



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

COMPETENCIAS DE CONTROL EN CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ. La competencia de la CAR respecto de los cerros orientales comprende la sanción de conductas que atenten contra el bien jurídico protegido, en términos medioambientales o de protección de la riqueza natural; la sanción de conductas constitutivas de infracción urbanística corresponde a los Alcaldes Locales de Bogotá. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ. (A2006-1827)

ACTO ADMINISTRATIVO No. 1827 29 de diciembre de 2006

Número de radicación: 187-03
Asunto: Infracción al régimen urbanístico
Presunto Infractor: Paula María Ángel Ángel y Edgar Vicente Gutiérrez
Procedencia: Alcaldía Local de Santa Fe
Consejero Ponente: **GLEISON PINEDA CASTRO**

Decide la Sala recurso de apelación presentado en contra de la Resolución No. 335 del 9 de septiembre de 2004.

ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 335 del 9 de septiembre de 2004 la Alcaldía Local declara Infractores de las normas urbanísticas a Paula María Ángel Ángel y Edgar Vicente Gutiérrez, les impone multa por valor de \$17'208.000, les ordena la demolición de la construcción realizada sin licencia en el Lote 19 y 20 "El Ocal" ubicado en la Vereda el Verdón Bajo y les concede 60 días de plazo para adecuarse a las normas urbanísticas presentando la licencia o demoliendo las obras ejecutadas so pena de la imposición de multas sucesivas.

Contra esta decisión el apoderado de Paula María Ángel Ángel y Edgar Vicente Gutiérrez, el 21 de septiembre de 2004, interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación. El recurso se fundamenta en los siguientes argumentos: que el trámite se encuentra viciado de nulidad absoluta en razón a que se violaron preceptos constitucionales y legales como son el debido proceso y el derecho a la defensa, toda vez que en marzo de 2002 la Alcaldía los citó a rendir descargos sin señalarles sus derechos o garantías, su derecho de asignar abogado, aportar pruebas, etc.; que en la diligencia de descargos no se les informó el motivo de la comparecencia, sus derechos, ni la posibilidad de no declarar contra sí mismos, o de solicitar pruebas y designar un abogado, pues solo se les interrogó sobre la calidad en la que se encontraban en la vivienda partiendo de preguntas capciosas, dando por hecho algo que no se había probado; que adquirieron el predio en octubre de 2001 y en la escritura se especifica que dentro del predio se encontraba una casa campesina en mal estado de conservación, por lo que se debió ejecutar obras de reparación sin que se pueda pregonar que se efectuó construcción, ampliación, demolición y/o adecuación; que no es cierto que en el momento de la visita se encontraran construyendo o ampliando la casa y que la constancia que así lo señala carece de firma de testigos y se presume que la prueba no fue practicada directamente por quien la suscribe; que las obras realizadas fueron las reparaciones locativas sobre una casa prefabricada, las cuales no requieren licencia; que toda vez que la vivienda es modelo 1995, ha procedido el fenómeno de la prescripción y; que para la vereda el Verjón no existe reglamentación alguna para la expedición de las licencias de construcción y que tal negligencia del Estado no puede afectar al particular.

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 PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

COMPETENCIA

Conforme lo establecido en el numeral segundo del artículo 191 del Acuerdo 79 de 2003, es competente el Consejo de Justicia de Bogotá Distrito Capital para conocer la segunda instancia de los procesos de policía.

CONSIDERACIONES

a. Competencia de las Alcaldías Locales para conocer y sancionar infracciones urbanísticas en cerros orientales.

En primer lugar debe precisarse que, si bien el Acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976 del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Del Ambiente – INDERENA, delegó a la CAR sus competencias en la administración y manejo de la reserva forestal así como la imposición de sanciones por su vulneración, la misma norma (art. 5) dispuso que tal delegación operaba “*Sin perjuicio de las facultades que correspondan al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Secretaría de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá*”.

Así, el Inderena sólo delegó aquellas facultades que ostentaba. Las competencias del Distrito Capital en relación con el otorgamiento de licencias de construcción y su control, no estaba en cabeza del Inderena y en todo caso, la norma deja claro que la delegación se otorga sin perjuicio de las competencias del ente territorial. Competencias que hoy están en cabeza de las Curadurías Urbanas y las Alcaldías Locales.

En segundo lugar, tanto la Ley 810 de 2003 (arts. 1 y 2) como el Decreto Ley 1421 de 1993 (art. 86), disponen que los Alcaldes Locales de Bogotá tendrán la competencia de conocer y sancionar las infracciones urbanísticas que se realicen en el territorio del Distrito. Dentro de tales infracciones, el inciso 3 del numeral 1 artículo 2 de la Ley 810 de 2003, contempla específicamente como infracción las actuaciones urbanísticas que “*se desarrollan en terrenos de protección ambiental*”. Esta norma especial que reglamenta claramente todo lo relacionado con infracciones urbanísticas, integra como tales, aquellas que ocurran en suelos de protección como las reservas forestales y, otorga la competencia para sancionar a los Alcaldes.

En tercer lugar, El Consejo de Estado al pronunciarse respecto de las competencias relacionadas con el patrimonio cultural de la nación, ha señalado que compete al Ministerio de Cultura la imposición de sanciones relacionadas con faltas contra tales bienes, en tanto que la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas (“entre las que figura la demolición o intervención sin licencia en inmuebles de conservación arquitectónica”) compete a los Alcaldes¹.

Los tres argumentos señalados permiten concluir que la competencia de la CAR respecto de los cerros orientales comprende la sanción de conductas que atenten contra el bien jurídico protegido en términos medioambientales de protección de la riqueza natural, en tanto que la sanción de conductas constitutivas de infracción urbanística corresponde a los Alcaldes Locales de Bogotá.

b. Normas aplicables y alcance del debido proceso en las actuaciones administrativas de índole administrativo.

¹ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 19 de febrero de 2004, consejero ponente Gustavo Aponte Santos, expediente 1548.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

En el Acto Administrativo No. 0040 del 16 de abril de 2004 se refirió a las normas procesales aplicables a las actuaciones de policía, así:

“Para efectos de resolver el problema planteado, resulta pertinente referirse al precedente sentado por la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público, en el Acto Administrativo No. 0010 del 18 de marzo de 2004, con ponencia del Consejero Gleison Pineda Castro².

La decisión antes referida señaló que para efectos de dilucidar la procedencia de un recurso interpuesto en contra de un acto proferido por esta Corporación, resulta de gran importancia hacer la distinción de la naturaleza jurídica de los diferentes procesos en que la administración ejerce la función de policía³.

Entre ellos los **procesos policivos civiles en los cuales las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional** (procesos relacionados con la posesión, tenencia o servidumbre sobre bienes inmuebles) respecto de los cuales en aquello que las normas especiales de policía guarden silencio, debe acudir al Código de Procedimiento Civil; y los **procesos policivos por contravenciones administrativas en los cuales la actuación es típicamente administrativa** (infracciones urbanísticas, incumplimiento de requisitos de funcionamiento de establecimientos comerciales o restitución de bienes de uso público, entre otros), en los cuales por disposición expresa de las normas especiales, son aplicables los procedimientos pertinentes a la vía gubernativa contemplados en el Código Contencioso Administrativo.”

Ahora, en Acto Administrativo No. 1016 del 31 de agosto de 2005 esta Corporación señaló el alcance que tenía el debido proceso en este tipo de actuaciones. Al respecto se dijo:

“En atención a lo antes señalado, debe precisarse cuáles son las garantías procesales que deben aplicarse en este tipo de actuaciones.

De conformidad con el **artículo 28** del Código Contencioso Administrativo “*Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma*”. El **artículo 34** ibidem “*Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales de oficio o a petición del interesado*” y según el **artículo 35** ibidem “*Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares... Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para*

² Precedente ratificado en los Actos Administrativos Nos. 0030 y 0031 del 1 de abril de 2004.

³ La Corte Constitucional ha hecho la distinción entre las facultades de policía así: poder, función y actividad de policía. En la sentencia C-492-02, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, hace un análisis de las distintas sentencias en las cuales se ha abordado el tema, titando entre otras las sentencias C-24/94, C-366/96, C-110-00, C-1444/00, C-046/01, C-432/96, C-87/00, para concluir que:

“El poder de policía lo ejerce, de manera general, el Congreso de la República por medio de la expedición de leyes que reglamentan el ejercicio de la libertad cuando éste trasciende el ámbito privado e íntimo. Este poder también es ejercido en forma excepcional, por el Presidente de la República en los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia.

La función de policía es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley.

La actividad de policía es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público.”

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay."

Señalan las normas citadas, que 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 la requiere la compilación de pruebas en las que se soporta la decisión, ni la motivación del acto que puede ser sumaria.

En consecuencia no resulta válido afirmar que exista un tipo de prueba estrictamente necesario para adoptar la decisión, pues lo esencial es obtener mediante cualquier medio probatorio idóneo la convicción respecto de la decisión precedente. Por su puesto, garantizando el debido proceso constitucional. Así, los llamados descargos son sólo uno de los medios probatorios en que puede sustentarse la decisión y por lo mismo, uno de los medios probatorios que pueden ser utilizados por el particular para el ejercicio de su defensa.

Una vez la administración dé a conocer la existencia de la actuación policivo administrativa, el particular interesado tiene el derecho de acudir a su defensa presentando o solicitando la práctica de las pruebas que estime necesarias, entre ellas la de ser escuchado. De otra parte, el administrado tiene la facultad legal de guardar silencio en espera de que la administración le notifique la decisión adoptada y proceder a controvertirla a través de los recursos legales y las pruebas pertinentes.

La única formalidad que contempla la actuación administrativa es la publicidad de la decisión de la administración. Según el artículo 44 ibídem la decisión debe notificarse personalmente al interesado. De no ser posible la notificación personal, ésta se hará por edicto (art. 45 ibídem) y en el evento en que las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, la decisión debe ser publicada (art. 46 ibídem). Aún en el evento en que no se diera correcta aplicación a las formalidades señaladas para la notificación, la decisión produce efectos legales si el interesado utiliza en tiempo los recursos legales (art. 48 ibídem).

Al respecto resulta pertinente observar lo señalado por el Consejo de Estado - Sección Primera en decisión del 14 de junio de 2001, expediente 6569 con ponencia del Consejero Manuel Santiago Urueta Ayola. La providencia dice:

"Entonces, debe entenderse que, si bien es cierto que la mencionada señora se vinculó al procedimiento a través de la solicitud de revocatoria directa de la decisión del Consejo de Justicia de Santa Fe de Bogotá, adoptada el 24 de julio de 1998 y notificada en estrados, también lo es que ella conocía la existencia de la querrela por haber intervenido en varias diligencias practicadas durante ese trámite, dada su condición de esposa de aquel.

No puede afirmarse, entonces, que se ha violado el derecho a la defensa y, por ende, el debido proceso de Rosa Lina Cristancho López porque era conocedora del procedimiento policivo adelantado por la Alcaldía Local de Suba, ya que intervino en él.

Debe concluirse que el cargo edificado sobre la violación del debido proceso de Rosa Lina Cristancho López, no prospera.

Ahora bien, debe tenerse también en cuenta que la equivocación en que se incurrió al sancionar al apoderado de los esposos demandantes y no a los propietarios del inmueble, para nada representa desconocimiento del debido proceso porque, **además de haber sido reparado por la autoridad administrativa, se vio subsanado al presentar la demanda que ahora se decide ya que se abrió la posibilidad de acudir ante el juez administrativo en procura de las pretensiones analizadas**, las cuales fueron incoadas en ejercicio de la acción contencioso administrativa correspondiente, **amén de que el otro copropietario intervino en la vía gubernativa."** (negrilla nuestra)

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 PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

En esta jurisprudencia el Consejo de Estado dijo que se inería que la persona conocía la existencia de la actuación por el simple hecho de que al mismo había sido vinculado su cónyuge; que en todo caso la posible irregularidad por la no vinculación de una persona a una actuación administrativa en la que se sancionó a su esposo respecto de un bien de los dos, quedó subsanada cuando el primero presentó ante la administración una solicitud de revocatoria directa y finalmente; que el ejercicio de la acción contencioso administrativa permite controvertir la legalidad de la actuación administrativa.

En conclusión, el debido proceso constitucional en una actuación administrativa, se garantiza cuando por cualquier medio el particular ha conocido la existencia de la actuación y ha tenido la oportunidad de controvertir la decisión adoptada.

- **El debido proceso en el caso concreto.**

En primer lugar debe tenerse en cuenta que si en una actuación administrativa existen elementos que señalan la vulneración al debido procesos que involucre a parte de los interesados, la adopción de medidas tendientes a subsanar la irregularidad debe referirse estrictamente a las personas a quienes no se les haya garantizado el debido proceso sin afectar la validez del acto respecto de quienes tuvieron la oportunidad de ejercer su defensa en legal forma.”

Ahora, el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo dispone que “*se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo a petición del interesado*” (negrilla nuestra). Como se señaló en el precedente citado, el procedimiento en este tipo de actuaciones se caracteriza por la informalidad y la posibilidad de subsanar las eventuales irregularidades que puedan presentarse.

En el caso que se examina el inicio de la actuación se comunicó en debida forma, como puede observarse a folios 1 y 2, pues realizada la visita al predio objeto de actuación (28 de noviembre de 2001), se dejó citación para que el interesado compareciera a la Alcaldía Local. En atención a las comunicaciones señaladas, ante la Alcaldía Local el 18 de marzo de 2002 se hicieron presentes a declarar sobre los hechos Paula María Ángel Ángel y Edgar Vicente Gutiérrez Romero (folios 7-8), quienes el 18 del mismo mes allegaron al expediente una comunicación ampliando su declaración (folios 17-18) y refiriéndose a las visitas que la Alcaldía Local había practicado al predio.

Lo anterior muestra que la Alcaldía cumplió con la obligación de comunicar el inicio de la actuación. De otra parte, en el caso en examen, la decisión de la administración (adoptada con base en la pruebas informalmente allegadas al expediente) fue debidamente publicitada en razón a la notificación personal realiza (folio 38). De igual forma, los interesados ejercieron oportunamente los recursos de ley.

Lo señalado permite precisar que el debido proceso ha tenido plena garantía en la actuación. De manera que corresponde a esta instancia pronunciarse respecto de la existencia de la infracción urbanística y las consecuencias legales de la misma.

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

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

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

1. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos no urbanizables o no parcelables o en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico.
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 e, intervenir las áreas que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso 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).

d. Obras que requieren licencia.

La Ley 810 de 2003 se refiere en su artículo 8 a las obras que **no** requieren licencia, así, señala que *“Las reparaciones o mejoras locativas, consideradas como aquéllas obras que tienen como finalidad mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato, sin afectar su estructura portante, su distribución interior, sus características funcionales y formales, y /o volumetría no requieren licencia de construcción”*. (negrilla nuestra)

De conformidad con el Decreto 564 de 2006, las licencias de construcción pueden ser otorgadas en la modalidad de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público (art. 1).

El artículo 7 ibídem, dentro de las modalidades de licencia de construcción, precisa las siguientes:

- “1. Obra nueva. Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos.
2. Ampliación. Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar...
4. Modificación. Es la autorización para **variar el diseño arquitectónico o estructural** de una edificación existente, sin incrementar su área construida...

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

6. Reforzamiento Estructural. Es la autorización para **intervenir o reforzar la estructura** de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo-resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya y su reglamento.
7. Demolición. Es la autorización para **derribar total o parcialmente** una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios...”

Esta norma señala que constituyen reparaciones locativas el mantenimiento, la sustitución, restitución o mejoramiento de los materiales de pisos, cielorrasos, enchapes, y pintura en general, y la sustitución, mejoramiento o ampliación de redes de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, telefónicas o de gas (art. 10 ibídem).

De otra parte el Código de Construcción de Bogotá (adoptado mediante Acuerdo Distrital 20 de 1995) señala qué tipo de intervenciones se consideran menores y en consecuencia no requieren licencia y, qué tipo de intervenciones sí requieren la obtención de licencia. La norma contempla:

“Sección A.3.6 ALTERACIONES MENORES Y REPARACIONES COMUNES

ARTÍCULO A.3.6.1. Para los propósitos de este Código, el término **"alteraciones menores"** significa **pequeños cambios o reparaciones comunes en una edificación o en parte de ella, que no afectan la salubridad, la seguridad estructural o la seguridad contra el fuego**; por otra parte, incluye renovaciones de elementos existentes en la edificación, con materiales o repuestos equivalentes. Este tipo de trabajos puede llevarse a cabo sin necesidad de obtención de licencias o permisos.

PARÁGRAFO A.3.6.1.1. Los trabajos relacionados a continuación no se consideran como alteraciones menores o reparaciones comunes y, por lo tanto, su ejecución tiene que ajustarse a las normas contempladas en este Código y estar condicionados a la obtención de la licencia respectiva: **corte o remoción de muro, piso o techo; remoción, cambio o supresión de cualquier medio requerido de evacuación; reordenamiento o relocalización de partes de la edificación que afecten las normas sobre cargas, medios de evacuación o iluminación, ventilación o ascensores; adiciones, en instalaciones hidráulicas o sanitarias, o en el sistema de distribución de gas, o cualquier otro trabajo que afecte la salubridad, la seguridad estructural o los sistemas de protección contra incendios de la edificación.**” (negrilla de la Sala)

Como puede verse, toda construcción, ampliación, modificación, reforzamiento o demolición de una obra requiere licencia de construcción. Así mismo, hacen parte de este tipo de intervenciones todo corte o remoción de muro, piso o techo; la relocalización de partes de la edificación; los cambios de las estructuras, etc.

e. La naturaleza jurídica de los cerros orientales de Bogotá.

Ahora, veamos cuál es la naturaleza jurídica de los cerros orientales y de la vereda el Verjón, que de ellos hace parte.

Con base en las facultadas otorgadas a través del Decreto Ley No. 133 de 1976⁴, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -Inderena-, mediante Acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976 (Aprobado por la Resolución No. 0076 del 31 de marzo de 1977 del Ministerio de Agricultura) dispuso *“Artículo 1: Declarar como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona*

⁴ El Decreto Ley No. 133 de 1976, al respecto disponía: *“El Instituto tendrá las siguientes funciones: a)... b) Declarar, alinderar, reservar y administrar las áreas que se consideren necesarias para la adecuada protección de los recursos naturales renovables y efectuar las sustracciones a que haya lugar... Parágrafo. El ejercicio de la función otorgada por el literal b) del numeral 3) del presente artículo, requerirá la aprobación del Gobierno Nacional.”* (resaltado de la sala)

Bogotá in indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

denominada *Bosque Oriental de Bogotá*, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, y comprendida por los siguientes linderos generales:...”.

En relación con la naturaleza de las reservas forestales, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (en adelante CNRN) adoptado mediante Decreto Ley 2811 del 18 de diciembre de 1974, dispone:

“Artículo 206°.- Se denomina área de reserva forestal la **zona de propiedad pública o privada** reservada para destinarla **exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras**.

Artículo 207°.- El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.

Artículo 208°.- La construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas, o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa.

La licencia solo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

El titular de licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas.

Artículo 209°.- No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.

No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código. (EXEQUIBLE).

Artículo 210°.- si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.”

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que nuestra Constitución es sumamente generosa y exigente en cuanto se refiere a la protección del derecho colectivo al medio ambiente. Al respecto en el artículo 79 dispone que *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

De igual forma, la Constitución protege *“el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”* (art. 80).

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

En tal sentido es pertinente señalar que la Ley 99 de 1993⁵ en su artículo 61 declara que **“la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales. Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”**.

De igual forma, en el ordenamiento jurídico de Bogotá han sido múltiples las normas que se han proferido para la protección de los cerros orientales.

El **Acuerdo Distrital 7 de 1979**⁶ disponía que los Cerros Orientales eran una Zona de Reserva Ambiental, definida como **“aquella en la cual es necesario proteger y conservar los elementos naturales existentes con mérito o valor para el paisaje urbano o rural del Distrito Especial de Bogotá”**, en la cual el uso permitido sería el Forestal, siendo restringidos los usos para vivienda (ver arts. 8, 11, 133, 166, 167, 168, etc.).

Esa norma fue subrogada por el **Acuerdo Distrital 6 de 1990**⁷ el cual disponía que los Cerros orientales (área suburbana situada entre las cotas 2700 y 2800) eran Zonas de Preservación del Sistema Orográfico en las cuales era **“necesario proteger y conservar los elementos naturales de la orografía distrital existentes, con mérito singular para el paisaje, el ambiente y la estructura urbana del Distrito Especial de Bogotá”** (ver arts. 152, 183, etc.).

De otra parte el actual Plan de Ordenamiento de Bogotá – POT (adoptado por el Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004), dispone en su artículo 6 que **“La consolidación urbana, tiene como condición evitar la conurbación de la ciudad con los municipios vecinos, mediante la protección, recuperación y mantenimiento de sus bordes: cuenca del río Bogotá, cerros orientales y zonas rurales del sur y del norte. Con este fin el uso del suelo en dichas áreas se orientará con base en las siguientes estrategias:… 2. Protección y restauración ambiental de los cerros orientales, de los cerros de Suba y de las zonas de riesgo para evitar la urbanización ilegal.”** Respecto de los cerros orientales también dispone que **“Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 17 de este Plan”**

El Código de Policía de Bogotá (adoptado mediante Acuerdo Distrital 79 de 2003), le otorga a los cerros orientales de Bogotá, la doble naturaleza de área ecológica y espacio público, al establecer en su artículo 71 que **“Los cerros y bosques que bordean el Distrito son su elemento ambiental y paisajístico más característico y hacen parte del sistema de áreas protegidas dentro de la estructura ecológica principal y del espacio público. Estos, además, contribuyen a modelar el clima y a limpiar el**

⁵ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se definía el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptaban políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá.

⁷ Por medio del cual se adoptaba el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictaban otras disposiciones.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

aire y son una reserva natural de agua de importancia vital para la salud humana, la conservación de los recursos naturales y la estabilización de las dinámicas ambientales. Su cuidado y protección son de interés general".

Lo anterior permite concluir que los cerros orientales constituyen una zona de suelo protegido, lo cual implica que en el evento de probarse la existencia de infracción urbanística en cerros orientales, procede sanción urbanística consistente en la imposición de multa y simultáneamente la orden de demolición, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003.

f. 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 visita practicada el 28 de noviembre de 2001, en la que se constata la existencia de una "casa prefabricada que se encuentra en proceso de construcción y ampliación en la parte posterior".

En declaración del 8 de marzo de 2002 Paula María Ángel Ángel y Edgar Vicente Gutiérrez (folios 7-8) manifestaron ser los propietarios de la obra ejecutada sin previa obtención de licencia. Sobre los hechos señalaron: "Nosotros hicimos promesa de compraventa de esa casa junto con el lote en junio del año 2001... junto con **la casa campesina en él construida en material y madera de sesenta metros cuadrados**, ubicada en el Páramo El Verjón de Bogotá... Nosotros recibimos una casa descuidada que al parecer se encontraba abandonada de tiempo atrás y tenía unas latas de zinc y como al mes nos pasamos allí... Lo que se hizo fue cambio de tejas de zinc que tenía por eternit, estucar, pintar, enchapar el baño y ya estando ahí acordamos nivelar los pisos porque la casa se inundó, detrás de esa casa había una enramada en madera y también en teja de zinc y entonces esa también lo que se hizo fue cambiar la estructura existente en madera por una metálica y la teja de zinc por eternit y revisión y corrección de las instalaciones eléctricas e hidráulicas... falta concluir la **cocina** que se iba a instalar en la parte de atrás en la enramada".

En comunicación del 18 de marzo de 2002 (folios 17-18) Paula María Ángel Ángel y Edgar Vicente Gutiérrez manifiestan que las obras ejecutadas fueron concluidas en diciembre de 2001 y que como prueba de ello pueden observarse las fotografías tomadas por la Alcaldía Local el 1 de ese mismo mes (las fotografías reposan a folio 6), pues –según la comunicación–, de haber existido obra en ejecución en ese momento (o al fijar el oficio el 23 de febrero), la Alcaldía habría procedido a imponer los respectivos sellos.

El análisis de las pruebas señaladas permite concluir que en la primera visita que se realiza (28 de noviembre de 2001) se da cuenta de una casa prefabricada que se encuentra en proceso de construcción y de una obra adicional que se realiza en la parte posterior de la prefabricada. Obras que en esa fecha la Alcaldía Local **ciertamente procede a sellar**.

Ahora, en los registros fotográficos tomados tres meses después (1 de marzo de 2002) se observa la casa prefabricada estructuralmente terminada. Respecto de la obra anexa se observa que se han levantado columnas, techo y algunas hileras de ladrillo.

De conformidad con la declaración de los presuntos infractores, en el año 2001 ellos habrían comprado el predio junto con una "**casa campesina en él construida**" en **material, madera y latas de zinc**, con un área de 60 metros cuadrados, la cual se encontraba descuidada y abandonada. Ésta parte de la declaración puede tenerse por cierta en cuanto encuentra sustento en la copia simple de la escritura pública No.02597 expedida el 2 de octubre de 2001 por la Notaría 46 de Bogotá.

La misma declaración señala que en el predio adicionalmente había una **enramada en madera y tejas de zinc**, la cual estaría ubicada detrás de la casa.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

Respecto de las obras adelantadas en la casa campesina afirman los declarantes que se restringió a cambio de tejas de zinc por eternit, estucado, pintura, enchape de baño y nivelación de pisos. En relación con las obras adelantadas en la enramada manifiestan que realizaron cambio de la estructura en madera por una metálica y teja de zinc por eternit, además de reparaciones de instalaciones eléctricas e hidráulicas.

Ahora, como se dijo anteriormente existe coincidencia entre la declaración y la escritura pública en el sentido de que el predio fue adquirido con una casa campesina en material, madera y latas de zinc descuidada y abandonada. Sin embargo debe analizarse el alcance de tal hecho. Si se verifica en el Diccionario de la Real Academia Española, el término “campesino” hace referencia a “*perteneciente o relativo al campo*”, “*propio de él*”, “*silvestre, espontáneo, inculto*”. La misma fuente, respecto del término de “*enramada*”, señala que hace referencia a “*cobertizo hecho de ramas de árboles*”.

Lo señalado permite inferir que una casa campesina comprende una estructura construida con las herramientas, materiales y recursos **propios de la informalidad y espontaneidad del campo**. Así, como lo señala la escritura, debía tratarse de una estructura que mezclaba elementos como ladrillo, cemento, madera y latas de zinc. Sin embargo, la estructura que se observa en el predio y respecto de la cual, en la primera visita se informa que se encuentra en proceso de construcción (procediéndose a ordenar su sellamiento o suspensión), no corresponde a tales características. Todo lo contrario, **la casa prefabricada corresponde a una estructura producto de un proceso industrial, tecnificado y especializado**. Incluso, este tipo de estructuras responde a un nombre específico y sumamente conocido, esto es “prefabricada”, razón por la cual no resulta comprensible que este tipo de vivienda hubiese sido catalogada bajo el concepto de “campesina” que no corresponde.

De igual forma, la llamada enramada debía corresponder a una estructura sumamente informal y elaborada exclusivamente a base de elementos propios del campo, como son madera, varas, hojas de palma, etc. Sin embargo, la estructura que pretende mostrarse como tal, según se observa en las fotografías aportadas a folios 92-100, consiste en toda una construcción formal con cerramiento en ladrillo a la vista, vidrio, pisos embaldosinados y destinada a habitación y probablemente cocina (según consta en declaración).

De conformidad con lo señalado, si bien pudo existir una casa campesina o enramada al momento de adquirir el predio, lo cierto es que las pruebas obrantes en el expediente señalan que las construcciones que hoy existen allí, no corresponden a las mismas, sino que se trata de obras distintas que seguramente remplazaron a la anterior y, respecto de la cual se ha demostrado que estaba en proceso de construcción en noviembre de 2001, que en marzo de 2002 aún no se había terminado de ejecutar y, que al interponer el recurso (21 de septiembre de 2004) ya se encuentran culminadas (pese a la suspensión decretada desde el inicio).

Toda vez que la decisión fue emitida dentro del término legal, esta Sala encuentra innecesario hacer referencia a la caducidad de la facultad sancionadora de la administración.

Entonces, en la actuación se encuentra probado que, sin la previa obtención de licencia Paula María Ángel Ángel y Edgar Vicente Gutiérrez realizaron construcción en un predio de la Vereda el Verjón. Conducta que constituye infracción y a la cual corresponde una “sanción urbanística”, cuya determinación depende de si la conducta se enmarca en el numeral 1, numeral 2 o numeral 3 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
SALA PLENA

Acto Administrativo No. 1827 de 2006

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

Así, si la Vereda el Verjón hace parte del suelo edificable, la sanción urbanística sería multa y otorgamiento de un plazo de 60 días para la legalización de la construcción, so pena de ordenar la demolición de las obras ejecutadas y la imposición sucesiva de nuevas multas (numeral 3).

Si por el contrario, la Vereda el Verjón hace parte del espacio público, bien sea que tenga o no la calidad de bien de uso público del Estado, o hace parte de terrenos de protección ambiental, humedales, rondas de cuerpos de agua, etc., la sanción urbanística sería multa y simultáneamente la orden de demolición (numerales 1 y 2).

Al respecto el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en concepto emitido el 30 de noviembre de 2005 (folios 115-116) manifiesta que:

“la vereda Verjón Bajo, según la cartografía oficial de la Resolución 0463 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *“Por medio de la cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá”*, **se encuentra ubicada dentro de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá** y por lo tanto hace parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital.” (negrilla de la Sala)

Toda vez que se ha verificado la ocurrencia de infracción urbanística en cerros orientales (Vereda el Verjón) y toda vez que la sanción urbanística correspondiente consiste en la imposición de multa y simultáneamente la orden de demolición, esta instancia habrá de confirmar el acto impugnado.

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: Confirmar la Resolución No. 335 del 9 de septiembre de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Santa Fe.

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.

RICARDO E. CUERVO P.
Consejero (salva voto)

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

GLEISON PINEDA CASTRO
Consejero

Bogotá sin indiferencia