



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
Sala Plena

Acto Administrativo No. 0122 de 2007, C.P. Joaquín Emilio Briceño Quintero
Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

Por incumplimiento de una sanción urbanística, como la orden de demolición, no pueden imponerse las multas contempladas en el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo, sino las señaladas en los numerales 3 o 4 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003. Si el acto que se ejecuta establece que el incumplimiento de la orden genera la aplicación de las multas de la Ley 810 de 2003 y se imponen otras, tal acto de ejecución sí es apelable y susceptible de revocatoria directa, además de demandable en jurisdicción contencioso administrativa, cuanto agrega, suprime o varía lo ordenado en el acto que se ejecuta. (A2007-0122)

RAZONES DEL SALVAMENTO

Con el debido respeto por las decisiones del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C., el suscrito Consejero salva el voto en relación con la decisión adoptada en el acto de la referencia, con la cual la Sala rechazó el recurso de apelación. Si bien comparto el criterio mayoritario en relación con la procedencia de rechazar el recurso, por cuanto los actos que imponen multas con base en el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo –en principio- son actos de ejecución; difiero de la decisión adoptada toda vez que -a mi juicio- la Sala debió avocar conocimiento en forma oficiosa para revocar directamente, por las razones que a continuación expongo (las cuales corresponden a la ponencia que respecto de este mismo caso me fue rechazada).

En el caso que se examina, la Alcaldía Local de Engativá mediante Resolución No. 0690 del 24 de junio de 2002 había ordenado la demolición del segundo piso del aislamiento posterior de un predio, advirtiendo sobre la procedencia de las multas contempladas en la Ley 388 de 1997, además de tasar las costas de la demolición en suma superior a los 21 millones de pesos. De conformidad con lo antes señalado, ésta Corporación modificó la decisión del A-quo mediante Acto Administrativo No. 0881 del 30 de noviembre de 2004, con el cual resolvió:

“Modificar los Numerales Segundo y Tercero de la Resolución No. 538 del 24 de junio de 2002 proferida por la Alcaldía Local de Engativá, la cual quedará así:

“SEGUNDO: Ordenar al señor José Antonio Pérez la demolición de la alcoba construida en el segundo nivel del aislamiento posterior del inmueble de la Carrera 77 bis No. 61-77. Para tal efecto, se concede un término de treinta (30) días.

“TERCERO: El incumplimiento de lo dispuesto en el numeral anterior, podrá acarrear al señor José Antonio Pérez la imposición de multas de conformidad con el numeral 3 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.” (subrayado no original)

Así, en esa ocasión la Sala confirmó la demolición, pero sólo “de la alcoba construida en el segundo nivel del aislamiento posterior” y se dispuso que el incumplimiento de la orden de demolición, acarrearía la imposición de las multas sucesivas contempladas en el “numeral 3 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003”, cuya aplicación debe darse de acuerdo al área irregularmente construida, que para el caso concreto estaría alrededor del millón de pesos (y no las de la Ley 388 de 1997 -70 salarios mínimos legales mensuales-, ni las del artículo 65 del Código Contencioso Administrativo -más de 31 millones-).

La tesis sostenida en el acto citado, se ratifica y amplía en Acto Administrativo No. 1829 de 2006¹, en el cual se dijo:

¹ Consejero Ponente Gleison Pineda Castro.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
Sala Plena

Acto Administrativo No. 0122 de 2007, C.P. Joaquín Emilio Briceño Quintero
Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro (contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com)

“Ahora, nótese que los cuatro tipos de situaciones descritas (actuaciones urbanísticas en terrenos no urbanizables o en espacio público y actuaciones urbanísticas en terrenos urbanizables pero sin licencia o en contravención a ella) conducen a la aplicación de multas sucesivas hasta que se cumpla con la finalidad de la ley, esto es, hasta que la obra irregular se adecue a las normas urbanísticas (obteniendo la licencia, adecuando las obras a la licencia correspondiente, tramitando su renovación o demoliendo).

Las dos primeras situaciones (actuaciones urbanísticas en terrenos no urbanizables o en espacio público), dada la gravedad de la conducta y la imposibilidad de adecuación, conducen a la orden inmediata de demolición y a la aplicación simultánea de las multas sucesivas **hasta que se realice la demolición.**

En el caso de la tercera y cuarta situación (construcción sin licencia o en contravención a ella - numerales 3 y 4 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003), toda vez que se trata de suelo susceptible de urbanizar y construir; el artículo 3 de la Ley 810 de 2003 prevé el otorgamiento de un plazo para que se acredite la normalización de las obras, una vez vencido el plazo (60 días), procede la **orden de demolición y la imposición de multas sucesivas, sucesividad que se aplicaría hasta que se realice la demolición.**

No obstante lo anterior, aún en suelo susceptible de construir en el que **se hayan ejecutado obras sin licencia o en contravención a ella**, en atención a las normas de edificabilidad establecidas por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito (o por sus reglamentos), puede ocurrir que respecto de cierto tipo de obras arquitectónicas no se pueda obtener licencia de construcción (aislamientos, antejardines, altura, voladizos, retrocesos, índices de edificabilidad y ocupación, etc.). Para estos eventos el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 dispone que se debe ordenar la demolición inmediata de tales obras, sin la previa imposición de la primera multa ni el otorgamiento del plazo de 60 días para acreditar la adecuación.

Dado que el artículo 3 ibídem establece que en el evento de construcciones sin licencia o en contravención a ella, ante la no adecuación a las normas urbanísticas procede la orden de demolición y la imposición de multas sucesivas: en atención a esta misma norma, habiéndose ordenado la demolición de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 2 ibídem (por imposibilidad de adecuar las obras construidas sin licencia o en contravención a ella), **si no se realiza la demolición, es procedente la imposición de las multas sucesivas** (contempladas en el numeral 3 o 4 del artículo 2 ibídem) **hasta que se ejecute la orden que garantiza el restablecimiento del ordenamiento urbanístico vulnerado.**

El presente caso la construcción que se ejecutó en contravención a la licencia (numeral 4 artículo 2 ibídem) comprende la intervención de área de aislamiento posterior, antejardín y altura superior a 3 pisos. Tales obras NO son susceptibles de adecuación a las normas urbanísticas en razón a que las curadurías urbanas no pueden otorgar licencia, pues la norma de edificabilidad del sector señala que el predio debe contar con antejardín, aislamiento posterior y altura máxima de tres pisos; de manera que sobre esas áreas no es posible la construcción.

Así, de imponerse multa y otorgarse plazo para obtener licencia (como lo hizo el A-quo), dado que el licenciamiento es jurídicamente imposible, las circunstancias devendrían definitivamente en la orden de demolición, de manera que en aplicación del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003, la demolición debe ordenarse inmediatamente, sin previa imposición de multa u otorgamiento de plazo.

De conformidad con lo expuesto, resulta procedente la confirmación del acto apelado, con las modificaciones que corresponden de acuerdo a lo antes señalado, esto es la modificación de la multa por la orden de demolición.

No obstante, en el evento en que no se cumpla con la orden de demolición, en atención al artículo 3 de la Ley 810 de 2003, serán aplicables las multas sucesivas de 8 salarios mínimos legales diarios por metro cuadrado de conformidad con el numeral 4 del artículo 2 ibídem.” (negrilla no original)

De conformidad con lo anterior, a mi juicio, el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo no es aplicable en asuntos relacionados con infracciones urbanísticas. La citada norma dispone que: “*Cuando un acto administrativo imponga una obligación a un particular y éste se resistiere a cumplirla, se le*

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
Sala Plena

Acto Administrativo No. 0122 de 2007, C.P. Joaquín Emilio Briceño Quintero
Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Cada multa puede llegar hasta dos millones ciento diez mil pesos (\$2'110.000) [hoy equivale a más de 37 millones que se ajustan en un 40% cada dos años]".

Respecto de la vigencia e interpretación de las leyes, el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 contempla que "La ley posterior prevalece sobre la anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior"; y el artículo 5 ibídem, dispone que "... Si en los códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes: 1. La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general...".

Con base en las normas señaladas en el precedente citado, las cuales reúnen el carácter de especiales y posteriores respecto de las normas del Código Contencioso Administrativo, en caso de que el infractor no se adecue a las normas urbanísticas cumpliendo con su obligación de demoler lo construido, la administración se encuentra ante la posibilidad de ejecutar directamente la orden o sancionar con la aplicación sucesiva de las multas contempladas en la Ley 810 de 2003, siendo innecesario e improcedente acudir a la aplicación de las multas del artículo 65 del CCA (norma anterior y general).

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que en el evento de incumplimiento parcial de la orden emitida, por ejemplo la demolición de sólo el 50% de lo ordenado, las normas que regulan las infracciones urbanísticas permiten tasar las multas en atención al área que continúe contraviniendo el ordenamiento urbanístico, situación que permite garantizar el principio de proporcionalidad de la multa, lo cual no ocurre con la aplicación del artículo 65 del CCA, que en todos los casos sería igual (superior a 37 millones).

Sin embargo, en el presente caso en razón a que no se había dado cumplimiento al Acto Administrativo No. 0881 del 30 de noviembre de 2004 que ordenó una demolición, la Alcaldía Local de Engativá, con fundamento en el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo, impuso multa de \$31'290.000 a José Antonio Pérez, en lugar de las multas sucesivas señaladas en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 como se dispuso en el acto que se pretendía hacer cumplir, las cuales debían oscilar alrededor de un millón de pesos.

No obstante que -en mi criterio- **la aplicación del artículo 65 del CCA no es procedente respecto de infracciones urbanísticas**, en gracia de discusión debe señalarse que aun cuando lo fuera, en el presente caso la medida tampoco se ajustaría a derecho, por cuanto desbordaría el ámbito de competencia en la ejecución de un acto administrativo.

Al respecto resulta pertinente hacer referencia a la jurisprudencia colombiana.

La Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia del Consejero Manuel Santiago Urueta Ayola, en sentencia del 21 de febrero de 2002, expediente 7193, dijo: "*Como quiera que las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho tienen como objeto la nulidad de actos administrativos, atendidos los artículos 84 y 85 del C.C.A., y lo que se pide anular en ejercicio de la presente acción no constituye acto administrativo, sino un acto de ejecución proferido dentro de una operación administrativa, la demanda incurre en ineptitud sustantiva, toda vez que, como lo ha reiterado la jurisprudencia, los actos de ejecución no son pasibles de ninguna de las acciones anotadas, a menos que contengan una decisión nueva, que no corresponda a lo ordenado en el acto administrativo que mediante aquél se ejecuta.*" (negrilla nuestra)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA
Sala Plena

Acto Administrativo No. 0122 de 2007, C.P. Joaquín Emilio Briceño Quintero
Salvamento de Voto del Consejero Gleison Pineda Castro (contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com)

La Sección Tercera de la misma Corporación con ponencia del Consejero Julio César Uribe Acosta, en sentencia del 9 de agosto de 1991, expediente 5934, señaló: ***“No obstante la verdad jurídica que se deja afirmada, también es cierto que si la administración, al proferir el ACTO DE EJECUCION, se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndose algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente.”*** (negrilla no original)

En Sala Plena con ponencia del Consejero Carlos Betancur Jaramillo, en sentencia del 5 de octubre de 1990 expediente S-095, expresó: ***“Lo primero, porque si bien el oficio DP - 10 de 20 de enero de 1983 no es más que un acto de ejecución del acto administrativo de aceptación de la renuncia dictado por el Consejo Superior de la Universidad, con el cual ninguna modificación se le introdujo a esa decisión, sino que simplemente se ajustó a ella, el DP - 011 de 21 de enero de ese mismo año, sí constituye acto administrativo por cuanto le adicionó a la aceptación de la renuncia como Director del Centro, la del cargo de docente escalafonado que ostentaba. Al proceder así el jefe de personal no sólo usurpó la competencia del Consejo Superior, sino que contrarió su voluntad, cuál era la de la aceptación de la renuncia del cargo directivo. La ilegalidad del acto es manifiesta y su expedición fue la que conculcó en forma definitiva los derechos del demandante.”*** (negrilla no original)

De conformidad con la jurisprudencia citada, **los actos de ejecución son aquellos que se restringen estrictamente al cumplimiento de lo ordenado en el acto administrativo en firme.** De manera que no pueden tenerse como tales aquellos **actos administrativos que ignoran las directrices del que supuestamente se ejecuta** (aplicación de las multas señaladas por la Ley 810 de 2003 por la no ejecución de la demolición), para dar aplicación a otros mecanismos (aplicación de las multas del artículo 65 del Código Contencioso Administrativo por el mismo motivo), que no sólo no están contemplados en el acto que se ejecuta, sino que se desvían de lo ordenado y del ordenamiento jurídico aplicable en la materia.

Así, la aplicación de una multa diferente a la que procedía (además de desproporcionada), constituye un acto que se aparta del principio de legalidad, siendo procedente su revocatoria directa oficiosa, de conformidad con el numeral 1 del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

Queda así motivado mi salvamento de voto.

GLEISON PINEDA CASTRO

Consejero