ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE GOBIERNO

RESOLUCIÓN NÚMERO 440 31 DIC 2019

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE N° 4202 DE 2007"

EL ALCALDE LOCAL DE USAQUÉN (E)
Decreto 422 del 18 de julio de 2019

En ejercicio de las facultades legales, reglamentarias y en especial las conferidas por el artículo 86 del Decreto 1421 de 1993, el Decreto 01 de 1984, las leyes 388 de 1997, 810 de 2003, el Acuerdo 079 de 2003, y demás normas concordantes sobre la materia, procede a proferir la decisión que en Derecho corresponde dentro del expediente No. 4202 de 2007

DEPENDENCIA	ÁREA DE GESTIÓN POLICIVA Y JURÍDICA
EXPEDIENTE	4202 DE 2007 - OBRAS
PRESUNTO IN FRACTOR	OLGA QUIROGA QUINTERO GLORIA ELIZABETH QUIROGA QUINTERO
IDENTIFICACIÓN	C.C. 51.713.452 C.C. 41.744.263
DIRECCIÓN	CARRERA 18 NO. 155 B -40 (Antigua) CARRERA 8 NO. 155 B -34 (Nueva)
ASUNTO	INFRACCIÓN AL RÉGIMEN URBANÍSTICO

ANTECEDENTES

1. La presente actuación administrativa inicio a petición de un ciudadano ANONIMO mediante radicado N° L0120060717 el día 19 de septiembre de 2006 (fl.1), en la cual solicitó adelantar la correspondiente investigación administrativa por la presunta Infracción al Régimen Urbanístico respecto al predio ubicado en la Carrera 17 No. 155 B -40.

2. Mediante visita técnica realizada el día 28 de noviembre de 2006 (fl.2), por parte del arquitecto Fabio Ayala Santamaría, se conceptuó en el sentido de indicar que se está realizando una construcción de obra nueva para 2 pisos sin Licencia de Construcción.

3. El día 16 del mes de enero del año 2007, se llevó a cabo diligencia de descargos rendida por la señora Olga Quiroga Quintero, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 57.713.452 de Bogotá (fl.5), quien entre otras cosas manifestó que era propietaria del inmueble ubicado en la Carrera 18 No. 155 B-40 (Antigua), junto con su hermana Gloria Elizabeth Quiroga Quintero, quienes realizaron adecuaciones y modificaciones a la

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE Nº 4202 DE 2007"

construcción ya existente. Así mismo, indicó que se estaba tramitando licencia de construcción ante la Curaduría Urbana No. 4.

4. La Alcaldía Local de Usaquén mediante acto de apertura de fecha del 26 de enero de 2007 (fl.6), avocó conocimiento por presunta infracción al régimen de obras Ley 388/97, respecto al inmueble ubicado en la Carrera 18 No. 155 B -40 (Antigua) de Bogotá D.C., y ordenó tenerse como válidas las pruebas recaudadas y practicar aquellas que fueren necesarias para el total esclarecimiento de los hechos.

5. A folio 9, obra documento de ampliación de la diligencia de Expresión de opiniones rendida por la señora Olga Quiroga Quintero, la cual se llevó a cabo el día 9 de diciembre del año 2008, quien indicó que se encuentra presente en este Despacho por la citación realizada a su hermana la señora Gloria Elizabeth Quiroga Quintero, quien no pudo asistir por encontrarse fuera de la ciudad. Igualmente, indicó que han intentado sacar la licencia de construcción pero que ha sido imposible su expedición.

6. Posteriormente, el día 2 de octubre de 2009 se practica visita de verificación por parte del ingeniero Edwin Rivera Noreña de la Coordinación de Gestión Jurídica al inmueble situado en la Carrera 18 No. 155 B-40 (Dirección Antigua) Carrera 8 No. 155 B-34 (Dirección Nueva), quien rindió informe técnico y registro fotográfico del lugar consignando en su informe al haber determinado que: "...*REALIZANDO LA VISITA PROGRAMADA EL DIA 25 DE SEPTIEMBRE DE 2009 SE ESTABLECE QUE: SE TRATA DE UN INMUEBLE YA CONSTITUIDO DE DOS PISOS EN ALTURA EN EL CUAL SE REALIZARON OBRAS DE ADECUACION MODIFICANDO LA ESTRUCTURA INICIAL RETIRANDO EL MURO QUE DIVIDIA EL PREDIO CONTIGUO DONDE FUNCIONA EL SUPERMERCADO DENOMINADO "GRANERO DESECHABLE ALCIRA" (ver foto 4,5,6), QUIEN ATIENDE LA VISITA MANIFIESTA QUE HACE CUATRO AÑOS REALIZO LAS ADECUACIONES DESCRITAS ANTERIORMENTE. MANIFIESTA QUE NO LE APROBRARON LA LICENCIA DE CONSTRUCCION DEBIDO A QUE EL INMUEBLE NO ESTA LEGALIZADO PERO NO ANEXA DOCUMENTACION DEMOSTRANDO ESTO, EL USO ACTUAL DEL PREDIO EN MENCION ES DE BODEGA EN PRIMER Y SEGUNDO PISO PARA EL SUPERMERCADO. EN LA ACTUALIDAD NO EXISTEN OBRAS DE CONSTRUCCIÓN, SEGÚN INFORME DEL ARQUITECTO A FOLIO 2 SE ESTABECE QUE EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2006 SE ESTABAN REALIZANDO LAS OBRAS DE ADECUACION COMO SE APRECIA EN EL REGISTRO FOTOGRAFICO, POR LO ANTERIOR SE ESTABLECE QUE EXISTE UNA INFRACCION URBANISTICA DE 87 M2 APROXIMADAMENTE...*"

7. La Secretaría Distrital de Planeación mediante radicado No. 20090120134132 del 7 de diciembre de 2009 (fl.15), allega concepto técnico indicando que: "... *En atención a su solicitud, le comunicamos que el predio de la referencia se localiza en el plano de la Agrupación de Vivienda El Consuelo (Inscredial) U 151/4-1, incorporado mediante memorando 1934 del 16 de febrero de 1976...*"

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE N° 4202 DE 2007"

8. Este Despacho mediante Resolución No. 840 del 9 de septiembre de 2010 (fl.16-20), resuelve la presente actuación administrativa declarando como infractoras a las señoras OLGA QUIROGA QUINTERO identificada con cédula de ciudadanía No. 51.713.452 de Bogotá y GLORIA ELIZABETH QUIROGA QUINTERO, en su calidad de propietarias del predio ubicado en la Carrera 18 No. 155 B-40 e impone las sanciones de DEMOLICIÓN de las obras ejecutadas y MULTA por un valor de DOCE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS VEINTE PESOS M/CTE ($12.359.520.00). Acto administrativo que fue notificado en debida forma tanto al administrado como a la Personería Local.

9. Así las cosas, mediante radicado No. 20130130175311 del 9 de octubre de 2013, se envían los documentos respectivos a la Unidad de Ejecuciones Fiscales, con el fin de que se proceda con el trámite de cobro coactivo de la multa impuesta mediante Resolución N 840-10.

10. La Secretaría Distrital de Hacienda, el día 15 de noviembre del año 2013 mediante radicado No. 20130120148402 (fl.34), hace la respectiva devolución del acto administrativo por cuanto no reúne los requisitos de procedibilidad, para iniciar el proceso administrativo de cobro persuasivo. Indica igualmente, que no se evidencian las planillas de correo certificado de la citación para efectos de la notificación personal del citado acto administrativo, como tampoco se encuentra identificada plenamente la señora Gloria Elizabeth Quiroga Quintero.

11. Como consecuencia de lo anterior, este ente local mediante Resolución No. 035 del 25 de febrero de 2014, procede a adicionar la Resolución No. 840 del 9 de septiembre de 2010, en el sentido de identificar plenamente a las infractoras y declarar la solidaridad de la obligación dineraria adquirida como resultado de la multa impuesta por infracción a las normas urbanísticas. Resolución que fue notificada mediante edicto a las administradas.

12. Se envían nuevamente los documentos respectivos a la Unidad de Ejecuciones Fiscales el día 11 de febrero de 2015, con el fin de hacer efectiva la multa impuesta (fl.61) a las señoras OLGA QUIROGA QUINTERO y GLORIA ELIZABETH QUIROGA QUINTERO.

13. El día 18 de junio de 2018, mediante radicado No. 20185110141562 la Secretaría Distrital de Hacienda allega la Resolución DCO-001956 del 10 de mayo de 2018, mediante la cual declara probada la excepción denominada FALTA DE EJECUTORIA DEL TITULO en contra de la Resolución No. 840 del 9 de septiembre de 2010 proferida por esta Alcaldía Local, y ordena el archivo del expediente de cobro OGC-2018-0413.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE N° 4202 DE 2007"

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política *"El Debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...)"*. Adicionalmente, el artículo 121 de la Constitución Política, señala *"Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a la constitución y a la ley"*, constituyendo de esa manera el principio de legalidad en aras de la seguridad jurídica del Estado, el cual tiene un límite para ejercer su facultad sancionatoria, fuera de la cual las autoridades públicas no pueden iniciarlo o proseguirlo, pues de lo contrario incurren en una falta de competencia por razón del tiempo al vencimiento del término.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 le corresponde a los Alcaldes Locales, entre otras atribuciones, el conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes, en concordancia con las normas de carácter legal establecidas para tal efecto

El artículo 63 del Decreto Ley 1469 de 2010 establece que: "corresponde a los Alcaldes Municipales o Distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las Licencias Urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las Veedurías en defensa tanto del Orden Jurídico, del Ambiente y del Patrimonio y Espacios Públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general".

La Ley 388 de 1997, establece en su capítulo XI el procedimiento para adelantar la investigación administrativa por las presuntas infracciones urbanísticas que se identifiquen en construcciones, y urbanizaciones. Sin embargo, no se realizó ningún pronunciamiento sobre el plazo de la administración para sancionar a los infractores de la misma, por lo que, para el caso en concreto y en atención a la fecha en que se dio origen a la presente actuación se aplicaría el Artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, el cual señala lo siguiente:

> *"Artículo 38. C.C.A.- Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposiciones especiales en contrario, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanción caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."*.

En definitiva, ésta será la norma legal aplicable para el caso en concreto por ser la disposición general que rige todos los procedimientos sancionatorios que carecen de regla expresa, lo que indica que la administración deberá emitir, notificar y agotar la vía gubernativa del acto administrativo que impone una sanción dentro de los tres (3) años siguientes a la comisión de la infracción, previstos por el legislador como el término de caducidad de la facultad sancionadora de la administración , pues ha perdido la competencia para pronunciarse al respecto, por lo tanto deberá concluir la actuación, toda vez que sin una decisión en firme, **se debe declarar de oficio**

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE Nº 4202 DE 2007"

la caducidad,

Ahora bien, el límite de la facultad sancionatoria, como lo considera la Corte Constitucional en su sentencia C-875 de 2011, expone que:

> *"... dicha potestad no puede ser ilimitada, razón por la cual los ordenamientos jurídicos condicionan la posibilidad de su utilización en el tiempo como una garantía de seguridad jurídica. Así, la no imposición de una sanción dentro del plazo otorgado por el legislador tiene la virtualidad, sentencia la Corte, de generar en cabeza del ciudadano una situación favorable, pues en contra suya no puede ya desplegarse el Ius puniendi o derecho sancionador del Estado..."*

En cuanto a la Posición jurisprudencial, la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han sido reiterativas en identificar entre las características de la facultad sancionatoria del Estado como limitada en el tiempo, con el fin de que se constituya una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del Interés general, constituyendo estas garantías procesales para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado con el fin de evitar la paralización del proceso administrativo y garantizar de esa manera la eficiencia de la administración.
Frente a la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, de conformidad al Concepto Unificador N.º 004 de 2011, la Directiva N.º 007 de 2007, emitida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, determina que:

> *"Debe tomarse en cuenta que dentro de toda actuación administrativa tendiente a imponer una sanción, además de observar los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política), debe prestarse especial atención al desarrollo del principio de seguridad y certeza en las actuaciones de las autoridades, lo que implica que la administración dentro del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A., deberá adelantar todos los trámites tendientes a obtener un acto administrativo ejecutoriado.*

Teniendo en cuenta que no existe una posición unificada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa .

Así las cosas, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el fin de prevenir el daño antijurídico, mediante la Directiva 07 de 2007, acogió la tesis más restrictiva, por lo que la Alcaldía Local de Usaquén en protección de la Seguridad Jurídica y del interés general, teniendo en cuenta la expiración del plazo fijado en la ley, el precedente judicial, y que desde que se dio inicio a la presente actuación administrativa, han pasado más de tres años, esto da lugar al fenecimiento del

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE N° 4202 DE 2007"

derecho de acción, pues la acción sancionadora tendiente a demostrar la responsabilidad del administrado mediante una decisión en firme no logró ejecutarse en debida forma dentro del término legal.

En efecto, revisado el expediente este tuvo su génesis en fecha diecinueve (19) de septiembre de dos mil seis (2006), y pese a que existen dos actos administrativos que fallan de fondo el presente asunto, se evidencia una indebida notificación de los mismos, vulnerando de esta manera el debido proceso de las aquí administradas señoras OLGA QUIROGA QUINTERO y GLORIA ELIZABETH QUIROGA QUINTERO.

Al no contarse con un acto administrativo debidamente notificado, este no puede producir los efectos para el cual fue proferido, y por lo tanto no puede nacer a la vida jurídica por no ser oponible a terceros. Esto lo podemos corroborar con la Resolución DCO-001956 del 10 de mayo de 2018 expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda, quien no pudo realizar el respectivo cobro de la multa impuesta por falta de ejecutoria del título.

Por lo anterior, se evidencia que dentro de la presente actuación no existe un acto administrativo ejecutoriado y que este Despacho ya no se encuentra en términos para proferir la decisión correspondiente respecto a la Infracción Urbanística que desde el año 2006 se puso en conocimiento de este ente local, presentándose la figura de la caducidad.

Sería un desgaste para la administración continuar o enmendar dichas deficiencias e irregularidades, al producir eventualmente un fallo con la documentación obrante, y en general, cualquier trámite a que hubiere lugar, en contra de algún administrado, pues su improcedencia daría paso a una eventual acción contencioso administrativa a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho o Reparación Directa, con la consiguiente acción de repetición.

Siendo la caducidad una institución de orden público a través de la cual el legislador estableció un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración que tiene como finalidad armonizar los derechos constitucionales de sus administrados, esta declaración procede de oficio ya que la administración al advertir que ha operado el fenómeno de la CADUCIDAD deberá declararla, toda vez que si se continuará con la actuación finalmente culminaría en un acto viciado de nulidad por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite.

Visto que la Actuación Administrativa se inició el día 19 de septiembre del año 2006, y que a pesar de existir la expedición de dos actos administrativos, la Resolución No. 840 del 9 de septiembre de 2010 y la Resolución No. 035 del 25 de febrero de 2014, no es posible su ejecución por no encontrarse debidamente ejecutoriadas. La administración observando que han pasado más de 3 años procede a declarar la caducidad y como consecuencia el archivo definitivo del Expediente No. 4202 de 2007 por Obras.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE N° 4202 DE 2007"

Para este caso en concreto la fecha límite que tenía la Alcaldía Local para imponer una sanción y notificarla en debida forma, era hasta el día 18 del mes de septiembre del año 2009, lo cual NO SUCEDIÓ, y por lo tanto esto conlleva a la aplicación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

En mérito de lo expuesto, el Alcalde Local de Usaquén (E) en uso de sus atribuciones legales,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la caducidad de la facultad sancionatoria respecto de los hechos indicados en la actuación administrativa No. 4202 de 2007 – Obras, respecto al predio ubicado en la Carrera 18 No. 155 B-40 (Dirección Antigua) Carrera 8 No. 155 B -34 (Dirección Nueva), de conformidad con lo expresado en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: ORDENAR la terminación y como consecuencia el **ARCHIVO** Definitivo del expediente No. 4202 de 2007 por Obras, una vez ejecutoriado y en firme el presente acto administrativo. Previa desanotación en los libros radicadores envíese al archivo inactivo.

TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente providencia a las señoras Olga Quiroga Quintero y Gloria Elizabeth Quiroga Quintero en la Carrera 8 No. 155 B-34, en su calidad de propietarias y administradas dentro de la presente Actuación Administrativa.

CUARTO: Contra la presente providencia proceden los recursos de reposición ante este Despacho y en Subsidio el de Apelación ante el Consejo de Justicia de Bogotá D.C., de los cuales se deberá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal o a la desfijación del edicto según sea el caso, en los términos establecidos en los artículos 51 y siguientes del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO MARÍA LÓPEZ BURITICA
Alcalde Local de Usaquén (E)

Proyectó: Diana Carolina Castañeda- Abogada Contratista
Revisó: María Jenny Ramírez Moreno-Profesional Especializado Código 222 Grado 24 (E)

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEFINITIVO DEL EXPEDIENTE N° 4202 DE 2007"

NOTIFICACIÓN: HOY _____, se notifica personalmente del contenido de la presente resolución al agente del ministerio público, quien enterado (a) del mismo firma como aparece:

Agente del Ministerio Público Local _____

NOTIFICACIÓN: HOY _____, se notificó el contenido del proveído inmediatamente anterior quien enterado (a) firma como aparece:

El Administrado: _____