



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 0584 de 2006

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

Las obligaciones frente a licencia de construcción no implican la ejecución del 100% de lo autorizado; puede ejecutarse el porcentaje que libremente se quiera, pero con precisión y lealtad a lo autorizado, lo cual incluye el ajuste de obras antiguas que no se adecuan a lo dispuesto en la licencia que se ejecuta.

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0584 31 de mayo de 2006

Número de radicación: 303-01 (2005-0733)
Asunto: Infraacción urbanística
Presunto Infractor: H.H.D. Y CIA
Procedencia: Alcaldía Local de Chapinero
Consejero Ponente: Gleison Pineda Castro

Decide la Sala recurso de apelación presentado en contra la Resolución No. 159 del 18 de noviembre de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Chapinero.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 159 del 18 de noviembre de 2004 la Alcaldía Local declaró infractor urbanístico a H.H.D. Y CIA en razón la construcción del inmueble de la Calle 61 No. 9A-31/39 en contravención a lo preceptuado en la Licencia de Construcción; le impuso multa de \$71'598.000 y, advirtió que se procedería a ordenar la demolición de las obras realizadas en el inmueble, si en el plazo de 60 días no se acreditaba su legalización adecuando las obras a lo autorizado.

El acto fue notificado mediante edicto desfijado el 20 de diciembre de 2004, siendo objeto de recurso de reposición y en subsidio de apelación el 27 del mismo mes. El recurso interpuesto se fundamenta en que las obras que actualmente se encuentran en el predio no fueron realizadas por H.H.D. Y CIA, sino por una persona que había ocupado de hecho el inmueble y que fue lanzado por las autoridades policivas del Distrito.

Con Resolución No. 404 del 6 de febrero de 2005 la Alcaldía Local resolvió el recurso de reposición, ratificando su decisión, con fundamento en que el presunto infractor urbanístico demolió la obra existente, adecuó el predio para parqueadero y dejó vencer la vigencia de la licencia sin ejecutar lo autorizado.

II. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá la Sala es competente para conocer del presente asunto.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

a. Las infracciones urbanísticas en la Ley 810 de 2003.

En relación con las conductas constitutivas de infracción urbanística señaladas en la Ley 810 de 2003, esta Corporación en Acto Administrativo No. 0502 del 26 de agosto de 2004, dijo:

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 0584 de 2006

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

De otra parte, el artículo 5 de la Ley 810 de 2003 señala: *“Principio de favorabilidad. A quien hubiere incurrido en infracciones urbanísticas durante la vigencia del artículo 104 de la Ley 388 de 1997 que no hayan originado actos administrativos sancionatorios que se encuentre en firme a la fecha de expedición de la presente ley, podrá acogerse a las sanciones administrativas previstas en el artículo 1° de la presente ley, en cuanto sean más favorables para el infractor. Así mismo, de oficio, los funcionarios competentes aplicarán esta favorabilidad administrativa.”*

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, las siguientes conductas constituyen infracción urbanística:

1. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos no urbanizables o no parcelables.
2. Intervenir u ocupar con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o encerrarlos sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público.
3. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia.
4. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado.

Quien incurra en cualquiera de estas cuatro conductas se constituye en infractor de las normas urbanísticas y en consecuencia, se hace acreedor a la imposición de multas (art. 2 ibídem, num. 1 al 4).

Si se trata de alguna de las dos primeras conductas, adicional y simultáneamente a la imposición de la multa, procede la orden de demolición (art. 2 ibídem, num. 1 al 2).

Si se trata de la tercera o cuarta conducta, luego de la imposición de la multa, para que el infractor se adecue a las normas urbanísticas (obteniendo la licencia correspondiente, adecuando las obras a la licencia correspondiente, tramitando su renovación o demoliendo) se otorgará un plazo de 60 días al cabo del cual, de no demostrarse tal adecuación, se ordenará la demolición de las obras ejecutadas y la imposición sucesiva de nuevas multas (art. 3 ibídem). En estos dos eventos, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma, sin la previa imposición de multa, se procederá directamente a ordenar la demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia (art. 2 ibídem, num. 5).

b. Las obligaciones frente a la ejecución de la licencia de construcción.

En relación con los derechos que confiere la obtención de licencia y las obligaciones que conlleva su utilización, la Sala Plena de esta Corporación en Acto Administrativo No. 0585 del 31 de mayo de 2005, dijo:

“Ahora, si bien la infractora señala que tanto el antejardín como el aislamiento se encontraban construidos en el año 1996 cuando ella y su esposo adquirieron el predio...

Respecto de la construcción del aislamiento posterior, cabe señalar que a folios 89 y 90 se observa que ella solicitó la expedición de licencia de construcción para obra nueva que contemplaba tanto el aislamiento posterior en de 3 metros a partir de terreno, como el antejardín de 3,5 metros por la Calle 22 G.

Así, si bien la Curaduría le otorgó licencia de construcción, ello se debe a la misma manifestación de Lucero Ordóñez Villamil en el sentido de adecuarse a las normas urbanísticas como señaló en la solicitud de licencia firmada por ella misma. No puede pretenderse entonces que el particular se beneficie de su mala fe, pues si bien se ha aceptado la procedencia de caducidad respecto de la facultad sancionadora de la administración respecto de infracciones urbanísticas, en el presente caso habría sido viable alegarla respecto del inmueble que adquirieron en 1996.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 0584 de 2006

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

Pero cuando Lucero Ordóñez Villamil decide realizar modificaciones al predio y solicita la expedición de licencia para tal efecto, señalando que las obras a realizar se enmarcarán dentro de las normatividades urbanísticas respecto de las condiciones de edificabilidad del sector relacionadas con antejardín y aislamiento y, se compromete a realizar los desarrollos arquitectónicos para los cuales solicitó aprobación, el incumplimiento de esas reglas generan las sanciones urbanísticas que la misma ley contempla.

Así, la sanción urbanística impuesta no tiene origen en la obra construida con anterioridad a 1996, sino en la no construcción de lo autorizado en la Licencia de Construcción No. 03-4-0751 expedida el 27 de junio de 2003 por la Curaduría Urbana No. 4, pues la señora Lucero Ordóñez Villamil solicitó licencia para la construcción de una obra nueva y en lugar de ello procedió a realizar obras de ampliación y adecuación acatando la Licencia de Construcción en aquello que le convenía y desacatándola en aquello que no le convenía, lo cual constituye una clara contravención de las normas urbanísticas de la ciudad.

Ahora, **debe aclararse que sería distinta la situación, si se solicita licencia de construcción para obra nueva, ampliación, modificación o cualquier otra modalidad y, no se realiza ningún tipo de obra**, pues el particular no estaría obligado a realizar los desarrollos arquitectónicos autorizados. En este evento **la única consecuencia es la caducidad de la licencia otorgada**. Lo que no puede aceptarse a la luz de las normas urbanísticas, es que el particular solicite autorización para realizar unas obras, comprometiéndose a desarrollarlas de conformidad con el ordenamiento urbanístico y proceda a construir o demoler sólo aquello que encuentra más conveniente a sus intereses particulares, en contravención al interés general que conlleva el adecuado desarrollo urbanístico de la ciudad."

El precedente citado ciertamente deja entrever que, como lo señaló el A-quo, la obtención de licencia –además de unos derechos- genera unas obligaciones. No obstante, el desarrollo del 100% de las obras autorizadas, no hace parte de tales obligaciones.

Si revisamos el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, podemos ver que la conducta que constituye infracción urbanística es aquella que se refiere al desarrollo de actuaciones urbanísticas "sin licencia" (num. 3) o "en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado" (num. 4). Así, la no ejecución de la totalidad de la actuación urbanística autorizada, no se enmarca dentro de las conductas catalogadas por el legislador como infracción urbanística.

Ahora, resulta pertinente reiterar que, tratándose de licencias de construcción, en el evento de ejercerse el derecho de realizar la obra autorizada, se está obligado a ejecutarlas, en el porcentaje que libremente se quiera, pero con precisión y lealtad a lo dispuesto en la licencia, en los planos aprobados y en las normas urbanísticas distritales. Así, si la licencia autoriza la construcción de 5 pisos con aislamiento continuo de 3 metros, dentro del término de vigencia de la autorización, podría construirse sólo 4 pisos, pero no 6, y siempre previendo el aislamiento de 3 metros, no menos ni más.

c. Verificación de la configuración de la infracción urbanística en el caso concreto.

En el caudal probatorio obrante en la actuación administrativa puede verificarse que ésta se inicia oficiosamente a raíz de la recepción de la Licencia de Construcción No. 01-4-0833 expedida el 14 de septiembre de 2001 por la Curaduría Urbana No. 4, para la construcción de un edificio de 5 pisos destinado al ejercicio de Comercio Zonal IIA (Hostal) con 24 parqueaderos privados y 6 de uso público.

En la primera visita realizada al predio el 22 de febrero de 2002, la Alcaldía Local deja constancia de que no se ha iniciado la ejecución de las obras y que el lote se destina a parqueadero, existiendo a la entrada una construcción de 3 metros cuadrados y al fondo un baño de construcción no reciente (folio 6).

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 0584 de 2006

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

A partir de ese momento la Alcaldía Local realiza múltiples visitas a saber: el 4 de junio de 2002 (folio 13), el 13 de septiembre de 2002 (folio 22), el 14 de marzo de 2003 (folio 27) y el 8 de julio de 2003 (folio 40), constando en cada una de ellas que la obra autorizada no se ha comenzado a ejecutar y que en el predio continua funcionando un parqueadero. En las 2 últimas visitas practicadas se constató la existencia de una obra consistente en baños y depósito en 2 pisos con un área aproximada de 25 m², construcción realizada con posterioridad a septiembre de 2002, la cual se ubica en lo que debía ser el aislamiento posterior del edificio autorizado.

La sanción urbanística impuesta por el A-quo se fundamenta en la contravención a lo preceptuado en la Licencia de Construcción No. 01-4-0833 del 14 de septiembre de 2001, en razón a la adecuación del predio a parqueadero. Respecto de tal presupuesto pueden señalarse dos situaciones que se verifican en las pruebas obrantes en el expediente: en primer lugar, que la supuesta adecuación a parqueadero ya existía desde la primera visita realizada por la Alcaldía Local y; en segundo lugar, que la ejecución de la licencia de construcción se limitó estrictamente a la construcción de una pequeña obra en el aislamiento posterior del predio.

La presente actuación se desarrolló para verificar el cumplimiento de la Licencia de Construcción No. 01-4-0833 del 14 de septiembre de 2001, y dado que su obtención no conlleva la obligación de ejecutar la totalidad de la obra autorizada, **la única conducta que constituye infracción urbanística es aquella que se refiere al desarrollo de actuaciones urbanísticas “en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado”**. Así, en el caso particular, de conformidad con las pruebas legalmente allegadas al expediente, la única parte de la obra existente en el predio que puede ser objeto de sanción urbanística corresponde a la realizada en el aislamiento posterior, **la cual ciertamente no se desarrolló con precisión y lealtad a lo dispuesto en la licencia, en los planos aprobados y en las normas urbanísticas distritales**.

Ahora, como se ha señalado al inicio del presente acto, en el evento en que la infracción urbanística consista en construcción en contravención a la licencia, la sanción urbanística que corresponde imponer es la multa y el otorgamiento de plazo para su legalización, so pena de demolición. No obstante, en caso de tratarse de obras respecto de las cuales el infractor no podría obtener la legalización de la obra, la multa se hace inoficiosa pues devendría inevitablemente la orden de demolición, de manera que en estos eventos lo procedente es la inmediata orden de demolición.

Toda vez que la construcción en aislamiento posterior hace parte de las actuaciones urbanísticas que no pueden ser legalizadas y ésta ha sido la única conducta probada en el expediente como infracción urbanística, la sanción procedente es la demolición sin previa imposición de multa. Así la decisión impugnada habrá de confirmarse, con la modificación señalada.

De conformidad con lo anterior, resultan errados los presupuestos que fundamentan la decisión y en consecuencia, habrá de revocarse la decisión impugnada.

En atención al principio de favorabilidad señalado en el artículo 5 de la Ley 810 de 2003, en caso de ser procedente la imposición de multas sucesivas *por el no cumplimiento de la orden de demolición* (art. 3 ibídem), serán aplicables las multas contempladas en el numeral 4 del artículo 2 ibídem y no las de la Ley 388 de 1997.

De igual manera, de ser necesario que la administración proceda directamente a la demolición de las obras, el valor a cobrar será el correspondiente a los gastos de tal operación.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA

SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES ADMINISTRATIVAS, DESARROLLO URBANÍSTICO Y ESPACIO PÚBLICO

Acto Administrativo No. 0584 de 2006

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: Modificar los Numerales Segundo y Tercero de la Resolución No. 159 del 18 de noviembre de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Chapinero, los cuales quedarán así:

“**SEGUNDO:** Ordenar a H.H.D. Y CIA. la demolición de la construcción realizada en el área de aislamiento posterior del predio de la Calle 61 No. 9A-31/39. Para tal efecto, se concede un término de treinta (30) días.

TERCERO: El incumplimiento de lo dispuesto en el numeral anterior, podrá acarrear a H.H.D. Y CIA. la imposición de multas de conformidad con el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003. En todo caso, la demolición podrá realizarse por parte de la administración, evento en el cual los costos serán a cargo del infractor y su cobro se realizará por jurisdicción coactiva.”

SEGUNDO: Confirmar en todo lo demás la Resolución No. 159 del 18 de noviembre de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Chapinero.

TERCERO: Una vez en firme la presente decisión, devuélvase la actuación al Despacho de origen para lo de su competencia.

CUARTO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero (salva voto)

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero

GLEISON PINEDA CASTRO
Consejero

Bogotá sin indiferencia