



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. 0997 de 2006

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

Forma de computar la caducidad en infracciones urbanísticas. Frente a duda razonable respecto de su ocurrencia: debe declararse.

Aplicación de principios de presunción de buena fe y beneficio de la duda. (A2006-0997).

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0997 31 de agosto de 2006

Número de radicación: 037-01 (2005-0281)
Asunto: Infracción urbanística
Presunto Infractor: Aura Marina Mera de Vallejo
Procedencia: Alcaldía Local de Kennedy
Consejero Ponente: Gleison Pineda Castro

Decide la Sala recurso de apelación presentado en contra la Resolución No. 440 del 7 de julio de 2003.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 440 del 7 de julio de 2003 la Alcaldía Local declaró infractora urbanística a Aura Marina Mera de Vallejo en razón a las obras realizadas sin la previa obtención de licencia, en el inmueble de la Calle 2 No. 70-64 Barrio Centro Américas; le impuso multa de \$7'967.520 y; le concedió un plazo de 60 días para acreditar la legalización de las obras irregulares so pena de ordenar su demolición.

El acto fue notificado personalmente el 3 de septiembre de 2003, siendo objeto de recurso de reposición y en subsidio de apelación el 10 del mismo mes. El recurso interpuesto se fundamenta en la presunta infractora adquirió el predio en agosto de 1992 y en 1993 construyó 2 pisos con cubierta en placa, que hasta la fecha permanecía en obra negra; que en 1999 el barrio fue legalizado con Resolución No. 0331 del 11 de octubre de 1999 la cual hace las veces de licencia de construcción para la obras ejecutadas antes del agosto de 1996; que al momento de realizar la visita al predio, no existía obra en ejecución; que se le aplicó una sanción con base en la aplicación retroactiva de una ley expedida en 2003 y; que ha operado la caducidad de la facultad sancionadora de la administración.

Con Resolución No. 261 del 24 de noviembre de 2004 la Alcaldía Local resolvió el recurso de reposición, ratificando su decisión.

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. La configuración de la infracción urbanística.

La actuación administrativa se inicia oficiosamente a raíz del informe presentado en enero de 2001 (folio 1).

El 12 de febrero de 2001 se practica visita al predio (folios 4-5), constatándose que “se observa una construcción esquinera de dos pisos, con cubierta en placa, en obra negra, levantada sobre un lote de aproximadamente 72 metros cuadrados, exteriormente el primer piso consta de un portón doble y unos tragaluz superiores, el segundo piso de cuatro vanos para ventanales, cuenta con un volado de 50

Bogotá sin indiferencia

Consejo de Justicia de Bogotá D.C., Calle 14 No. 8-53 – Piso 3 Edificio Furatena
PBX. 3387000 / 3386880 Ext. 3210 – 3211 – 3220 – Fax 3422163
Página Web: www.segobdis.gov.co - Información línea 195



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. 0997 de 2006

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

centímetros por Calle y Carrera, no hay ocupación de antejardín ni se está alterando el paramento de manzana, la diligencia fue exterior". Al informe se anexa fotografía en la que se observa el estado de la obra.

En declaración del 24 del mismo mes (folio 7), Aura Marina Mera de Vallejo manifiesta ser la propietaria del predio y la responsable de las obras allí ejecutadas, las cuales -según su versión- consistirían en la construcción de 2 pisos en un lote de 12 metros por 6 metros, la cual desde 1993 se encontraría en obra negra. En memorial que anexa a su declaración, manifiesta que en 1992 el barrio no contaba con reglamentación urbanística, en razón a su origen ilegal.

Hasta aquí, las pruebas obrantes en el expediente señalan que Aura Marina Mera de Vallejo, sin la previa obtención de licencia realizó una obra de 2 pisos. Tal circunstancia evidentemente constituye una infracción urbanística.

Procede entonces verificar si tal obra ha quedado legalizada en virtud del proceso de legalización del barrio, según lo alegado por el recurso.

b. Efectos del proceso de legalización del desarrollo urbano.

Señala la Ley 810 de 2003 que las sanciones las sanciones estipuladas por esa norma, en la medida en que sean más favorables al infractor urbanístico, deben ser aplicadas en lugar de las dispuestas por norma anterior (art. 5).

Ahora, el artículo 6 ibídem dispone que "*Las multas y sanciones urbanísticas a las que se refiere el artículo 2° de la presente ley no serán aplicables tratándose de poseedores de viviendas en programas de legalización y regularización urbanística de asentamientos de vivienda de interés social existentes a la entrada en vigencia de la presente ley que adelanten las administraciones municipales o distritales competentes, siempre que dichas actuaciones administrativas se ajusten a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen*".

En similar sentido el Decreto 1052 de 1998 disponía en el inciso 2 del artículo 66 (Modificado por el Art. 2° Decreto 1379 de 2002 y derogado por el Decreto 564 de 2006¹) que "*en el caso de legalización de urbanizaciones de vivienda de interés social que no excedan el rango de los noventa (90) salarios mínimos legales mensuales, el acto administrativo que ponga fin a la actuación legalizando la respectiva urbanización, hará las veces de licencia de construcción para todos y cada uno de los lotes de la urbanización. Dicho acto también legalizará las construcciones existentes que se ajusten a las normas de construcción que se establezcan en el proceso de legalización. El proceso aquí previsto sólo procederá cuando el barrio, asentamiento o desarrollo y las respectivas construcciones se hayan terminado antes del 9 de agosto de 1996*".

En vigencia de la norma antes señalada, la Resolución No. 0331 del 11 de octubre de 1999 mediante la cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital legalizó unos barrios de la Localidad de Kennedy, dispuso en el artículo 7 que tal resolución haría las veces de licencia para las construcciones terminadas antes del 9 de agosto de 1996, siempre que el valor del inmueble no exceda los 90 salarios mínimos legales mensuales.

Ahora, en atención a la prueba oficiosamente decretada por esta instancia, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital con comunicación del 8 de agosto de 2006 (folios 44-48), informa que en el predio objeto de actuación, el cual tiene un área de 72 metros cuadrados, con anterioridad a 1996 sólo existía una construcción de 63 metros cuadrados en una planta.

¹ El artículo 122 del Decreto 564 de 2006 sólo contempla la posibilidad de que el acto de legalización haga las veces de licencia de urbanización y que con base en él. Con base en tal acto se puede tramitar la licencia de construcción.

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. 0997 de 2006

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

Así, sólo esta parte de la construcción habría quedado legalizada por la Resolución No. 0331 del 11 de octubre de 1999.

Debe entonces verificarse si respecto del resto de la obra ha operado o no la caducidad alegada.

c. Procedencia de la caducidad.

En relación con la procedencia de la caducidad de la facultad sancionadora de la administración, esta Corporación se pronunció en Acto Administrativo No. 0059 del 28 de abril de 2006, en el cual dijo:

“Respecto del argumento de la Personería en el sentido de que aún cuando la obra se haya terminado de construir, su permanencia constituye continuidad de la infracción, habrá de precisarse, de conformidad con el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, ¿desde cuándo comienza a contarse el término de caducidad, y cuándo se entiende que el mismo se interrumpe? La citada norma dispone que:

“Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”

Respecto del momento en el cual debe comenzar a contarse el término de caducidad para la imposición de sanción por la construcción de obras en contravención al régimen urbanístico, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia 3-6896 del 25 de abril de 2002, con ponencia del Consejero Camilo Arciniegas Andrade, dijo:

“Para la Sala, en este caso, este término se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina. No a partir del auto de apertura de investigación, como equivocadamente lo sostienen la actora y el Tribunal.”

La conducta consistente en <<construir sin licencia, requiriéndola>> que al tenor de lo preceptuado por el literal a) del artículo 66 de la Ley 9 de 1989 constituye infracción urbanística al régimen de obras y por la cual se impuso la sanción a la actora fue, en este caso, desplegada por la actora con todos los actos u operaciones materiales sucesivas de que resulta la construcción.

Ello explica por qué la sanción que por violación del literal a) del artículo 66 de la Ley 9 de 1989, impuso la Alcaldía de la Candelaria a la actora mediante la Resolución AO-056/97 del 28 de agosto de 1997, fue la de <<...multas sucesivas, cada mes, de diez salarios mínimos legales mensuales, hasta que se aporte la correspondiente licencia o permiso de construcción de los trabajos hechos en el inmueble de la Calle 10 No. 1-77 de esta Ciudad.>>

Por tanto, el término de 3 años previsto en el artículo 38 CCA para la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, en este caso, debe computarse a partir de la última vez en que la actora realizó la conducta constitutiva de infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas.

En el expediente administrativo que contiene la investigación que concluyó con la expedición de los actos sancionatorios controvertidos, obran sendas comunicaciones en que el Subgerente Técnico de la Corporación La Candelaria hace saber al Alcalde de esa Localidad que continúa adelantándose la obra sin licencia.

(...)

Así, pues, erró el Tribunal al tomar el auto de 24 de diciembre de 1993, en que la Alcaldía de la Candelaria avocó el conocimiento de la querrela No. 136, como punto de partida para computar la caducidad de la facultad sancionatoria, pues como quedó analizado, el artículo 38 CCA determina inequívocamente que el cómputo debe hacerse desde que se produjo el acto que pueda ocasionar las sanciones.” (negrilla no original)

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. 0997 de 2006

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

De otra parte, en relación con el momento en el cual debe entenderse interrumpido el término de caducidad para la imposición de sanción administrativa, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en providencia 11869 del 15 de junio de 2001, con ponencia de la Consejera Ligia López Díaz, dijo:

“Sobre el momento en que finaliza el término de caducidad para imponer las sanciones han existido tres posiciones por parte de la corporación:

Una primera postura consideró que con la sola expedición del acto administrativo sancionatorio dentro de los tres años referidos, era suficiente para entender que se había surtido oportunamente la actuación.

Una segunda Posición, acogida por el tribunal, sostiene que para que la actuación se considere oportuna no basta con la expedición y notificación del acto administrativo, sino que se requiere que se resuelvan los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa.

Y una tercera opinión estima que es la notificación de acto sancionatorio lo que permite establecer si se obró oportunamente por parte de la administración.

La Sección acoge esta última postura, recogiendo argumentos ya expuestos en otras pronunciamientos de la corporación².

No puede aceptarse que la sólo expedición del acto administrativo sea suficiente para considerar que se ha impuesto la sanción, pues necesariamente se requiere darlo a conocer al administrado mediante la notificación, la que debe efectuarse dentro del plazo que tiene para actuar, teniendo en cuenta que solamente cuando se conoce el acto administrativo tiene efectos vinculantes para el administrado.

*Conforme al artículo 60 del Código de Régimen Político y Municipal: “Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo”; **no resulta pues equitativo para el Estado que mientras el particular puede tener certeza de que ha cumplido con un determinado plazo al ejecutar una actuación, a la administración se le disminuya el término en su favor dependiendo de si el administrado ejerce o no sus recursos**; lo que resulta evidente en el presente caso, en que el ejercitar el recurso de reposición era facultativo de la accionante para agotar la vía gubernativa.*

El hecho de que la administración pueda modificar su actuación inicial en vía gubernativa, no desvirtúa lo mencionado, pues al dar respuesta a los recursos, lo que hace la autoridad es revisar una actuación definitiva, en la que pudo haber omisiones, excesos, errores de hecho o de derecho, que tiene la posibilidad de enmendar, pero sin que pueda decirse que solo en ese momento está ejerciendo su potestad sancionadora.

La Sección interpreta que cuando el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo fijó el término de tres años para la imposición de sanciones, éste se entiende cumplido con la expedición del acto administrativo correspondiente y su debida notificación dentro de este plazo, sin que se requiera esperar la posibilidad de que se interpongan o no los correspondientes recursos.” (negrilla no original)

En conclusión, esta Corporación comparte y acoge la posición del Consejo de Estado, la cual ha sido reiterada en múltiples sentencias³, así, el término de caducidad debe contarse a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo

² C.E. Sección Cuarta, Sent. Mar. 24/94, Exp. 5033, M.P. Jaime Abella Zárate; Sent. Jun. 23/2000, Exp. 9884 M.P. Julio E. Correa Restrepo.

³ Tesis reiterada por el Consejo de Estado Sección Cuarta, en sentencia del 18 de septiembre de 2003, Exp. 13353, con Ponencia de la doctora Ligia López Díaz; y Sección Primera, en sentencia del 23 de enero de 2003, Exp. 7909, con Ponencia del doctor Manuel Santiago Urrueta Ayola.

Bogotá sin indiferencia

Consejo de Justicia de Bogotá D.C., Calle 14 No. 8-53 – Piso 3 Edificio Furatena
PBX. 3387000 / 3386880 Ext. 3210 – 3211 – 3220 – Fax 3422163
Página Web: www.segobdis.gov.co - Información línea 195



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. 0997 de 2006

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

de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina, y se interrumpirá con la notificación del acto sancionatorio proferido en primera instancia”.

De conformidad con el precedente señalado y descendiendo en el análisis, las pruebas analizadas muestran que el acto sancionador fue notificado personalmente el 3 de septiembre de 2003, de modo que ese día se interrumpió el cómputo del término de caducidad. Así, si se demuestra que la obra se terminó de construir antes del 3 de septiembre de 2000, habría operado la caducidad, de lo contrario la decisión habría sido emitida dentro del término legal.

Al respecto debe señalarse en primer lugar, que la actuación se inició en enero de 2001, fecha en la cual se constata la existencia de la estructura en obra negra, sin que la autoridad de policía haya podido verificar que existía obra en ejecución. No obstante, este primer elemento señala que la obra objeto de sanción fue terminada con anterioridad a enero de 2001.

Ahora, Aura Marina Mera de Vallejo manifiesta en su declaración que los dos pisos los construyó en 1993 y que desde esa fecha no ejecuta obra alguna. En el mismo sentido, con el recurso presenta una declaración escrita e informal, en la que dos vecinos manifiestan que desde 1993, no se ejecuta construcción alguna en el predio. No obstante tales declaraciones deben ser desestimadas por no corresponder a la verdad, según se mostrará a continuación.

En oficio del 8 de agosto de 2006 el Departamento Administrativo de Catastro Distrital (folios 44-48), comunica que según se constata en los registros de levantamientos de informes catastrales realizados sobre el inmueble objeto de actuación, éste cuenta con un lote de 72 metros cuadrados y hasta el año 2000 sólo se habían construido 63 metros cuadrados en un piso. Es a partir del levantamiento de información catastral realizado en el año 2001, que se verifica que el predio registra construcción de 155,10 metros cuadrados en 2 pisos. Como se dijo anteriormente, la información contenida en los documentos públicos indicados desvirtúa las declaraciones de la infractora y sus supuestos testigos.

No obstante lo anterior, si bien las pruebas allegadas al expediente muestran que en enero de 2001 ya existía una construcción de 155,10 metros cuadrados en 2 pisos, debe tenerse en cuenta que al momento del levantamiento de información catastral del año 2000, sólo existía construcción de 63 metros cuadrados en un piso.

Así, la construcción de los 92,10 metros cuadrados adicionales a la construcción original debió realizarse en una fecha indeterminada, ubicada muy probablemente en el segundo semestre del año 2000, después de la fecha de levantamiento del informe catastral de ese año y antes de enero de 2001.

Ahora, como se dijo inicialmente si se hubiese demostrado que la obra se terminó de construir antes del 3 de septiembre de 2000, habría operado la caducidad, pero si se hubiese construido entre septiembre y diciembre de 2000 (margen de 4 meses), la decisión habría sido emitida dentro del término legal.

En el expediente no existen indicios adicionales que permitieran a esta instancia formar una idea clara respecto de la circunstancia analizada. Lo anterior muestra que existe un grado de incertidumbre respecto de la procedencia o no de la caducidad de la facultad sancionadora de la administración. Duda que en aras del debido proceso constitucional y en aplicación del principio constitucional de buena fe (coadyuvado con los elementos fácticos y jurídicos analizados), debe ser resuelta a favor del infractor y en consecuencia resulta procedente declarar la caducidad de la facultad sancionadora de la administración. De conformidad con lo anterior habrá de revocarse la decisión impugnada.

No obstante, lo anterior permite hacer un especial llamado a la Alcaldía Local, para que revise sus procedimientos, de manera que sus actuaciones administrativas sean oportunas, pues resulta sorprendente

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. 0997 de 2006

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

que disponiendo de un plazo legal inferior a los tres años para pronunciarse, deje pasar 2 años y 9 meses para hacerlo.

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: Revocar la Resolución No. 440 del 7 de julio de 2003 proferida por la Alcaldía Local de Kennedy.

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

TERCERO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Original Firmado)
JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

(Original Firmado)
HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero

(Original Firmado)
GLEISON PINEDA CASTRO
Consejero

Bogotá sin indiferencia

Consejo de Justicia de Bogotá D.C., Calle 14 No. 8-53 – Piso 3 Edificio Furatena
PBX. 3387000 / 3386880 Ext. 3210 – 3211 – 3220 – Fax 3422163
Página Web: www.segobdis.gov.co - Información línea 195