 A-02 de la ciudad de Bogotá y con matrícula inmobiliaria 50C-391231.

A título de restablecimiento del derecho, pidió lo siguiente:<sup>1</sup>

**"SEGUNDA-** Que se ordene a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN** restablecer plenamente los derechos a la sociedad demandante, procediendo a cancelar la anotación No. 9 efectuada en el certificado de tradición del inmueble con matrícula No. 50C-391231, el día 17 de mayo del año 2013, por cuanto que tal acto no podía haber sido registrado por decaimiento y además porque **JAMÁS** se notificó



previamente a la sociedad **SUPERCÁNICOS INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES S.A.**, sobre dicho efecto plusvalía.

**TERCERA-** Que se ordene indemnizar a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN** los perjuicios causados con ocasión de la expedición del acto acusado, a título de daño emergente y lucro cesante la suma de **MIL MILLONES DE PESOS (\$1.000.000.000) M/CTE**, que corresponde a los perjuicios sufridos por la sociedad que represento."

La demanda se presentó el 27 de abril de 2015<sup>2</sup> ante la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, en providencia del 28 de mayo de 2015<sup>3</sup>, ordenó remitir por competencia el expediente a la Sección Cuarta de la citada Corporación.

Mediante auto de 14 de julio de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, admitió la demanda y ordenó notificar personalmente al Alcalde Mayor de Bogotá, o quien este haya delegado la facultad de recibir notificaciones.

El 17 de noviembre de 2016, la Secretaría Distrital de Hacienda contestó la demanda y propuso como excepción la denominada "*caducidad del medio de control*". Lo anterior, porque la Resolución 519 de 10 de agosto de 2005, fue publicada los días 14, 21 y 28 de agosto de 2005 en el diario La República y notificada por edicto desfijado el 29 del mismo mes y año, por lo que el término para interponer la demanda vencía el 29 de diciembre de 2005.

Como la demanda se presentó el 24 de abril de 2015, operó la caducidad de la acción, pues se instauró por fuera del término de cuatro meses, previsto en el literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

### **AUTO APELADO**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en audiencia inicial del 14 de agosto de 2017, negó la excepción propuesta por la demandada, denominada "*caducidad del medio de control*", bajo los argumentos que se sintetizan a continuación:<sup>4</sup>

El acto demandado fue notificado a Inversiones Carmona Ltda. por edicto desfijado el 29 de agosto de 2005<sup>5</sup>. Sin embargo, dicha notificación no surtió efectos para Supercánicos Inversiones y Construcciones S.A.<sup>6</sup>, por lo

<sup>2</sup> Folio 1

<sup>3</sup> Folios 27 a 33

<sup>4</sup> Folios 244 a 246

<sup>5</sup> Propietaria del inmueble para la época de los hechos.



que el término de caducidad no puede contabilizarse a partir de la fecha de desfijación del edicto.

La sociedad demandante solo tuvo conocimiento de la Resolución 519 de 10 de agosto de 2005, por la que la Secretaría Distrital de Planeación liquidó el efecto plusvalía, hasta la fecha de expedición del certificado de tradición y libertad, es decir, el 31 de octubre de 2014. En consecuencia, el plazo para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho empezó a correr el 1º de noviembre de 2014 y vencía el 1º de marzo de 2015.

No obstante, por la presentación de la solicitud de conciliación el 14 de noviembre de 2014, se suspendió el término de caducidad hasta el 10 de febrero del año 2015. Por consiguiente, la demanda promovida el 27 de abril de 2015 se presentó dentro del plazo establecido en el literal d) del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

El apoderado de la demandada interpuso recurso de apelación con el fin de que se declare probada la excepción de caducidad del medio de control. Como fundamentos del recurso expuso los siguientes:<sup>7</sup>

La Administración notificó oportunamente el acto por el que determinó el efecto plusvalía a la sociedad que ostentaba la calidad de propietaria del bien inmueble, por lo que no es procedente pretender revivir el término para demandar debido a la compraventa del predio que la demandante realizó con posterioridad a dicha notificación.

Adicionalmente, existe falta de legitimación en la causa por activa, pues al momento de surtirse la notificación a la propietaria, la sociedad Supercánicos Inversiones y Construcciones S.A. solo tenía la calidad de tercero interesado y, por consiguiente, el término de caducidad del medio de control se contaba a partir de la fecha de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997.

En suma a lo anterior, si bien se agotó el trámite de conciliación extrajudicial, lo cierto es que en asuntos tributarios es improcedente dicho procedimiento y no interrumpe o suspende la oportunidad para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa.

## OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de la parte demandante se opuso al recurso de apelación, en los siguientes términos:<sup>8</sup>

En el presente asunto se discute la actuación irregular de la Administración y no el cálculo del efecto plusvalía. Ello, por cuanto la Secretaría Distrital de Planeación inscribió el acto ocho años después de su expedición, por lo que perdió efectos jurídicos.

### CONSIDERACIONES

#### Competencia

Se advierte que, conforme con lo previsto en el inciso cuarto del numeral 6 del artículo 180 del CPACA, el auto que decide sobre las excepciones es apelable.

Así lo precisó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo mediante auto del 3 de julio de 2014, en los siguientes términos<sup>9</sup>:

*"Así las cosas, no acertó el Tribunal en la decisión de no conceder el recurso de apelación contra la decisión que no declaró probada una excepción previa, toda vez que en los términos del artículo 180 del CPACA -norma especial- esa decisión es pasible o susceptible del recurso de apelación. Y, para efectos de competencia funcional, habrá que recurrir a lo dispuesto en el artículo 125 ibídem, es decir, que si la excepción que se declara probada da por terminado el proceso -por tratarse de una de aquellas decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 de la misma codificación- tendrá que ser proferida por la respectiva sala de decisión del Tribunal Administrativo en primera instancia; a contrario sensu, **si la providencia no declara probada la excepción y, por lo tanto, no se desprende la finalización del plenario, entonces será competencia exclusiva del ponente**, y en ambos casos será procedente el recurso de apelación, en el primer caso resuelto por la respectiva sala de decisión del Consejo de Estado, **y en el segundo por el Consejero Ponente a quien le corresponda el conocimiento del asunto en segunda instancia.***

*En efecto, el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, determina que "el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, **según el caso...**", lo que significa que en procesos de primera instancia será procedente la apelación, mientras que tratándose de asuntos de única instancia lo procedente será el recurso de súplica.*

<sup>8</sup> Folio 248

<sup>9</sup> Auto del 3 de julio de 2014 de la Sala Plena, exp. 25000-23-36-000-2012-00395-01(49.299), C.P. Enrique Gil Botero.

*Como se aprecia, la expresión "según el caso" sirve de inflexión para dejar abierta la posibilidad de la procedencia del recurso de apelación o de súplica dependiendo la instancia en que se desarrolle el proceso, puesto que si se trata de un asunto cuyo trámite corresponde a un Tribunal Administrativo o al Consejo de Estado en única instancia, el medio de impugnación procedente será el de súplica, mientras que si se tramita en primera instancia por un Tribunal Administrativo procederá el de apelación, bien que sea proferido por el Magistrado Ponente -porque no se le pone fin al proceso- o por la Sala a la que pertenece este último -al declararse probado un medio previo que impide la continuación del litigio-. (...)"*

En ese orden de ideas, la decisión del Tribunal mediante la cual negó la excepción de "caducidad del medio de control", es susceptible del recurso de apelación y esta Corporación es competente para resolverlo.

Sin embargo, como esta decisión no puso fin al proceso, para efectos de la competencia funcional, le corresponde pronunciarse a la Sala Unitaria en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, pues la decisión objeto de inconformidad no encuadra en ninguno de los supuestos de los numerales 1, 2, 3, y 4 del artículo 243 ibídem.

### **Excepción de caducidad de la acción**

El artículo 81 de la Ley 388 de 1997 que regula el procedimiento para la liquidación del efecto plusvalía, establece:

***"Artículo 81º.-** Liquidación del efecto de plusvalía. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.*

*A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo. Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la administración en el cual se haga constar que se ha pagado la participación en la plusvalía correspondiente. **Artículo***

**declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-517 de 2007**

**Parágrafo.-** A fin de posibilitar a los ciudadanos en general y a los propietarios y poseedores de inmuebles en particular disponer de un conocimiento más simple y transparente de las consecuencias de las acciones urbanísticas generados del efecto plusvalía, las administraciones distritales y municipales divulgarán el efecto plusvalía por metro cuadrado para cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas beneficiarias”.

Por su parte, el artículo 164 del CPACA dispone que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe presentarse dentro del término de 4 meses, contados a partir del día siguiente a la notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, so pena de que opere la caducidad.

Adicionalmente, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 prevé que cuando se pretenda demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo asuntos que son conciliables es necesario cumplir con la solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y de controversias contractuales.

El referido artículo fue reglamentado por el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009<sup>10</sup> que, en el parágrafo 1 del artículo 2, indica que no son susceptibles de conciliación extrajudicial los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario. Por lo tanto, cuando se pretenda discutir asuntos tributarios debe acudir directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, sin agotar previamente la conciliación.

A pesar de que en los asuntos tributarios no es requisito de procedibilidad la realización del trámite conciliatorio, en el evento que se presente la solicitud de conciliación se suspende el término de caducidad de la acción. Así se concluye de los artículos 2 y 21 de la Ley 640 de 2001<sup>11</sup>, en

<sup>10</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

<sup>11</sup> **LEY 640 DE 2001, ARTICULO 2o. CONSTANCIAS.** El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

[...]

3. Quando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

[...].” (Subraya la Sala)

**“ARTICULO 21. SUSPENSIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN O DE LA CADUCIDAD.** La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3)

concordancia con el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009<sup>12</sup>, que reglamentó la norma anterior<sup>13</sup>.

En el presente asunto, se encuentran probados los siguientes hechos:

- Mediante Resolución 519 de 10 de agosto de 2005, la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital liquidó el efecto plusvalía para el predio ubicado en la Carrera 83 No. 15 A-02 de la ciudad de Bogotá y con matrícula inmobiliaria 50C-391231<sup>14</sup>.
- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 388 de 1997, la Resolución 519 de 10 de agosto de 2005, fue publicada los días 14, 21 y 28 de agosto de 2005 en el diario La República<sup>15</sup> y notificada por edicto desfijado el 29 del mismo mes y año <sup>16</sup>.
- Certificado de tradición y libertad de 30 de octubre de 2014, en el que en anotación de 1º de marzo de 2007, se dejó constancia de la compraventa del inmueble celebrada entre Inversiones Carmona Ltda y Supercánicos Inversiones y Construcciones S.A., la cual se elevó a escritura pública 480 de 22 de febrero de 2007 en la Notaría 3 de Bogotá<sup>17</sup>.
- Así mismo, en el certificado de tradición y libertad de 30 de octubre de 2014<sup>18</sup>, Así mismo, en anotación de 17 de mayo de 2013, se hizo constar que la Secretaría Distrital de Planeación registró la liquidación del efecto plusvalía.

De acuerdo con las pruebas aportadas, si bien es cierto que la liquidación del efecto plusvalía para el predio ubicado en la Carrera 83 No. 15 A-02 de la ciudad de Bogotá y con matrícula inmobiliaria 50C-391231, se notificó por edicto desfijado el 29 de agosto de 2005 a la propietaria en ese entonces, Inversiones Carmona Ltda., también lo es que con posterioridad a esta fecha se registró la compraventa del inmueble realizada por

---

meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable." (Subraya la Sala)

<sup>12</sup> "Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta: [...]

b) Que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o [...]

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente. [...]" (Subraya la Sala)

<sup>13</sup> Auto de 26 de febrero de 2015, exp. 21006, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>14</sup> Folios 43 a 45 c. p.

<sup>15</sup> Folios 48 a 54 c. p.

<sup>16</sup> Folios 46 y 47 c. p.

<sup>17</sup> Folios 19 a 21 c. p.

<sup>18</sup> Folios 19 a 21 c. p.

Supercánicos Inversiones y Construcciones S.A. y seis (6) años después, la Secretaría Distrital de Planeación registró la liquidación del efecto plusvalía realizada mediante Resolución 519 de 10 de agosto de 2005.

Por lo tanto, fue en la fecha de expedición del certificado de tradición y libertad que la actora conoció el acto de liquidación del efecto plusvalía y, por lo mismo, se entendió notificada por conducta concluyente, de acuerdo con el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme con el cual cuando existe falta o irregularidad en las notificaciones "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".

De acuerdo con el artículo 164 literal d) del CPACA, como el acto se entiende notificado por conducta concluyente el 30 de octubre de 2014, el plazo para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto de liquidación del efecto plusvalía empezó a correr el 31 de octubre de 2014 y vencía el 2 de marzo de 2015<sup>19</sup>.

No obstante, por la solicitud de conciliación se suspendió el término de caducidad entre el 14 de noviembre de 2014 (fecha de presentación de la solicitud de conciliación) y el 10 de febrero de 2015<sup>20</sup> (fecha en que se expidió la constancia del trámite conciliatorio).

Como el término fue suspendido hasta el 10 de febrero de 2015 y la demanda se presentó el 27 de abril de 2015, el Despacho advierte que no operó la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues la demanda se presentó dentro del término de cuatro (4) meses señalado en el numeral 2 literal d) del artículo 164 del CPACA, contando la suspensión del término por la presentación de la solicitud de conciliación.

En consecuencia, procede la Sala a confirmar la decisión del Tribunal de negar la excepción de inepta demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sala Unitaria,

### RESUELVE

**CONFIRMAR** la decisión de declarar no probada la excepción de caducidad del medio de control, adoptada en la audiencia inicial celebrada entre el 14 de agosto de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Subsección B.

<sup>19</sup> Día hábil siguiente al vencimiento del plazo

<sup>20</sup> Folios 22 a 24 c. p.

Cópiese, notifíquese y devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.



**MILTON CHAVES GARCÍA**



