



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno

CONSEJO DE JUSTICIA

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

Acto Administrativo No. 0837 de 2007

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

Cuando se prueba que más de una persona fue responsable de las obras de construcción sin licencia, la sanción urbanística impuesta a una sola persona, debe revocarse. (A2007-0837).

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0837 29 de mayo de 2007

Número de radicación: 047-04 (2006-1231)
Asunto: Infracción urbanística
Presunto Infractor: María Dolores García
Procedencia: Alcaldía Local de Ciudad Bolívar
Consejero Ponente: Gleison Pineda Castro

Decide la Sala recurso de apelación de la Resolución No. 271 del 1 de noviembre de 2005 proferida por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 271 del 1 de noviembre de 2005 la Alcaldía Local declaró infractora urbanística a María Dolores García en razón a las obras realizadas sin la previa obtención de licencia de construcción en el inmueble de la Transversal 75K No. 59A-93 sur, le impuso multa de \$10'681.440 y le concedió un plazo de 60 días para acreditar la legalización de las obras, advirtiendo sobre la procedencia de la demolición e imposición de nuevas multas sucesivas.

El 23 de noviembre de 2005 el acto fue notificado personalmente a María Dolores García, quien el 24 del mismo mes interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación. El recurso interpuesto se fundamenta en los siguientes argumentos: que desconocía que debía obtener licencia para construir; que las actuaciones las realizó a través de terceros por cuanto desde hace 8 años vive fuera de Bogotá; que no le es posible obtener la expedición de licencia de construcción, en razón a que no cuenta con escritura del predio.

El recurso de reposición es resuelto por la Alcaldía Local mediante Resolución No. 035 del 6 de febrero de 2006 con la cual se ratificó el acto impugnado.

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 en el caso concreto.

La actuación se inicia a raíz de una queja presentada el 27 de febrero de 2004 (folio 1) en la cual se registra que en el predio de la Transversal 75K No. 59A-93 sur se estaba ejecutando una obra.

En la visita que se practicó el 4 de mayo de 2004 (folios 4-5) se verifica que "se observó una casa de 1 planta con estructura en concreto, muros en bloque y cubierta en placa de concreto de construcción reciente". Al informe se anexan registros fotográficos en los que se observa la fachada del inmueble.

Bogotá in indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno

CONSEJO DE JUSTICIA

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

Acto Administrativo No. 0837 de 2007

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

En nueva visita del 18 de octubre de 2005 (folios 16-17) se registra que “una casa de 1 planta con estructura en concreto, muros en bloque, pisos en cemento, placa en concreto a modo de cubierta. Consta de 2 alcobas, 1 sala, 1 cocina y 1 patio, siendo los muros de construcción antigua mientras que la placa si es de construcción es antigua”. Al informe se anexa un registro fotográfico.

En declaración del 17 de junio de 2004 (folio 7) María Dolores García manifiesta que se retiró la teja de zinc en todo el lote y se “fundió la placa y se echó el piso en patio y en salón de frente”. Adicionalmente informa que las obras se iniciaron el 1 de noviembre de 2003 y se terminaron el 21 del mismo mes, por cuanto no dispone de dinero para continuar su ejecución.

Así, las pruebas analizadas muestran claramente que, sin la previa obtención de licencia de construcción, en el predio de la Transversal 75K No. 59A-93 sur se realizó obra consistente en cubierta en concreto obre casa de una planta, actuación que constituye infracción urbanística.

b. Infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley 810 de 2003.

En relación con las conductas constitutivas de infracción urbanística y las sanciones procedentes de conformidad con la Ley 810 de 2003, esta Corporación en Acto Administrativo No. 0502 del 26 de agosto de 2004¹, dijo:

“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).”

Si bien en el presente caso, la apelante manifiesta que no le es posible obtener licencia de construcción por cuanto el predio no cuenta con escritura pública, debe tenerse en cuenta que el

¹ Consejero Ponente Gleison Pineda Castro.

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno

CONSEJO DE JUSTICIA

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

Acto Administrativo No. 0837 de 2007

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

Decreto 564 de 2006 dispone en el parágrafo del artículo 16 que los poseedores pueden ser titulares de las licencias de construcción.

Así, la decisión de imponer multa, conceder el plazo para acreditar la legalización de las obras y advertir sobre la procedencia de la demolición e imposición de nuevas multas sucesivas, resulta ajustada a derecho.

c. Responsabilidad respecto de la infracción urbanística.

Respecto de la responsabilidad en infracciones urbanísticas, en Acto Administrativo No. 1248 del 28 de septiembre de 2007, esta Corporación dijo:

La Ley 388 de 1997 dispone en el numeral 5 del artículo 99 que “*El urbanizador, el constructor, los arquitectos que firman los planos urbanísticos y arquitectónicos y los ingenieros que suscriban los planos técnicos y memorias son responsables de cualquier contravención y violación a las normas urbanísticas, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que se deriven para los funcionarios y curadores urbanos que expidan las licencias sin concordancia o en contravención o violación de las normas correspondientes*”.

Lo anterior permite señalar que la responsabilidad por las infracciones urbanísticas no estaría radicada siempre en un mismo sujeto. Ésta puede corresponder al propietario del inmueble, al tenedor que contrata o realiza la ejecución de la actuación urbanística (urbanización, construcción, etc.), a los arquitectos o ingenieros que la ejecutan en contravención a lo aprobado en la licencia, etc.

En el caso en examen, en la declaración obrante a folio 4, Flor Marina Chacón Quintero manifiesta que es ella la responsable y propietaria de las obras. Ahora, respecto de la supuesta responsabilidad de los profesionales de la arquitectura e ingeniería que presentaron ante la curaduría urbana la solicitud de licencia de construcción en modalidad de ampliación, deben precisarse dos cosas.

En primer lugar el trámite de obtención de licencia fue desistido y en segundo lugar, la infracción respecto de la cual ha versado esta actuación ha sido precisamente la construcción sin licencia, de manera que no puede predicarse la responsabilidad de los ingenieros o arquitectos que intentaron fallidamente tramitar la licencia.

Ahora, si bien la obra se ejecutó en un lote bifamiliar, se ha demostrado que la responsabilidad de la obra radicó en cabeza de Flor Marina Chacón Quintero, no de su vecino. Adicionalmente, la decisión que se derive de la presente actuación, en nada ha de afectar al predio construido en la otra parte del lote bifamiliar.

Ahora, en el presente caso, el inicio de la actuación se comunica con Oficio del 12 de marzo de 2004, para que el “*propietario del inmueble*” se presente a ejercer su derecho de defensa.

En atención a la comunicación señalada, se presenta ante la Alcaldía Local María Dolores García, quien, como ya se precisó, en la declaración del 17 de junio de 2004 (folio 7) manifiesta que actúa en calidad de propietaria y que reside en el inmueble objeto de actuación con su hija Carolina Rojas. Adicionalmente señala que ella construyó, pero también hace referencia a la acción en términos como “Se retiró la teja... se echó el piso...”, e incluso “se fundí la placa”, de manera que da a entender que hubo más de un responsable.

De igual forma actúa Carolina Rojas, quien el 22 de julio de 2004 allega a la Alcaldía Local un memorial en el que manifiesta que “*en mi calidad e propietario titular del predio... me permito **ampliar** los descargos, **ejercer el derecho a la defensa** y presentar una petición... en respuesta al Oficio AO-227-04 de fecha 12 de marzo de 2004 y firmado por usted donde **se me comunica** que en es despacho cursa una **queja en contra mía por presunta infracción al régimen de obras**... solicito me sea*

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno

CONSEJO DE JUSTICIA

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

Acto Administrativo No. 0837 de 2007

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

entregada una copia de la resolución de demolición mencionada por usted el día de la citación a la que asistimos mi madre y yo en contra de nuestro predio...".

El memorial señala adicionalmente: que Carolina Rojas y su señora madre María Dolores García, adquirieron el predio en mayo de 1994; que antes de 1996 construyeron una “*vivienda simple con paredes y piso*”; que en 2003 se construyó una plancha en concreto; que en la actualidad ella, la mamá y una hermana afrontan dificultades económicas y; que sólo pretendían ejercer su derecho a una vivienda digna. De manera que en el contexto de la declaración, se puede inferir que ella es copropietaria y corresponsable de las obras irregulares.

La situación antes descrita muestra claramente que el predio pertenece a dos personas (madre e hija), que a las dos se les comunicó el inicio de la actuación administrativa; que las dos concurren a ejercer su defensa; que las dos tienen interés directo en las decisiones administrativas que afecten su inmueble y; que las dos son responsable de la infracción urbanística.

No obstante lo anterior, la decisión de la administración se pronunció sólo respecto de la responsabilidad de una de ellas, y sólo a una de ellas le notificó en debida forma la decisión, de manera que sólo una de las dos personas pudo ejercer los recursos de ley.

En conclusión, a María Dolores García se le garantizó plenamente el debido proceso, en tanto que este mismo derecho fundamental le fue vulnerado a Carolina Rojas. Ahora, ¿cómo puede subsanarse la irregularidad planteada?

Al respecto resulta pertinente señalar que en Acto Administrativo No. 0740 del 31 de mayo de 2006², frente a un caso similar esta Corporación consideró que lo pertinente era devolver la actuación administrativa para que el A-quo se pronunciara respecto de la responsabilidad de las personas a quienes se había vulnerado el derecho de defensa y se les notificaran las decisiones adoptadas informándoles sobre su derecho a ejercer su defensa.

² Con Ponencia del Consejero Gleison Pineda Castro se dijo:

“De conformidad con las actuaciones antes descritas, la Alcaldía Local cumplió cabalmente con la obligación de comunicar el inicio a la actuación a todo aquel que se considerada “propietario o responsable de la obra”, y de quienes figuran como propietarios sólo se hicieron presentes en la actuación para ejercer su defensa los señores Felipe Londoño Ángel, Fernando De la Carrera Ruan y Doris Ángel Villegas. No obstante lo anterior, se encuentra que el A-quo incurrió en 2 omisiones que podrían afectar el debido proceso.

En primer lugar, el A-quo sólo se pronunció respecto de la responsabilidad de Doris Ángel Villegas, omitiendo pronunciarse sobre la responsabilidad de Fernando De la Carrera Ruan, Felipe Londoño Ángel, Pablo Emilio Londoño Ángel y Gloria Lucía Echeverri Lara. Adicionalmente, sólo notificó el acto administrativo a la primera, coartando tal derecho a Fernando De la Carrera Ruan, Felipe Londoño Ángel, Pablo Emilio Londoño Ángel y Gloria Lucía Echeverri Lara.

Lo anterior permite concluir que a Doris Ángel Villegas se le ha garantizado plenamente su derecho de defensa, luego correspondería desatar el recurso de apelación por ella interpuesto en tiempo y en legal forma.

Sin embargo, previo a resolver la apelación y en razón a lo anterior, deberán atenderse los principios que rigen la actuación administrativa de conformidad con el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo. En consecuencia se ordenará a la Alcaldía Local que proceda a subsanar las irregularidades, para lo cual deberá: a) pronunciarse sobre la responsabilidad de Fernando De la Carrera Ruan, Felipe Londoño Ángel, Pablo Emilio Londoño Ángel y Gloria Lucía Echeverri Lara y b) notificar en debida forma la Resolución No. 010 del 2 de abril de 2003 a Fernando De la Carrera Ruan, Felipe Londoño Ángel, Pablo Emilio Londoño Ángel y Gloria Lucía Echeverri Lara.

Una vez el A-quo haya dado cumplimiento a lo dispuesto, en el menor tiempo posible deberá proceder a remitir el expediente a esta instancia para efectos de desatar el recurso de apelación interpuesto por la señora Doris Ángel Villegas en contra de la Resolución No. 010 del 2 de abril de 2003.”

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno

CONSEJO DE JUSTICIA

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

Acto Administrativo No. 0837 de 2007

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

De igual forma, en un caso en el cual se verificó que había otras personas que podrían haber sido responsables de la infracción, pero a quienes ni siquiera se les había comunicado el inicio de la actuación; con Acto Administrativo No. 0990 del 24 de diciembre de 2004³ el Consejo de Justicia revocó el acto para que se rehiciera la actuación.

Al respecto, también en Acto Administrativo No. 1775 del 29 de diciembre de 2006, con Ponencia del Consejero René Fernando Gutiérrez Rocha, esta Corporación señaló que:

“Sin embargo, al revisar el desarrollo de la actuación se observa que la responsabilidad en el desarrollo de las obras fue asumida por María Luz Olinda Calderón Rodríguez y por Luis Antonio Calderón Rodríguez, pero también lo fue por parte de Ana Sofía Calderón Rodríguez y pese a ello la medida solo fue impuesta a los dos primeros, lo que les puede causar un perjuicio injustificado al verse avocados los dos solos al pago de una multa y eventualmente a la demolición.

En ese orden de ideas, para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de todos los responsables, se revocará la decisión tomada para que se dicte nuevamente la medida contra quien legalmente corresponde.”

Sin embargo, en el presente caso se encuentra una situación particular y especial. Si bien respecto de la apelante la decisión fue emitida con plena garantía del debido proceso y dentro del término legal, de manera que podría devolverse la actuación para que el A-quo se pronunciara respecto de la responsabilidad de la segunda implicada y con interés directo, le notificara la decisión y le informara sobre la procedencia de los recursos de ley; lo cierto es que a la fecha han transcurrido más de 3 años desde la culminación de las obras objeto de sanción, de manera que, hoy la facultad sancionadora de la administración ha caducado respecto de Carolina Rojas.

Ahora, sostener una decisión exclusivamente en contra de María Dolores García, generaría un perjuicio injustificado, toda vez la responsabilidad es compartida de manera que la sanción no puede recaer inequitativamente en cabeza de una sola persona.

Así, de conformidad con los precedentes citados, en el presente caso corresponde revocar la decisión impugnada. No obstante, en razón a que han pasado más de 3 años desde la ocurrencia de los hechos que constituyen la infracción, no resulta pertinente disponer que se adopte nueva decisión, de manera que la actuación debe ser archivada.

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.,

³ Con Ponencia del Consejero Héctor Román Morales se dijo:

“Al analizar los argumentos del recurso frente al contenido del proceso se observa que le asiste razón al memorialista en el sentido que la Alcaldía Local omitió citar a la otra titular de la Licencia de Construcción por lo que al sancionarse únicamente al señor Pedro Pablo Sierra Solano se le esta generando una carga que no debe soportar como infractor único pues se encuentra establecido que son dos las personas por las cuales debe adelantarse la investigación, toda vez que no existe prueba alguna en el proceso que permita inferir que el recurrente sea el único responsable de las obras, por lo cual deberá revocarse la decisión para que se proceda a vincular a la señora Angelina García Romero, otorgándole la posibilidad de hacer valer sus derechos y posteriormente impartir la decisión respectiva.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo establece el deber de comunicar a quien pueda resultar afectado en forma directa con el proceso y el artículo 35 señala que las decisiones se adoptarán luego de haberle dado la oportunidad al interesado de expresar sus opiniones, situación que hasta el momento no se ha cumplido en el proceso frente a la señora Angelina García Romero quien figura como titular de la licencia y por ende quien esta llamada a responder frente a la construcción adelantada, junto con el señor Pedro Pablo Sierra Solano.

Por último e el tramite del recurso se aportaron memoriales de terceros que pueden verse afectados con una decisión en el proceso por lo que el Alcalde Local deberá comunicarles su existencia y su objeto.”

Bogotá sin indiferencia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno

CONSEJO DE JUSTICIA

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

Acto Administrativo No. 0837 de 2007

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

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la Resolución No. 271 del 1 de noviembre de 2005 proferida por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

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

QUINTO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

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