



SECRETARÍA DE GOBIERNO

## DEVOLUCIÓN DE COMUNICACIONES OFICIALES

Fecha: DIA 08 MES 07 AÑO 2022

Yo DARIO MOYANO QUIROZ identificado con cédula de ciudadanía número No. 79'768.199 de Bogotá, en mi calidad de notificador responsable de las entregas de las comunicaciones oficiales de la Secretaría Distrital de Gobierno, manifiesto bajo la gravedad de juramento prestado con la firma de este documento, que me acerqué a la dirección registrada en la comunicación relacionada a continuación, la cual no pudo ser entregada por las razones expuestas:

Radicado	Dependencia Remitente	Destinatario	Zona
20221207885391	120	Leopoldino Murillo	SUR OCCIDENTE
Motivo de la Devolución	Detalle		
1. No existe dirección	Casa de 3 pisos con fachada roja y		
2. Dirección deficiente	en ladrillo, con 3 puertas doradas		
3. Rehusado			
4. <input checked="" type="checkbox"/> Cerrado	Se deja formato de cerrado		
5. Fallecido			
6. Desconocido	Cedensa 031338		
7. Cambio de Domicilio			
8. Destinatario Desconocido			
9. Otro			
Recorridos	Fecha		
1ª Visita	08-07-2022 12:00		
2ª Visita	12-07-2022 2:00		
3ª Visita			

## DATOS DEL NOTIFICADOR

Nombre legible	DARIO MOYANO QUIROZ
Firma	
No. de identificación	79'768.199 de Bogotá

Nota: en caso de que el documento esté en estado de devolución fijar en cartelera de conformidad con lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y en el párrafo segundo del artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Constancia de fijación. Hoy, 13 JUL 2022, se fija la presente comunicación, en un lugar visible de la Secretaría Distrital de Gobierno, siendo las siete de la mañana (7:00 a.m.) por el término de cinco (5) días hábiles.

Constancia de desfijación, El presente oficio permanecerá fijado en lugar visible al público de la Secretaría Distrital de Gobierno por el término de cinco (5) días hábiles y se desfijará el, 19 JUL 2022, a las cuatro y treinta de la tarde (4:30 p.m.).

Este documento deberá anexarse a la comunicación oficial devuelta, su información asociarse al radicado en el aplicativo documental de archivos y expedientes y devolver a la dependencia productora para incorporar en el respectivo expediente.





Bogotá, D.C.

Señora  
LEOPOLDINA MURILLO ROMERO  
Calle 41 Bis No. 78 – 69 Sur  
[cesasm9@gmail.com](mailto:cesasm9@gmail.com)  
Ciudad

Asunto: CITACION POR AVISO

Referencia: Expediente No. 2013083890100056E (068-2016)  
Infracción al Régimen de Obras y Urbanismo  
Alcaldía Local de Kennedy

De conformidad con lo establecido en el Artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y ante la imposibilidad de realizar la notificación personal, se procede a notificarle por aviso el contenido del Acto Administrativo No. 00416 de fecha 2 de junio de 2022.

### AVISO DE NOTIFICACIÓN

(Artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

Actuación Administrativa: 2013083890100056E (068-2016)  
Acto Administrativo a Notificar: 00416 de fecha 2 de junio de 2022. (Se anexa copia en 6 folios).  
Sujeto a Notificar: LEOPOLDINA MURILLO ROMERO  
Autoridad que lo Expidió: Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía.  
Recursos que Proceden: no proceden recursos.  
Dirección de Entrega: LEOPOLDINA MURILLO ROMERO

Se advierte que la notificación se entenderá surtida al finalizar el día siguiente a la entrega del aviso, mediante publicación en cartelera ubicada en el corredor de ingreso a la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía.

Cordialmente,

  
ESPERANZA AGUDELO SÁNCHEZ  
Profesional Especializado 222 – 19 (E)

#### PUBLICACIÓN EN CARTELERA:

Este aviso fue fijado en la cartelera de entrada de la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía, por el término de cinco (5) días, hoy \_\_\_\_\_, siendo las 7:00 a.m.

ESPERANZA AGUDELO SÁNCHEZ  
Profesional Especializado 222-19 (E)

Este avisó se desfijó hoy \_\_\_\_\_, siendo las 4:30 p.m.

ESPERANZA AGUDEL SÁNCHEZ  
Profesional Especializado 222-19 (E)

Proyectó: Blanca Lilia Garzón Piñeros

DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE POLICÍA

ACTO ADMINISTRATIVO No. 00416<sup>F</sup>

Bogotá, D.C., 2 JUN 2022

Número de Expediente:	2013083890100056E (068-2016).
Asunto:	Infracción al Régimen de Obras y Urbanismo (Ley 1437 de 2011)
Presunta Infractora:	Leopoldina Murillo Romero.
Procedencia:	Alcaldía Local de Kennedy.

La Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía de la Secretaría Distrital de Gobierno como autoridad administrativa especial de policía en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las conferidas en los artículos 10 y 11 del Acuerdo Distrital 735 de 2019 y en el artículo 2º del Decreto No. 860 de 2019, profiere la siguiente decisión.

**1. ASUNTO A RESOLVER**

En el trámite de conocer, estudiar y resolver el recurso interpuesto por la señora Leopoldina Murillo Romero contra la Resolución No. 426 del 3 de junio de 2020, proferida por la Alcaldía Local de Kennedy, previo los siguientes:

**2. ANTECEDENTES**

Se observa que, a folio 1 del expediente reposa pantallazo en la plataforma ORFEO del radicado No. 20130880161522 de fecha 2 de diciembre de 2013, en el cual, un ciudadano anónimo presentó queja<sup>1</sup> por una construcción realizada al parecer sin licencia de construcción en el inmueble ubicado en la Calle 41 Bis No. 78-69 Sur de esta ciudad.

Por medio de informe de visita técnica realizada en el mes de enero de 2014<sup>2</sup> al predio antes mencionado el Ingeniero Asesor de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Local de Kennedy concluyó lo siguiente: (fls. 5-9).

*"1. La construcción de tres (3) pisos con un área de 243.6 mts<sup>2</sup>, PUEDE SER LEGALIZADA SIEMPRE Y CUANDO SE RESPETE LA ZONA DE ANDÉN Y EL VOLADIZO NO EXCEDA EL PERMITIDO EN LA NORMA.*

*2.LA CONSTRUCCIÓN REAUZADA EN EL ANDÉN CON UN ÁREA DE 9.55 MTS', NO ES SUCEPTIBLE DE LEGALIZAR, EN TANTO QUE LA NORMA NO PERMITE CONSTRUCCIONES SOBRE EL ANDÉN, SE DEBE RESPETAR LA DISTANCIA DEL PARAMENTO.*

*3.LA CONSTRUCCIÓN DE LOS VOLADIZOS CON UN ÁREA DE 8.80 MTS' DEL SEGUNDO Y TERCER PISO NO SON SUCEPTIBLES DE LEGALIZAR EN ATENCIÓN QUE OCUPA ESPACIO PÚBLICO.*

*4.SE RECOMIENDA UN SELLAMIENTO PREVENTIVO, HASTA TANTO EL PROPIETARIO DEL INMUEBLE NO PRESENTE LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y SE ADECUA A LA NORMA QUE LO INCLUYE."*

<sup>1</sup> Requerimiento No. 1093486

<sup>2</sup> En la fecha de dicho informe aparece mes y año solamente.

Con Auto No. 58 del 26 de octubre de 2016, la Alcaldía Local de Kennedy formuló cargos a la ciudadana Leopoldina Murillo Romero en calidad de propietaria responsable de las obras efectuadas en el inmueble ubicado en la Calle 41 Bis. No. 78-69 Sur por la presunta vulneración de lo señalado en la ley 810 de 2003, entre otros<sup>3</sup>. Esta decisión fue notificada al Ministerio Público el 13 de agosto de 2019, (fls. 13-16).

Mediante Resolución No. 426 del 3 de junio de 2020, la Alcaldía Local de Kennedy decretó la caducidad de la facultad sancionatoria dentro de la actuación administrativa 068 de 2016 por haber transcurrido más de tres años desde el 2016 sin que se haya expedido el acto administrativo sancionatorio; a su vez ordenó desglosar el informe técnico que obra en folios 5 a 9 del expediente con destino a la Oficina Jurídica encargada del área de espacio público de la referida Alcaldía Local a fin de que sean surtidos los trámites administrativos correspondientes; advirtió además que, contra la decisión proceden los recursos de reposición en subsidio el de apelación ante la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía el cual deberá interponerse dentro de los 10 días siguientes a su notificación y ordenó el archivo de la mencionada actuación administrativa. (fls. 19-23).

Esta decisión fue notificada personalmente al Ministerio Público el 10 de diciembre de 2020 (fl. 23) y a la ciudadana Leopoldina Murillo Romero por aviso el 16 de julio de 2021, (fl. 29).

Por medio de escrito con radicado No. 2021-581-009362-2 de fecha 30 de julio de 2021, la ciudadana Leopoldina Murillo Romero interpuso recurso de apelación y en subsidio el de apelación en contra de la Resolución No. 426 del 3 de junio de 2020, (fls. 33-39).

La Alcaldía Local de Kennedy resolvió el recurso de reposición en subsidio de apelación con la Resolución No. 008 del 2 de febrero de 2022 por medio de la cual, confirmó la Resolución 426 de 2020 y concedió el recurso de apelación ante esta Dirección (fls. 45-48). Esta decisión fue notificada personalmente al Ministerio Público el 23 de febrero de 2022 (fl.48) y a la ciudadana Leopoldina Murillo Romero por aviso el 28 de abril de 2022, (fl. 53).

Mediante memorando radicado No. 20225830006983 del 10 de mayo de 2022 y recibido en esta Dirección el 12 de mayo de 2022, se envió en 55 folios la actuación administrativa No.068 de 2016 para que se surta el recurso de apelación.

### 3. DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO

#### 3.1. Fundamento de la decisión

La alcaldesa local de Kennedy profirió su decisión en los siguientes términos:

*"(...) Una vez analizado el acervo probatorio, se encuentra que en la presente actuación administrativa adelantada por presunta infracción al régimen de obras y urbanismo en el predio ubicado en la CALLE 41 BIS No. 78 - 69 SUR, fue verificada por este Despacho conforme al informe técnico realizado por el Profesional del Grupo de Gestión Policial Jurídica de la Alcaldía, quien se desplazó al predio objeto de investigación en enero de 2014.*

*Con base en lo anterior se considera que no obran elementos de juicio en el expediente objeto de estudio, que permitan determinar que se hayan ejecutado obras en el predio ubicado en la CALLE 41 BIS No. 78 - 69 SUR con posterioridad al año 2014 tal como lo manifiesta el profesional en el informe técnico de enero*

<sup>3</sup> Es importante mencionar que, dentro del mencionado Auto de formulación de cargos, la Alcaldía Local de Kennedy indicó que el número de la presente actuación administrativa es el 068 de 2016 SI ACTÚA 246870 (fl. 14). Lo cual hace entrever que dicha actuación rige bajo los postulados de la Ley 1437 de 2011

de 2014 y por dicha razón procede determinar esta fecha como último acto constitutivo de infracción verificado por la administración.

Ahora, si bien es cierto que en el predio objeto de actuación administrativa se ejecutaron obras que requerían la obtención de licencia de construcción y que los administrados actuaron sin ningún permiso o autorización, también lo es que, a la fecha han transcurrido más de tres años desde el último hecho presunto de obra verificado por la administración, esto es el año 2014 según se señala en informe técnico, sin que la Alcaldía Local hubiese proferido decisión de fondo, por lo que ha operado el fenómeno de caducidad de la que habla el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

El Consejo de Estado en relación con el cómputo del término de caducidad ha señalado que el mismo se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o contravención al régimen de obras y urbanismo, posición que también ha fijado el Consejo de Justicia de Bogotá.

Por estas razones considera el Despacho que prolongar la presente actuación administrativa va en contra de los postulados del Derecho Administrativo, como el de economía, celeridad, etc. y por lo tanto no se continuará con la investigación, ordenando el archivo de las actuaciones adelantadas hasta el momento.

Sin embargo, considerando las obras realizadas en la zona de Andén, se hace necesario desglosar del expediente de la actuación administrativa 068-2016 Obras, el informe técnico que obra de folios 5 al 9 y remitirlo al Área encargada de Espacio Público de la Alcaldía Local de Kennedy, toda vez que corresponde a esta dependencia conocer sobre lo relacionado con la ocupación indebida de espacio público (Andén), y la presunta invasión, el indebido uso o afectación del espacio público destinado a la satisfacción y necesidades colectivas, teniendo en cuenta que el andén es considerado como un elemento constitutivo de espacio público conforme a lo anteriormente mencionado.

Por lo anterior, este Despacho considera procedente decretar la pérdida de la facultad sancionatoria respecto de los hechos materia de investigación dentro de la Actuación Administrativa No. 068-2016, por haber transcurrido más de tres (3) años, desde el año 2016 sin que se haya expedido el acto administrativo sancionatorio, decisión que se fundamenta en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, disponiendo desglosar el informe técnico que da cuenta de las presuntas infracciones al espacio público para que se dé el trámite pertinente y dispondrá el archivo de la actuación administrativa. (...)"

### 3.2. Del recurso presentado

La decisión adoptada por la Alcaldía Local de Kennedy fue recurrida en reposición y en subsidio apelación por la ciudadana Leopoldina Murillo Romero mediante escrito con radicado 2021-581-009362-2 de fecha 30 de julio de 2021, quien sustentó el recurso en los siguientes términos: (fls. 33-39).

*"(...) Manifiesto mi inconformidad en el presente asunto, pues si (sic) es claro que la alcaldía local de Kennedy perdió por el (sic) paso del tiempo la facultad de sancionarme, (sic) mal hace entonces en agravar mi situación, claro que a la (sic) agrava porque prácticamente ordena la apertura de otra actuación administrativa cuando no es su facultad, extralimitándose en el pronunciamiento.*

*La actuación administrativa debe ser una línea procedimental continua, pues debe respetar todos y cada uno de los derechos y garantías fundamentales y legales, entendiéndolo así, el fallo no es una etapa procesal para trasladar pruebas, menos aun cuando no tiene ya la facultad de pronunciarse acerca de los hechos motivos de la actuación, es así como es DESGLOSE en el fallo (sic) de primera instancia después de haber operado la CADUCIDAD, predicada en el artículo 52 del CPACA, es una flagrante violación a mis derechos fundamentales y a los principios congruentes mencionados precedentemente.*

*El fallo debe guardar una estricta congruencia con la actuación administrativa y en mi caso la actuación administrativa se encuentra caducada o lo que en últimas es lo mismo prescrita, así las cosas, no es posible que ella finalice con el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionatorio.*

*Recurso al despacho del señora ALCALDESA LOCAL DE KENNEDY, para que el fallo sea modificado y se archive de manera íntegra es decir toda la actuación administrativa, manifestando mi inconformidad con el artículo SEGUNDO, del resuelve que ordena el DESGLOSE, del Informe técnico pues ya la señora ALCALDESA, no tiene la facultad de sancionar, esta facultad la perdió por el paso del tiempo según lo argumentado en la parte motiva de la providencia, es claro que en esta tesis Derivada (sic) directamente del ius punendi (sic) y estatal, la potestad sancionadora de la administración consiste en la aplicación regulada de medidas represivas por parte de las múltiples autoridades administrativas frente a los particulares (administrados) y a los servidores públicos cuando quiera que estos incurran en acciones que afecten el ordenamiento jurídico.*

*Es así como, atendiendo a los postulados anteriores, el presente asunto debe absolverse en su talidad (sic) conforme a la normativa vigente al momento de los hechos constitutivos del expediente 068 de 2016, por lo cual se abordarán las normas especiales que regulan lo concerniente al régimen de urbanismo Ley 388 de 1997 y la Ley 810 de 2003, vigentes para la época de la supuesta infracción, para finalmente analizar la figura de la caducidad establecida en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A) y la pérdida de facultad sancionatoria por la procedencia de esta figura jurídica, frente a la presunta contravención de las normas que facultan la construcción en suelo propio.*

*A linc es violatorio a mis derechos fundamentales y garantías personales, que el fallo me perjudique, pues al ordenar el DESGLOSE, se me esta sancionando, se abre una nueva actuación administrativa que obviamente afecta mis intereses la administración no tienen la facultad de pronunciarse en mi caso, pues como ya se mencionó de forma reiterada en favor del administrado el ordenamiento jurídico colombiano establece un beneficio, que para la administración es un castigo por la inoperancia.*

*Ahora refiriéndome a mi caso, si bien es cierto que el fallo de primera Instancia acoge la tesis jurisprudencial indicada y decreta lo que en realidad ocurrió cual es la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración y el archivo del expediente este archivo debe ser completo sin desglose, sin desmejorar la situación del administrado.*

*Por supuesto, esta capacidad sancionatoria del Estado se encuentra sometida a una serie de principios y límites, los cuales han sido fijados por abundante jurisprudencia constitucional bajo los cuales se rescatan los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso, proporcionalidad e independencia de la sanción.*

*Sobre el particular, la Corte Constitucional precisó que:*

*“La potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, la fracción de poder esta tal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias.” (sic).*

*Entonces tenemos que esa facultad sancionatoria entiende no solo la sanción como tal sino también cualquier tipo de castigo o acto en contra del administrado entendiendo esto como cualquier situación que desmejore su condición, o algún otro acto de la administración que le imponga al administrado alguna condición diferente a la suya propia y simple de ser ciudadano común y corriente, pues es así como el fallo que recurso desmejora una condición, me impone una sanción no principal pero si (sic) secundaria, me pone a soportar una carga que bajo el amparo constitucional del debido proceso por haber operado la caducidad ya de letras mencionada no debo soportar, si el ordenar el desglose es justamente esa carga que el fallo me impone, es aquella situación*

*que desmejora mi condición, es claro por así decirlo una sanción, un castigo que no está autorizada la administración para imponerme por todo lo compendiado.(...)*

#### 4. CONSIDERACIONES

##### 4.1. Competencia.

La Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía de la Secretaría Distrital de Gobierno es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos en contra de las decisiones que profieran los Alcaldes Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 735 de 2019 “Por el cual se dictan normas sobre competencias y atribuciones de las Autoridades Distritales de Policía, se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003, 257 de 2006, 637 de 2016, y se dictan otras disposiciones”, en el que en el inciso segundo del párrafo 1° del artículo 24 señala:

*“ARTÍCULO 24.- Supresión del Consejo de Justicia. Suprimase el Consejo de Justicia de Bogotá, creado por el Acuerdo 23 de 1917, a partir del primero de enero de 2020. Los consejeros que integran el Consejo de Justicia para el periodo 2016-2019, continuarán ejerciendo sus funciones hasta finalizar el periodo institucional para el que fueron vinculados.*

*PARÁGRAFO 1. A partir del primero (1°) de enero de 2019, los recursos de apelación que se interpongan para el trámite en segunda instancia del Proceso Verbal Abreviado serán remitidos por los Inspectores y Corregidores de Policía, a las Autoridades Administrativas Especiales de Policía creadas mediante el presente Acuerdo, para que continúen con el trámite correspondiente. (...)*

*Todos los asuntos de los que estén conociendo los Consejeros de Justicia, que no hayan sido resueltos con corte a 31 de diciembre de 2019, fecha donde culmina su periodo institucional, serán asumidos por la dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno a la que le corresponda conocer la segunda instancia del Proceso Verbal Abreviado...”*

A su vez, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., mediante Decreto Distrital No. 860 de 2019 “Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”, en su artículo 2 dispuso:

*“Artículo 2º. - Modificar el artículo 4 del Decreto Distrital 411 de 2016<sup>4</sup>, el cual quedará así:*

*“ARTÍCULO 4º. DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE POLICÍA: Corresponde a la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía el ejercicio de las siguientes funciones: (...)*

*2. Conocer, dar trámite y decidir del recurso de apelación de las decisiones que profieran los/ las Alcalde/ as Locales, los/ las Inspectores/ as y Corregidores/ as Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia en los siguientes asuntos:*

*f.) Incumplimiento al Régimen de Obras y Urbanismo - Ley 810 de 2003 en vigencia de la Ley 1437 de 2011...”*

##### 4.2. Análisis de procedencia.

La Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía de la Secretaría Distrital de Gobierno advierte que el recurso de apelación presentado por la ciudadana Leopoldina Muñoz Romero cumple respectivamente con los requisitos de procedencia de oportunidad y competencia, puesto que:

<sup>4</sup> “Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”

- (i) Se interpuso en el término legal por Leopoldina Murillo Romero, consecuentemente, se concedió por parte de la Alcaldía Local de Kennedy.
- (ii) La Alcaldía Local de Kennedy resolvió el recurso de reposición, manteniendo integralmente su decisión.
- (iii) La Alcaldía Local de Kennedy concedió el recurso de apelación ante la Secretaría Distrital de Gobierno, autoridad administrativa especial de policía competente para resolverlo, en atención a lo establecido en el Acuerdo Distrital 735 de 2019.
- (iv) La Alcaldía Local de Kennedy remitió el recurso de apelación a esta Dirección, mediante memorando radicado 20225830006983 del 10 de mayo de 2022 y recibido en esta Dirección el 12 de mayo de 2022.
- (v) La recurrente dejó plasmadas las razones de su desacuerdo con la decisión de primera instancia en la sustentación del recurso de apelación interpuesto mediante escrito con radicado No. 2021-581-009362-2 de fecha 30 de julio de 2021.

#### 4.3. Problema Jurídico.

En relación con los antecedentes mencionados, la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía de la Secretaría Distrital de Gobierno, deberá resolver el siguiente problema jurídico:

En la presente actuación, se estudiará el alcance la garantía del debido proceso en esta clase de actuaciones de cara al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, si durante el trámite de la actuación se fue aplicado en debida forma.

#### 4.4. Aspectos Normativos.

Respecto de la necesidad de obtener licencia para la ejecución de obras de construcción y las sanciones pertinentes, la Ley 388 de 1997 dispone:

*“Artículo 99.- Licencias. Se introducen las siguientes modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la Ley 9 de 1989 y en el Decreto-Ley 2150 de 1995 en materia de licencias urbanísticas: (Numeral 1º, modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016)*

1. *Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes. (...)*

(Subrayado fuera de texto)

*Artículo 103. (Modificado por el artículo 1º de la Ley 810 de 2003) Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras,*

*según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas. (Destaca la Sala).*

*(...)*

*En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.*

**Artículo 104.** *(Modificado por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003). Sanciones urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 quedará así:*

*Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:*

*Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.*

*En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.*

*Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan 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, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.*

*Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.*

*En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.*

*Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y*

*la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.*

*También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*

*4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.*

*En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.*

*En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicione, modifiquen o complementen.*

*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, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma. (...)"*

**Artículo 105.** *(Modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003). Adecuación a las normas. En los casos previstos en el numeral 3 del artículo precedente, en el mismo acto que impone la sanción se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras y se dispondrá de un plazo de sesenta (60) días para que el infractor se adecue a las normas obteniendo la licencia correspondiente. Si vencido este plazo no se hubiere obtenido la licencia, se procederá a ordenar la demolición de las obras ejecutadas a costa del interesado y la imposición de las multas sucesivas en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios". (Resalta la Sala)*

#### 4.5. Caso concreto.

De acuerdo con lo expuesto en los antecedentes, mediante resolución 426 del 3 de junio de 2020, la Alcaldía Local de Kennedy decretó la caducidad de la facultad sancionatoria dentro de la actuación administrativa 068 de 2016 por haber transcurrido más de tres años desde el 2016, sin que se haya expedido el acto administrativo sancionatorio; a su vez ordenó desglosar el informe técnico que obra en folios 5 a 9 del expediente con destino a la Oficina Jurídica encargada del área de espacio público de la referida Alcaldía Local a fin de que sean surtidos los trámites administrativos correspondientes. (fls. 19-23). Posteriormente, la referida Alcaldía Local con Resolución No. 008 del 2 de febrero de 2022 por medio de la cual, confirmó la Resolución 426 de 2020 y concedió el recurso de apelación ante esta Dirección. (fls. 45-48).

Establecido lo anterior, es preciso señalar que, dando aplicación a los lineamientos del debido proceso, plasmado en el artículo 29 de la Constitución Política, la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía, ostenta una amplia facultad de revisión que le permite examinar

no solo aquellos aspectos que fueron objeto de impugnación a través de los recursos otorgados por la ley, sino también la actuación administrativa adelantada y la decisión integralmente considerada.

Ahora, conociendo que el cumplimiento de las etapas procesales hace parte del núcleo esencial del debido proceso, esta Dirección procederá a analizar si el procedimiento adelantado en la presente actuación se ajustó o no a este pilar constitucional.

En este orden de ideas, con relación a las reglas del procedimiento sancionatorio establecido en el artículo 47 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, se observa que no fueron aplicadas en debida forma por parte de la Alcaldía Local de Kennedy, toda vez que, omitió efectuar el trámite de la correspondiente comunicación dirigida a los interesados como consecuencia del resultado de las averiguaciones preliminares realizadas y de manera directa, procedió a formular cargos mediante Auto 58 del 26 de octubre de 2016; De igual forma, al revisar lo concerniente a la notificación del mencionado Auto de formulación de cargos, dicha etapa no fue surtida en debida forma, ya que si bien, se elaboró la comunicación a fin de notificar personalmente a la presunta infractora la cual obra en folio 17 del expediente<sup>5</sup>, siendo verificada la constancia de entrega a través de la plataforma ORFEO6, no se encuentra evidencia alguna de notificación por aviso alguna, teniendo en cuenta que, la presunta infractora no se presentó para ser notificada personalmente.

Así las cosas, se considera que esta situación va en contravía de lo señalado en el artículo 47 referido que dice:

*“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio.*

*(...)*

*Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.*

*Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. (...)* (Negrillas nuestras).

Por tales motivos, con el incumplimiento de las reglas establecidas en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 por parte de la Alcaldía Local de Kennedy fueron vulnerados los derechos al debido proceso, defensa y contradicción de la administrada, toda vez que esta, tuvo conocimiento del procedimiento sancionatorio una vez notificada la Resolución 426 del 3 de junio de 2020. Lo anterior teniendo en cuenta que, la finalidad de las notificaciones dentro del contexto de los procesos administrativos no es otro que el de darle publicidad a su acto, para efecto que el administrado o quien tenga interés en el proceso se entere de la decisión tomada, en aras de garantizar el derecho al debido proceso.

<sup>5</sup> 20195830197371 de fecha 16 de mayo de 2019

<sup>6</sup> Entregada el 4 de julio de 2019, aparece firmada por Leopoldina Murillo.

Con respecto a la transgresión del debido proceso mencionada, se debe hacer referencia al análisis realizado por el extinto Consejo de Justicia en el Acto Administrativo No. 18 de 2018, con ponencia del Consejero Dr. Gustavo Vanegas Ruíz, en los siguientes apartes:

*“(...) Aportados por el administrado algunos de los documentos exigidos<sup>7</sup>, y sin mediar ningún otro pronunciamiento de la administración, mediante auto del 21 de julio la Alcaldía Local procedió a formular cargos de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 47 del CPACA, es decir, el procedimiento administrativo sancionatorio. En tales condiciones observa la Sala que, habiéndose iniciado la actuación por el procedimiento común, este se tornó en sancionatorio de manera sorpresiva para el administrado, pues de este último procedimiento se enteró una vez notificado del auto de cargos.*

*La secuencia procesal analizada en el acápite anterior comprende la posibilidad de una etapa de averiguación preliminar que puede conducir al inicio del proceso administrativo sancionatorio, y una vez tomada esa decisión, así debe disponerse y comunicarse de ello al administrado, tal como lo exige el artículo 47 del CPACA en los siguientes términos: “... Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado”. No es que la averiguación preliminar corresponda al proceso común para continuar luego con el sancionatorio (...)*

Con respecto al desarrollo del trámite del proceso administrativo sancionatorio y concretamente al inicio y comunicación del mismo, el tratadista y actual Consejero de Estado<sup>8</sup>, doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sostiene lo siguiente:

*“Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona, cuando exista fundamento por lo menos sumario a partir de solicitud fundada, o del acervo recaudado o que le fuera allegado a la administración, que le permita adoptar esta decisión oficiosamente en cumplimiento, entre otros, de funciones administrativas de inspección, control o vigilancia, si es del caso. Si la administración tiene en su poder suficiente información que le permita razonablemente sustentar fáctica y jurídicamente una infracción al ordenamiento con sujetos plenamente identificados podrá iniciar un trámite administrativo sancionador.*

*(...)*

*Del agotamiento de la instancia de las averiguaciones previas pueden surgir (sic) dos tipos de decisiones excluyentes: (i) Archivo, si se llega a la conclusión de la inexistencia de mérito suficiente para iniciar un proceso sancionatorio formal, 7 (ii) Acto de apertura formal de proceso sancionatorio, ante la existencia de mérito suficiente. En esa decisión además de ordenar la apertura formal de la actuación se ordenarán las demás providencias necesarias para la debida sustanciación del proceso sancionatorio; así mismo, en aras de la garantía del debido proceso y al derecho de defensa se ordenará iniciar el trámite, y comunicar a los interesados la existencia del mismo con el fin de que se hagan parte, hagan valer sus derechos, y disfruten de las garantías procesales y sustanciales que el sistema jurídico les brinda...” (Resalta la Sala)*

*En el caso que nos ocupa, enterado que se adelantaba una actuación por el procedimiento común, la próxima noticia que recibe el administrado no es el inicio del proceso sancionatorio sino ya la formulación concreta de cargos; ... no se cumplió por la primera instancia la formalidad de haberle enterado previamente del inicio del proceso sancionatorio, el que, entre otras, tampoco se dispuso iniciar.*

<sup>7</sup> Ver folios 14 a 25.

<sup>8</sup> Sección Tercera.

<sup>9</sup> J. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá – Universidad Externado de Colombia, 2017, pág. 477 y 478.

*La comunicación obrante a folio 13 fue emitida luego del inicio de la actuación, pero no sujeta al procedimiento administrativo sancionatorio, sino al común como lo acabada de señalar el a-quo a folio 12. En tales condiciones dicha comunicación no puede suplir la formal comunicación exigida en el artículo 47 en mención, amén de que tampoco se había dispuesto el inicio de proceso administrativo sancionatorio.*

*Esta falencia trasciende en los principios del debido proceso y derecho de defensa del administrado, en tanto no se puede defender de unos cargos que no se le precisaron en la forma dispuesta por la ley, a fin de que en forma adecuada pudiera ejercer su derecho de defensa”.*

Respecto a la importancia de llevar a cabo en debida forma el trámite de notificaciones dentro de las actuaciones administrativas, la Corte Constitucional en la Sentencia T-420 de 1998 magistrado ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, expresó:

*“Uno de los principios que rigen las actuaciones administrativas es el de publicidad, en virtud del cual la administración está en la obligación de poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos, con el fin no sólo de que éstos se enteren de su contenido, sino que puedan impugnarlos a través de los correspondientes recursos y acciones. La notificación de los actos, por los medios regulares determinados por la ley, constituye indudablemente no sólo una formalidad encaminada a darle legitimidad y eficacia a la actividad administrativa, sino una garantía del debido proceso y del derecho de defensa. Como las formalidades para llevar a cabo aquélla ha sido instituidas no precisamente en beneficio de la administración, sino de los administrados, no es discrecional o facultativo de la administración cumplirlas, pues en esta materia sus competencias son regladas.” (Negrilla no original).*

Así mismo en la sentencia C-640 de 2002, magistrado ponente Gerardo Monroy Cabra se establece:

*“ Dentro del contexto de las actuaciones administrativas como etapas del proceso administrativo que culminan con decisiones de carácter particular, la notificación, entendida como la diligencia mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política. En efecto, la notificación permite que la persona a quien concierne el contenido de una determinación administrativa la conozca, y con base en ese conocimiento pueda utilizar los medios jurídicos a su alcance para la defensa de sus intereses. Pero más allá de este propósito básico, la notificación también determina el momento exacto en el cual la persona interesada ha conocido la decisión, y el correlativo inicio del término preclusivo dentro del cual puede interponer los recursos para oponerse a ella. De esta manera, la notificación cumple dentro de cualquier actuación administrativa un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de los recursos y acciones que procedan en cada caso. También la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública. (Negrilla no original)*

De acuerdo a lo anterior, es claro que, para ajustarse al procedimiento administrativo sancionatorio, la Alcaldía Local de Kennedy debió cumplir, entre otras exigencias, con la prescrita en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, esto es disponer formalmente el inicio de tal procedimiento administrativo sancionatorio y comunicárselo así al interesado, antes de formularle los respectivos cargos.

En este orden de ideas, lo pertinente es que la Alcaldía Local en comento reinicie la actuación administrativa a partir de la debida elaboración y comunicación a los interesados del procedimiento administrativo sancionatorio que se pretende adelantar, procurando que esta vez se garantice integralmente el debido proceso, procediendo a realizar en debida forma la notificación personal de todos los actos que la norma así lo exija. Lo anterior a fin de tener claro, en primera medida que la decisión del inicio de la actuación administrativa y la decisión por la cual se comunican los cargos, las deben ser comunicadas de forma separada.

Por lo anterior, no es procedente pronunciarse sobre los argumentos expuestos en la apelación, ya que la decisión de primera instancia se revoca por cuestiones que afectan el debido proceso.

#### 4.6. Conclusión.

En la presente actuación administrativa, se evidenció que la Alcaldía Local de Kennedy no aplicó en debida forma el trámite procesal contenido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, pro cuanto es de vital importancia comunicar el inicio de la actuación a los interesados, lo cual, vulnera los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

### 5. DECISIÓN

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá,

### 6. RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la resolución 426 del 3 de junio de 2020 proferida por la Alcaldía Local de Kennedy, por las razones expuestas en la parte motiva del presente Acto.

**SEGUNDO:** Contra la presente providencia no proceden recursos.

**TERCERO:** Una vez notificada la presente decisión, regresen las diligencias al Despacho de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANDRÉS FELIPE CORTÉS RESTREPO**  
Director para la Gestión Administrativa Especial de Policía

Proyectó: Fabián Camilo Feliciano Cabezas. Profesional Universitario Código 219/15  
Revisó: Henry Luis Gómez Puelic. Profesional Especializado Código 222/24 (e)

En Bogotá D.C., a los 17 JUN 2022 se notificó personalmente al agente del ministerio público.

Nombre y firma del notificado: 