



- 7 El Acto Administrativo N° 692 del 11 de septiembre de 2014, se notificó por Edicto N° 658 de 2014, fijado el día 06 de octubre de 2014 y desfijado el día 20 de octubre de 2014 (Folio 62)
- 8 El Acto Administrativo N° 692 del 11 de septiembre de 2014, quedó en firme y ejecutoriado el día 23 de octubre de 2014. (Folio 63)
- 9 Mediante Auto de fecha 20 de noviembre de 2014, se ordenó adecuar el procedimiento de la Actuación Administrativa al Decreto 01 de 1984. (Folio 65)
- 10 Por Auto de fecha 25 de noviembre de 2014 se ordena emitir orden de trabajo al arquitecto o ingeniero para que adelante visita de verificación, oficiar a la oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, a la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, a las entidades prestadoras de servicios públicos y a la estación 18 de policía para recopilar pruebas tendientes al esclarecimiento de los hechos; oficiar a la parte interesada. (Folio 66)
- 11 Por Resolución N° 874 del 28 de diciembre de 2015, se resolvió de fondo la situación objeto de la investigación. (Folio 105 y siguientes del expediente).

#### ARGUMENTOS DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA:

Expone la Personería en la solicitud objeto de análisis que:

##### 1. VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY

1. NO SE DETERMINA, NO SE INDIVIDUALIZA, NO SE IDENTIFICA, A LA PERSONA NATURAL O JURÍDICA INFRACTORA DEL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO

El Consejo de Justicia en Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbano y Espacio Público, en el Acto Administrativo N° 690 del 11 de septiembre de 2014, al pronunciarse respecto del recurso de apelación impetrado por la Personería Local de Rafael Uribe Uribe contra la Resolución N° 431 del 16 de octubre de 2013 en las consideraciones de su providencia establece: "Aun en el hipotético evento de que el procedimiento a aplicar sea el de la Ley 147 de 2011 (sic) la adecuación no fue adelantada en forma correcta por lo siguiente:

- En el acto de formulación de cargos **no se señaló con precisión la persona natural o jurídica contra la que se adelanta la investigación**, posee a que en el acta de sellamiento e informe técnico se indicó que el propietario es el señor German Quintero Navarro.

Por su parte la citada corporación, en Acto administrativo No. 1016 del 31 de agosto señaló el alcance que tiene el debido proceso en este tipo de actuaciones (Procesos policivos por contravenciones administrativas) al respecto se dijo:

**De conformidad con el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo** Cuando la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa a éstos se le comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

La única formalidad que contempla la actuación administrativa es la publicidad de la decisión de la administración. **Según el artículo 44 ibidem la decisión debe notificarse personalmente al interesado. De no ser posible la notificación personal ésta se hará por edicto (art 45 ibidem)** 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 ibidem). (Negrita fuera de texto)

Así mismo, el Consejo de Justicia en Acto Administrativo N° 1090 del 28 de junio de 2011 respecto al responsable de las obras, determinó lo siguiente:



1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

#### Imprudencia

**ARTÍCULO 70.** Imprudencia. No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa

#### Oportunidad

**ARTÍCULO 71.** Modificado por el art. 1, Ley 809 de 2003. Oportunidad. La revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

#### Efectos

**ARTÍCULO 72.** Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

Revocación de actos de carácter particular y concreto.

#### EN EL CASO EN CONCRETO:

Es procedente entrar a revisar la solicitud de revocatoria Directa presentada por el Personero Local de Rafael Uribe Uribe.

#### EN REFERENCIA AL DEBIDO PROCESO:

La Corte Constitucional en Sentencia C-034/14, en relación al debido proceso expuso que:

***"El debido proceso administrativo y la facultad de aportar y controvertir las pruebas.***

El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:

"(...) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnimoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos".[9]

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo [10] Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el

derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, **la garantía de los derechos de defensa y contradicción**, el principio de doble instancia, **el derecho de la persona a ser escuchada** y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos [11]

Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis [12]

Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas [13] Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías. En la sentencia C-980 de 2010, señaló la Sala Plena:

“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción”[14]|| 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, **la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso**” [15]

En la sentencia C-089 de 2011,[16] la Corporación profundizó en algunas características del derecho fundamental al debido proceso administrativo, distinguiendo su proyección y alcance en los momentos previos y posteriores de toda actuación:

“Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las *garantías previas* y *posteriores* que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las *garantías mínimas previas* se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las *garantías mínimas posteriores* se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa [17]



7. La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos.

**En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política.** Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibidem [18]. Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública.

Estas consideraciones fueron inicialmente planteadas en la sentencia C-610 de 2012[19] y reiteradas en la sentencia C-640 de 2002,[20] a la que se hizo referencia al momento de estudiar la eventual existencia de cosa juzgada constitucional. Por su importancia, se transcriben los apartes centrales de esas decisiones, a pesar de su extensión [21].

(...) podría interpretarse la demanda en el sentido que lo que el demandante quiso exponer en su censura fue que resultaba contrario al artículo 29 de la Carta que consagra el debido proceso también para las actuaciones administrativas, el que no se previeran recursos para controvertir el acto proferido por una autoridad administrativa en relación con solicitudes probatorias en el marco de una actuación de esta índole. (...) Un planteamiento de esta naturaleza debe partir de la identificación del tipo de procedimiento administrativo de que se trata (general)[22], y tomar en cuenta las específicas exigencias que plantea el debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) en conjunción con los principios que rigen la función pública (Art. 209 C.P.), aspectos que claramente no se mencionan en la demanda (...). Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías mínimas propias del derecho fundamental al debido proceso, son aplicables al procedimiento administrativo (...), también ha advertido sobre las importantes diferencias que existen entre uno y otro procedimiento, derivadas de las distintas finalidades que persiguen.

En este sentido ha indicado que *'Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso'*[23].

La imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que este último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso (art. 29) y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública (Art. 209). Al respecto la jurisprudencia de esta Corte señaló: *'a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el*

que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” [24]

De lo expuesto, es posible concluir que (i) el debido proceso se desarrolla a partir del conjunto de exigencias y condiciones previstas por la ley para adelantar un procedimiento administrativo y judicial; (ii) está provisto de garantías mínimas definidas en la Carta Política y la jurisprudencia constitucional, las cuales deben ser observadas por el Legislador al regular cada procedimiento; (iii) la extensión del debido proceso al ámbito de la administración es una característica de especial relevancia en el diseño constitucional del año 1991, de manera que en todas las actuaciones de las autoridades públicas debe asegurarse la participación del interesado, y sus derechos de defensa y contradicción; pero (iv), a pesar de ello no es posible trasladar irreflexivamente el alcance de las garantías judiciales a las administrativas porque en el segundo ámbito existe una vinculación a dos mandatos constitucionales, que deben ser armónicamente satisfechos. De una parte, las del artículo 29 Constitucional y de otra parte, las del debido proceso administrativo, definidas en el artículo 209 de la Carta Política (y actualmente desarrolladas por el Legislador en el artículo 3° del CPACA). Por ello, el segundo es más ágil rápido y flexible. (...)” (Subrayado, negrilla y cursiva fuera de texto).

De la Jurisprudencia transcrita, al revisar el expediente 126 de 2012, se advierte por parte del despacho que efectivamente se vulneró el derecho al debido proceso y en especial a la defensa, por cuanto, previo a proferir fallo de fondo frente a una actuación administrativa, se debe identificar plenamente al responsable o responsables de la infracción urbanística, de acuerdo a lo señalado en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984-, que determina:

**“ARTÍCULO 35. 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.**

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para 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.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título” (Negrilla, subrayado y cursiva fuera de texto).

En el caso que nos ocupa, antes de la expedición de la Resolución N° 874 de 28 de diciembre de 2015, no se escuchó en diligencia de expresión de opiniones al responsable de la obra, por tal razón no se dio la oportunidad para que ejerciera su derecho a la defensa, a presentar pruebas, a controvertir las pruebas allegadas al proceso, a pronunciarse frente en el procedimiento administrativo.

Si bien en el expediente, reposan comunicaciones, la primera de fecha 06 de noviembre de 2015, dirigida a la Institución Universitaria Sergio Arboleda (Folio 98) y la segunda al Propietario y/o responsable de obras, de fecha 27 de noviembre de 2015 (Folio 103), las mismas no cuentan con soporte de entrega o remisión por correo

certificado, por lo que se hace imposible a este despacho determinar si efectivamente el responsable de las obras, conoció de la citación que la Administración le realizara para vincularse al proceso.

Y de todas maneras, se evidencia que esta persona en ningún momento se presentó o expresó su defensa frente a los hechos que se imputan en el presente proceso, razón por la cual entiende este despacho que se vulneró lo estatuido en el artículo 35 del Decreto 01 de 1984.

La **Resolución N° 874 de 28 de diciembre de 2015**, en su parte resolutive se establece:

"(...) **ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar infractor del régimen de obras y urbanismo al propietario y o responsable de las obras que se adelantan en el predio ubicado en **TRANSVERSAL 5 J No. 49 C 86 SUR OCUPACIÓN 210 MANZANA K LOTE 30**, del Barrio Marruecos UPZ 54 de esta localidad y/o la nomenclatura que actualmente haya sido asignada.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Imponer al declarado infractor sanción urbanística de demolición de las obras desarrolladas sin licencia de construcción, en el predio ubicado en la **TRANSVERSAL 5 J No. 49 C 86 SUR OCUPACIÓN 210 MANZANA K LOTE 30**, del Barrio Marruecos UPZ 54 de esta localidad, en un área total de 60 m2, cuyas características se describen en el informe técnico a que se hizo mención en la parte motiva de esta providencia.

**ARTÍCULO TERCERO:** Conceder un término de 60 días al propietario y/o responsable de las obras, a fin que deje el predio en las condiciones en que se encontraba antes de su ejecución y realice la demolición, contados a partir de la ejecución de esta resolución.

**ARTICULO CUARTO:** Advertir al responsable que en caso de incumplimiento, la demolición será efectuada por la entidad a quien corresponda y los costos correrán a cargo del infractor, pudiéndose cobrar por vía de la Jurisdicción persuasiva y/o Coactiva y, en caso de rebeldía en el cumplimiento de la orden, se procederá a la imposición de las multas señaladas en el artículo 65 del Decreto 01 de 1984. (...)"

Podemos observar que en la Resolución no se determinó la persona natural o jurídica contra la cual se profiere la sanción por infracción urbanística, por lo que a nuestro juicio le asiste razón a la Personería Local de Rafael Uribe Uribe, frente a la vulneración al derecho a la defensa y a la contradicción, razón por la cual este despacho revocará la Resolución objeto de la petición, de acuerdo al numeral 01 del artículo 69 del Decreto 01 de 1984 -C.C.A.-.

#### **EN LO ATINENTE A LA ANTIGÜEDAD DE LAS OBRAS:**

Se debe indicar que en el desarrollo del proceso se adelantó visita el día **25 de octubre de 2015**, que consta en el **informe técnico N° 404** (Folio 95 y 96 del expediente), en virtud del cual el ingeniero Eduardo Cristancho González, indica que: la obra se encuentra en construcción, se observa un inmueble de 60 m2 medianero de un piso y terraza, que está siendo objeto de construcción en etapa de obra gris (enchapes y estuco) sin contemplar aislamiento posterior, sin sistema constructivo estructural definido, cubierta en teja de zinc y terraza. Las obras se están ejecutando en forma clandestina y sin contar con la correspondiente licencia de construcción, este predio hace parte de una zona de remoción en masa, no siendo susceptible de legalización.



De lo anterior se determina que al momento de la visita, la obra se encontraba en construcción, razón por la cual, considera el despacho que la administración si se ha tenido en cuenta la antigüedad de las obras, no obstante, y atendiendo a que ha pasado un año y 10 meses desde la visita, antes descrita, se ordenará la realización de una nueva visita para determinar la vetustez de la obra, y las condiciones actuales de la construcción.

Por lo anteriormente expuesto, el Alcalde Local de Rafael Uribe Uribe, en uso de sus atribuciones legales, en especial de las conferidas por el Decreto 1421 de 1993, en concordancia con la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 810 de 2003,

### RESUELVE

**PRIMERO.** REVOCAR la Resolución N° 874 de 28 de diciembre de 2015, Proferida por la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe, por los motivos consignados en el presente acto administrativo.

**SEGUNDO.** Practiquense las pruebas necesarias y conducentes para lograr determinar la infracción, urbanística, la vetustez de las obras objeto de investigación y la persona o personas responsables de las mismas.

**TERCERO:** Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE:** 01 MAR 2017



**ÁLVARO MEJÍA BRAVO**  
Alcalde Local



Proyecto: Luz Estrella Merchán Espinosa Abogada Contratista  
Revisó: Gloriam Isabel Castillo García

