

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

**Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014).**

**REF: Expediente núm. 2013-00567-00.**

**Actores: CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE BOGOTÁ, D.C. Y OTROS.**

La **CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE BOGOTÁ, D.C.**, la **CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ, D.C.**, la **CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA**, la **FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES -FENALCO-**, **SECCIONAL BOGOTÁ D.C.**, la **LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE BOGOTÁ, D.C.**, la **ASOCIACIÓN DE RESIDENTES DE SANTA ANA ORIENTAL -ARSA-**, y los señores **JULIO CESAR ACOSTA ACOSTA, JUAN MANUEL CAMACHO HERRERA, LUIS EDUARDO BARBOSA UREÑA, FRANCISCO PARDO TÉLLEZ y BENJAMÍN GAITÁN VILLEGAS**, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del C.P.A.C.A, presentaron demanda ante el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá -Sección Primera-, quien mediante auto de 19 de septiembre de 2013, lo remitió por competencia a esta Corporación-, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, **“Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado**

**mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 49 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”,** expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá.

Previo a resolver sobre la admisión de la demanda, el Despacho precisa lo siguiente:

El artículo 197 de la Ley 270 de 1996, -Ley Estatutaria de Administración de Justicia-, prevé:

**“ARTÍCULO 197. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS.** Las competencias de los Jueces Administrativos estarán previstas en el Código Contencioso Administrativo, **las cuales no incluirán las de tramitar y decidir acciones de nulidad contra actos administrativos de carácter general.** Mientras se establezcan sus competencias, los Jueces Administrativos podrán conocer de las acciones de tutela, de las acciones de cumplimiento según las competencias que determina la ley y podrán ser comisionados por el Consejo de Estado o por los Tribunales Administrativos para la práctica de pruebas.”. (Negrillas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 155 del C.P.A.C.A., consagra:

**“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.** Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. **De los de nulidad de los actos administrativos** proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas. ...”. (Negrillas fuera de texto)

Del texto de las normas transcritas colige el Despacho que por mandato de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, los Jueces Administrativos **ESTÁN EXCLUIDOS DE COMPETENCIA** para conocer de las acciones de nulidad que se promuevan contra actos administrativos de carácter general, como acontece en este caso con el acto administrativo demandado, que ostenta tal carácter.

No sobra resaltar que la Ley Estatutaria tiene un rango superior frente a las demás Leyes, que se lo da no sólo la condición de ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso en un misma Legislatura, sino la naturaleza de los temas que contiene, que constituyen la espina dorsal de la Carta Política.

Cabe advertir que no resulta extraño que para desentrañar el verdadero alcance de la competencia deba acudir a interpretaciones sistemáticas de la Ley. Es así como, con ocasión de la creación de los Juzgados Administrativos, la competencia señalada para éstos en el anterior Código, modificado por la Ley 446 de 1998, no quedó establecida en forma clara. De ahí que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en proveído de fecha 9 de septiembre de 2008 (Expediente núm. 2008-00009-00 (IJ), Consejero ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez), se vio precisada a hacer una interpretación sistemática de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, a efectos de determinar la competencia

prevista en el artículo 131 del C.C.A.. En dicha providencia, discurrió la Sala, así:

"... Comoquiera que el artículo 131 del C.C.A., no incluye, de forma expresa, a los procesos de reparación directa en los cuales se deprecia la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por error jurisdiccional, detención injusta o defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, dentro del conjunto de asuntos de los cuales conocen los Tribunales Administrativos en única instancia -y, según se explicó antes, tampoco lo hace el artículo 128 ibídem-, forzoso resulta concluir que el Legislador no ha expedido una norma que, en esta materia, exceptúe la aplicabilidad de la regla general contenida en el artículo 31 constitucional; en consecuencia, es dicha regla general la que debe prevalecer y, por tanto, de los procesos en cuestión también deben conocer los Tribunales Administrativos en primera instancia.

Ahora bien, dado que en relación con las acciones de reparación directa que se promuevan por error jurisdiccional, por privación injusta de la libertad y por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia ha quedado claramente establecido que su conocimiento corresponde, de modo privativo, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pero únicamente a través de los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, esto es sin que esa clase de procesos puedan tramitarse ante los Jueces Administrativos del Circuito y dado que resulta indispensable armonizar esas directrices de la Ley Estatutaria con las normas del C.C.A., que se han ocupado de efectuar la asignación detallada de las competencias, todo con el propósito de dilucidar a cuál de las Corporaciones mencionadas corresponde conocer de los procesos aludidos cuando la cuantía de los mismos resulte inferior a la suma equivalente a 500 S.M.L.M.V., se impone desatar la cuestión a la luz del principio constitucional general de la doble instancia, el cual, a su vez, se erige en un derecho para las partes que concurren a los procesos judiciales respecto de las diversas acciones atribuidas a dicha Jurisdicción, por lo cual resulta evidente que las excepciones a la referida regla general – constituidas por los procesos de única instancia–, en cuanto, además, comportan limitaciones a los derechos de las partes, naturalmente deben interpretarse de manera restrictiva.

Es por ello que esta Sala, al acoger la segunda alternativa hermenéutica que se ha dejado expuesta y, por consiguiente, con apoyo tanto en la mencionada regla general que contiene el artículo 31 de la Constitución Política como en las directrices expresamente adoptadas por el artículo 73 de la Ley Estatutaria 270 en armonía con las reglas comunes de distribución de competencia consagradas actualmente en el C.C.A., **arriba a la conclusión de que el conocimiento de los procesos de reparación directa instaurados con invocación de los**

**diversos títulos jurídicos de imputación previstos en la referida Ley Estatutaria de la Administración de Justicia corresponde, en primera instancia, a los Tribunales Administrativos, incluyendo aquellos cuya cuantía sea inferior a la suma equivalente a los 500 SMLMV ...”** (Negrilla fuera de texto).

El numeral 14 del artículo 149 del C.P.A.C.A., consagra la cláusula general de competencia, en los siguientes términos:

**“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

...

**14. De todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia.”**

Habida cuenta de que, como ya se dijo, por expresa prohibición o exclusión de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, los Jueces Administrativos no pueden conocer de las acciones de nulidad que se promuevan contra actos administrativos de **CARÁCTER GENERAL**, en este caso, del Orden Distrital, y tampoco dicha competencia se le asignó a los Tribunales Administrativos, pues a éstos les correspondió el juzgamiento de los actos administrativos del orden Departamental<sup>1</sup>, forzoso es concluir que la competencia radica en esta Corporación y en única instancia, en aplicación de la cláusula general de competencia.

---

<sup>1</sup>El artículo 152 del C.P.A.C.A., prevé: Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.

Ahora, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura, son entidades territoriales dotadas de un régimen legal y constitucional especialísimo, dadas sus características, también especiales, desde el punto de vista industrial, fiscal, administrativo, de fomento económico, social, cultural e histórico, que por lo mismo se sustrae de las normas ordinarias que gobiernan a las demás entidades territoriales, pues éstas no tienen la connotación de aquellas, razón de más para considerar que el juzgamiento de sus actos administrativos deba corresponder a un Juez de mayor jerarquía, como lo es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

Tan cierto es que tales Distritos no tienen el mismo tratamiento de las demás entidades territoriales que, por ejemplo, ante la vacancia del cargo de Alcalde, la misma es provista directamente por el Presidente de la República y no por el Gobernador, como ocurre con los otros entes territoriales.

Por todo lo expresado, bien puede afirmarse que los actos de carácter general de los citados Distritos se equiparan a los de la categoría del Orden Nacional, cuyo juzgamiento corresponde a esta Corporación, en única instancia, según lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1, del C.P.A.C.A.

Precisado lo anterior, se admite la demanda presentada, en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del C.P.A.C.A., por la **CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE BOGOTÁ, D.C. Y OTROS**, a través de apoderado, contra el Decreto 364 de 26 de agosto de 2013, **“Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 49 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004”**, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá. En consecuencia, se dispone:

**a):** Notifíquese personalmente al Alcalde Mayor de Bogotá, en la forma prevista en el artículo 199 del C.P.A.C.A, modificado por el artículo 612 del C.G.P.

**b):** Notifíquese por estado a los actores, en la forma prevista en el artículo 201 del C.P.A.C.A.

**c):** Notifíquese personalmente al señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, en la forma prevista en el artículo 199 del C.P.A.C.A, modificado por el artículo 612 del C.G.P.

**d):** Notifíquese personalmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma prevista en el artículo 199 del C.P.A.C.A, modificado por el artículo 612 del C.G.P.

**e):** Póngase a disposición de la entidad demandada, del señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, copia de la demanda y sus anexos, en la Secretaría, de conformidad con el inciso 5° del artículo 199 del C.P.A.C.A.

**f):** Remítase de manera inmediata, a través del servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y de la presente providencia a la entidad demandada, al señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con la parte final del inciso 5° del artículo 199 del C.P.A.C.A.

**g):** De conformidad con el artículo 172 del C.P.A.C.A, córrase traslado a la entidad demandada, al señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de treinta (30) días, para que contesten la demanda, propongan excepciones, soliciten pruebas, llamen en garantía o, si es del caso, presenten demanda de reconvencción. Dicho plazo se contabilizará en la forma indicada en los artículos 199 y 200 del C.P.A.C.A.



Dentro de dicho término, de conformidad con el párrafo 1° del artículo 175 del C.P.A.C.A., la entidad demandada deberá allegar los antecedentes administrativos correspondientes al acto administrativo acusado, con la advertencia de que la inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima.

**h):** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 171, numeral 5°, del C.P.A.C.A., publíquese en el sitio *web* del Consejo de Estado, la admisión de la presente demanda.

**II.-** Tiénese como parte demandante a la **CÁMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE BOGOTÁ, D.C. y OTROS** y al doctor **JUAN MANUEL GONZÁLEZ GARAVITO**, como su apoderado, de conformidad con los poderes y los documentos anexos obrantes a folios 1a 39 del cuaderno núm.1.

**III.-** Tiénese como parte demandada al **Distrito Capital de Bogotá.**

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
**Consejera**