

**CAUSAS POR LAS CUALES SON REVOCADOS LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS DE PRIMERA INSTANCIA POR EL CONSEJO DE
JUSTICIA**

CLAUDIA MARCELA ZÁRATE JIMÉNEZ

Auxiliar Administrativo

CARLOS ANDRÉS BERNAL PARRA

Profesional Universitario

WILSON ALEXIS MARTIN CRUZ

Presidente Consejo de Justicia

**CONSEJO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

- 1. ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA ABRIL – SEPTIEMBRE 2012**
 - 1.1. ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN TIPO DE FALLO**
 - 1.2. ACTOS ADMINISTRATIVOS REVOCADOS SEGÚN ASUNTO**
 - 1.2.1. De la infracción al régimen de obras
 - 1.2.2. Del funcionamiento de establecimientos de comercio
 - 1.2.3. De la indebida ocupación del espacio público
 - 1.3. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS VÍA RECURSO DE APELACIÓN O POR REVOCATORIA DIRECTA**
 - 1.4. REVOCATORIAS POR LOCALIDADES**
 - 1.5. DE LAS MEDIDAS APELADAS**
 - 1.5.1. Por infracción al régimen de obras
 - 1.5.2. Por funcionamiento de establecimientos comerciales
 - 1.5.3. Por ocupación indebida del espacio público
- 2. CAUSAS POR LAS QUE SON REVOCADOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**
 - 2.1. CAUSAS POR LOS QUE SON REVOCADOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN ASUNTO**
- 3. REVOCACIÓN POR INDEBIDA MOTIVACIÓN**
 - 3.1. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN EL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO**
 - 3.2. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO**
 - 3.3. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO**
- 4. REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA**
 - 4.1. LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN EL RÉGIMEN DE OBRAS**
 - 4.2. LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO**
 - 4.3. LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN LA OCUPACIÓN INDEBIDA DEL ESPACIO PÚBLICO**
- 5. REVOCACIÓN POR PÉRDIDA DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
 - 5.1. PÉRDIDA DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN LA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO**

6. REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO
- 6.1. EL DEBIDO PROCESO EN LA INFRACCIÓN AL RÉGIMEN DE OBRAS
- 6.2. EL DEBIDO PROCESO EN EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO
- 6.3. EL DEBIDO PROCESO EN LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO
7. CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Justicia de Bogotá como autoridad de policía, es el máximo organismo de administración de justicia policiva en el Distrito Capital y superior funcional de las Inspecciones de Policía, Alcaldías Locales, Estaciones de Policía y Centros de Atención Inmediata CAI. Es de anotar que por su carácter de máximo organismo de decisión, en segunda instancia, se convierte en un órgano de cierre en la toma de decisiones en el Distrito Capital y a su vez fija a través de su doctrina, las pautas que deben tener en cuenta las autoridades de policía que actúan como primeras instancias.

Esta facultad está dada en primer lugar en el artículo 191 del Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá), el cual define sus competencias al señalar “2. En segunda Instancia: La segunda instancia de los procesos de policía será surtida por el Consejo de Justicia, salvo las excepciones de Ley”.

En primera instancia las Alcaldías Locales vigilan el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y subsuelo, reforma urbana y funcionamiento de establecimientos de comercio, así como la atención y resolución de las querellas que interpone la comunidad por conflictos de convivencia, uso indebido de espacio público, falta de requisitos para funcionamiento de establecimientos de comercio, construcciones ilegales o sin licencia de construcción, entre otros, y es en este sentido en que ellas profieren sus resoluciones resolviendo contravenciones administrativas, de desarrollo urbanístico y de espacio público.

Por su parte las Inspecciones y Estaciones de Policía en cumplimiento de su objetivo de contribuir en la solución de los problemas de vecindad impone sanciones a aquellos que incumplan con las normas establecidas en los Códigos Nacional y Distrital de Policía, resolviendo querellas por perturbación a la posesión y/o a la mera tenencia, por amparo al domicilio, lanzamiento por ocupación de hecho, por contravenciones especiales y tenencia de mascotas, profiriendo así providencias en relación a contravenciones civiles y penales.

El Consejo de Justicia ha encontrado que los Actos Administrativos de las Alcaldías Locales, en un alto porcentaje han sido revocados, razón por la cual se estableció como meta del plan de gestión 2012 del proceso Justicia en el Distrito Capital, elaborar un informe estadístico que permita identificar las causas por las cuales son revocados los actos administrativos de primera instancia, tomando como base los fallos proferidos por esta Corporación entre abril y septiembre de 2012.

En este sentido, el presente informe tiene como objetivo determinar el porcentaje de actos administrativos que han sido revocados, frente a aquellos que han sido confirmados, rechazados o modificados, en el periodo mencionado; establecer una tipología que permita identificar y tabular las causas por la cuales el Consejo de Justicia ha revocado actos administrativos en el periodo establecido; y realizar un análisis de las causas identificadas en los actos administrativos estudiados.

Para lo anterior, se creó una base de datos de excel la cual contiene la siguiente información de cada uno de los 402 actos administrativos estudiados: mes, número de acto administrativo, asunto, Alcaldía Local, vía de revocación de los actos administrativos (directa o apelación), medida apelada, sentido del fallo, resumen del fallo, motivo de la revocatoria, si la revocatoria es por indebida motivación definición de si es motivación normativa o fáctica y definición de la causa exacta por la cual se revoca.

Una vez alimentada la base de datos de excel con la información necesaria, se procedió con el procesamiento de dicha información y con la elaboración del informe en el que se incluyeron tanto tablas de información, como gráficos ilustrativos de la realidad encontrada y el cual se pone a disposición de los interesados a continuación.

1. ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA ABRIL – SEPTIEMBRE 2012

El Consejo de Justicia durante el año 2012 se ha propuesto estudiar las causas por las cuales son revocados los actos administrativos de primera instancia, para ello determinó un periodo objeto de estudio de 6 meses, definidos entre el 1 de abril de 2012 y el 30 de septiembre del mismo año, se toma un periodo de tiempo reciente, con el fin de que el análisis contenga una información que sea reflejo de la realidad actual.

1.1. ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN TIPO DE FALLO

Entre el 1 de abril y el 30 de septiembre de 2012 el Consejo de Justicia profirió 776 actos administrativos, los cuales según el sentido del fallo han sido confirmando, rechazando, revocando, modificando, aclarando o concediendo el recurso de apelación interpuesto, entre otros.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la cantidad de actos administrativos expedidos por el Consejo de Justicia por cada mes según el sentido del fallo.

ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA SEGÚN TIPO DE FALLO. ABRIL – SEPTIEMBRE 2012

	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGTO	SEPT	TOTAL
CONFIRMAR	44	37	50	36	35	28	230
RECHAZAR	22	19	13	18	23	13	108
REVOCAR	71	65	77	68	63	58	402
OTROS	05	05	06	10	05	05	36
TOTAL	142	126	146	132	126	104	776

Cuadro No. 1

Según el cuadro anterior, durante el semestre objeto de estudio, de los 776 actos administrativos proferidos por esta Corporación, 402 se fallaron revocando la medida adoptada, lo que corresponde a un 52%, mientras que solo 230 de los actos se confirmaron, es decir, el 30%, y finalmente en 108 casos se rechazó el recurso interpuesto, correspondiendo a un 14% del total de las decisiones.

A continuación en el gráfico No.1, se puede observar porcentualmente la situación anteriormente descrita.

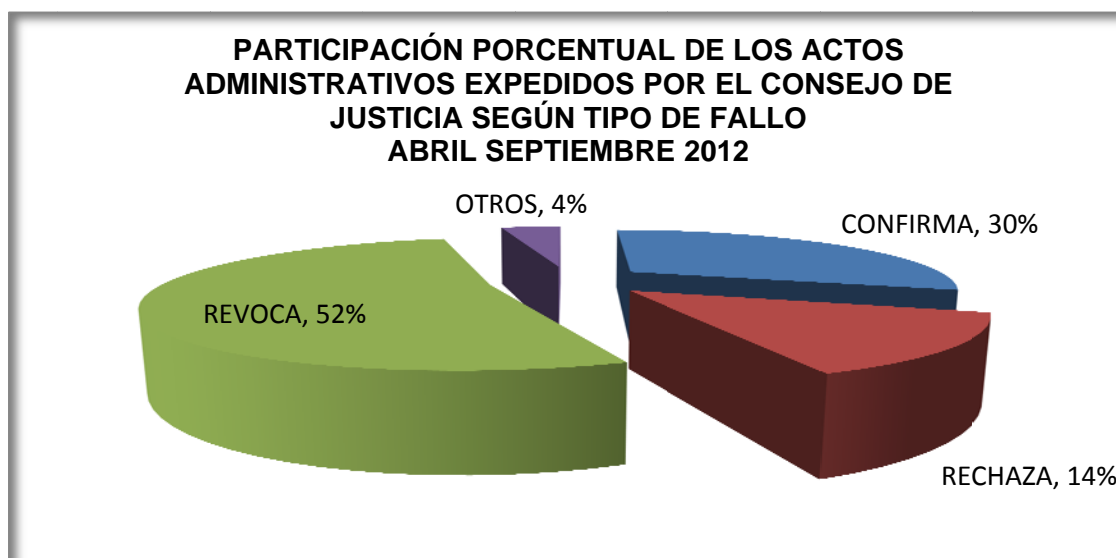


Gráfico No. 1

1.2. ACTOS ADMINISTRATIVOS REVOCADOS SEGÚN ASUNTO

Mediante las normas urbanísticas se pretende el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes a través de un desarrollo urbanístico ordenado y armónico de la ciudad, propendiendo por que puedan convivir y ejercer sus derechos tranquila y pacíficamente. En este sentido la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular son principios sobre los cuales se sustenta el ordenamiento del territorio (cfr. Constitución Política arts. 1 y 58, Ley 388 de 1997 arts. 2 y 3).

La consagración de comportamientos que favorecen la convivencia ciudadana tiene una finalidad pedagógica, preventiva y reparadora y solo en caso de inobservancia da lugar a la aplicación de medidas correctivas. Lo que se busca entonces con las normas policivas es principalmente la educación ciudadana y la

prevención de comportamientos que alteren el orden público (Crf. Art. 7 Código de Policía de Bogotá).

En este sentido las decisiones proferidas por las Alcaldías Locales se dan a través de tres vías: por la restitución de un bien de uso público, por cumplimiento de requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio y por la infracción al régimen de obras y urbanismo.

Teniendo en cuenta que el presente informe pretende identificar las causas por las cuales son revocados los actos administrativos, a continuación se hará el estudio de dichos actos según el asunto.

1.2.1. Infracción al régimen de obras y urbanismo

En cuanto a la infracción al régimen de obras, es oportuno citar al Doctor René Fernando Gutiérrez Rocha, actual Consejero de Justicia, quien en decisión 0617 de 2012, señala un marco normativo referente a las normas urbanísticas, así:

Marco normativo

.... Efectivamente, según el artículo 99 de la Ley 388 “para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia”. El no tenerla, o construir en contravención a la misma o cuando haya caducado, constituye infracción urbanística según los artículos 103 y 104 de la misma ley. A su turno, el Decreto 1469-10, reglamentario de la Ley 810 de 2003, define las clases de licencia y sus modalidades.

Como se puede ver, estas normas contienen una descripción genérica de los tipos de intervención para los cuales se requiere licencia de construcción. Sin embargo, para efectos de la realización de un control policivo completo y eficaz en la mayoría de los casos es necesario consultar las normas urbanísticas específicas que regulan el predio y el sector en el cual se encuentra ubicado el inmueble objeto de intervención, toda vez que en ellas se señalan los parámetros relativos a volumetría, altura, pisos permitidos, aislamientos, manejo del espacio público etc., consulta que a su vez es indispensable para realizar una adecuada evacuación probatoria.

De acuerdo con lo anterior son varios los momentos que comporta el control policivo en materia de ordenamiento urbanístico: 1. Consulta de las normas urbanísticas generales y especiales aplicables a un determinado inmueble. 2. Verificar en el terreno si, conforme a aquél parámetro normativo, la intervención realizada es de aquellas para las cuales se requiere licencia y en qué medida se vulneró, para lo cual es indispensable explicar la forma en que se realizan los cálculos de área y acompañar con un registro fotográfico idóneo. Esto permitirá tomar una decisión,

que debe motivarse en los aspectos fácticos y normativos pertinentes, lo que a su vez facilitará un ejercicio adecuado del derecho de defensa, pues el particular dispondrá de los elementos de juicio (normativos y probatorios) suficientes para argumentar en su favor.

Al respecto se debe tener en cuenta que el propósito trascendental de estas actuaciones es que los particulares se ajusten a la normatividad urbanística y evitar de esa manera que las personas que habitan en las edificaciones sufran daños en su integridad personal y bienes por la acción de la naturaleza, por una indebida construcción desde el punto de vista técnico o por la mala calidad de los materiales utilizados, o para evitar que el patrimonio y el orden arquitectónico sufran menoscabo. Es por eso que, ante todo, las autoridades policivas deben adoptar una actitud de tipo educativo y preventivo, señalando con precisión cuáles son esos parámetros técnicos y guiando al particular sobre la mejor forma de realizar su edificación. La sanción, como ya se dijo, sólo puede surgir como último mecanismo posible cuando se han agotado todas las demás herramientas de tipo preventivo y pedagógico y el particular es renuente a aceptarlos.

1.2.2. Cumplimiento de requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio

La norma que regula el funcionamiento de establecimientos de comercio es la Ley 232 de 1995, la cual en su artículo 2 prevé que para el ejercicio del comercio los establecimientos abiertos al público deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) *“Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva;*
- b) *Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por - Ley 9 de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;*
- c) *Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causante de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;*
- d) *Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva Jurisdicción;*
- e) *Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente. la apertura del establecimiento.”*

Es precisamente en torno a la verificación del cumplimiento de estos requisitos que se realiza el control por parte de las Alcaldías Locales.

1.2.3. Restitución de un bien de uso público

El artículo 82 de la Constitución Política de Colombia contempla que *“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”*

Teniendo en cuenta la concepción del Espacio Público en nuestra Constitución Nacional el Consejo de Justicia en AA-2005-1129, con ponencia del Consejero Gleison Pineda Castro y luego de interpretar toda la normatividad anterior, estableció tres elementos necesarios para que procediera la restitución de un bien de uso público al afirmar:

Frente a una interpretación sistemática de las normas citadas se concluye que para ordenar la restitución del espacio público deben tenerse en cuenta tres situaciones: 1) que el bien objeto de restitución sea espacio público; 2) que se encuentre ocupado, intervenido, encerrado, destruido o alterado y, 3) que la ocupación o intervención no se encuentre amparada por actuación de autoridad competente.

Así, el administrado puede oponerse a la orden de restitución argumentando: 1) que el predio no hace parte del espacio público; 2) que no se encuentra ocupado ni intervenido o; 3) que ha consolidado algún derecho en razón a la actuación de autoridad competente.

Es así como observando estos tres elementos el Consejo de Justicia realiza el estudio y análisis de las actuaciones iniciadas por la restitución de un bien de uso público.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la distribución de los actos administrativos revocados en el semestre de estudio según el asunto, en el se evidencia que la infracción al régimen de obras y urbanismo es el asunto por el cual mas se han revocado actos administrativos, ya que de las 402 decisiones 220 corresponden a este tema; le sigue el control a los requisitos para el funcionamiento de establecimientos de comercio con 139 fallos y por último los asuntos iniciados por restitución de un bien de uso público en la ciudad, correspondiente a 43 actuaciones.

ACTOS ADMINISTRATIVOS REVOCADOS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA SEGÚN EL ASUNTO. ABRIL – SEPTIEMBRE 2012

ASUNTO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGTO	SEPT	TOTAL
ESPACIO PÚBLICO	7	8	12	04	06	6	43
ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO	28	29	29	19	16	18	139
OBRAS	36	28	36	44	41	35	220
TOTAL	71	65	77	68	63	60	402

Cuadro No. 2

Para una mejor ilustración, en la siguiente gráfica se puede apreciar la distribución porcentual de los actos administrativos revocados por tipo o asunto.

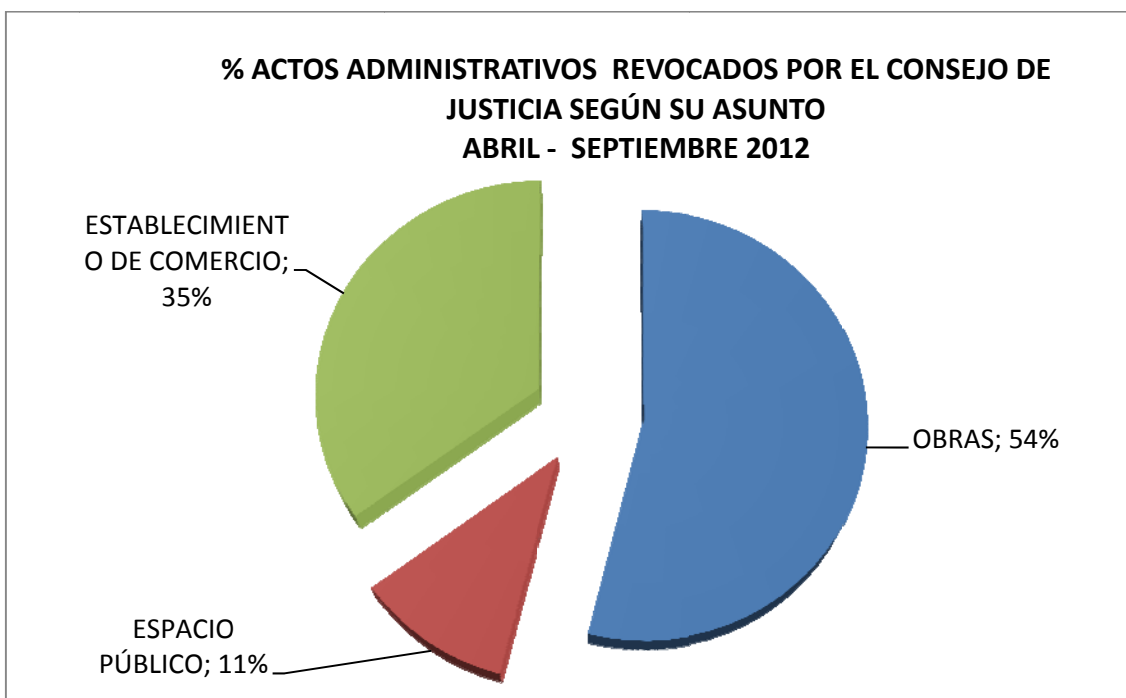


Gráfico No. 2

De lo anterior vale la pena analizar si esta situación (que la mayoría de los actos administrativos revocados sean por la infracción al régimen de obras y

urbanismos) se presenta, porque es en la temática por la que más se pronuncian las Alcaldías Locales o si lo es porque es el asunto que por volumen o cantidad más conocen las mismas.

**ACTOS ADMINISTRATIVOS RECIBIDOS DE LAS ALCALDÍAS LOCALES Y
REVOCADOS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA SEGÚN ASUNTO. ABRIL –
SEPTIEMBRE DE 2012**

	AA RECIBIDOS DE LAS ALCALDÍAS LOCALES	AA REVOCADOS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA	PORCENTAJE
ESPACIO PÚBLICO	84	43	51%
ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO	363	139	38%
OBRAS	329	220	67%
TOTAL	776	402	52%

Cuadro No. 3

Efectivamente, en el cuadro anterior se puede apreciar que si bien es sobre el control a establecimientos de comercio el mayor número de expedientes que se fallaron en el Consejo de Justicia, aún siendo muy representativo, es en el asunto en el que menor porcentaje se revocaron las decisiones, con un 38%. Le sigue espacio público, que es sobre el cual se reciben una menor afluencia de actos, pero también revocando un alto porcentaje en el periodo de estudio con un 51%. Por último, en cuanto a la infracción al régimen de obras y urbanismo en el periodo de estudio se recibieron un menor número de fallos frente a establecimientos de comercio para resolver el recurso (328), sin embargo fue el asunto por el que más se revocaron las decisiones con un 67%.

Finalmente, se puede concluir que el Consejo de Justicia en el periodo comprendido ente abril a septiembre de 2012, revocó un 52% de los actos administrativos proferidos por las primeras instancias, del cual según el asunto la mayor cantidad corresponde a la infracción al régimen de obras y urbanismo (54%), seguido del cumplimiento de requisitos de establecimiento de comercio (35%) y por último la restitución de bienes de uso público (11%).

1.3 REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS VÍA RECURSO DE APELACIÓN O POR REVOCATORIA DIRECTA

Los actos administrativos pueden ser revocados como consecuencia del ejercicio del recurso de apelación interpuesto por el administrado o el Ministerio Público, o por revocatoria directa solicitada por los mismos o de oficio si la instancia pertinente lo considera procedente.

En el siguiente gráfico se puede observar que de los 402 Actos Administrativos estudiados correspondientes a revocatorias, 383 fueron fallados vía recurso de apelación, mientras que solo 16 lo fueron por revocatoria directa, en tres casos de las decisiones estudiadas las revocatorias se presentaron a actos administrativos proferidos por la misma Corporación, fruto de solicitudes de aclaración y/o corrección de los mismos, razón por la cual a partir de este aparte no se van a tener en cuenta para los posteriores análisis.

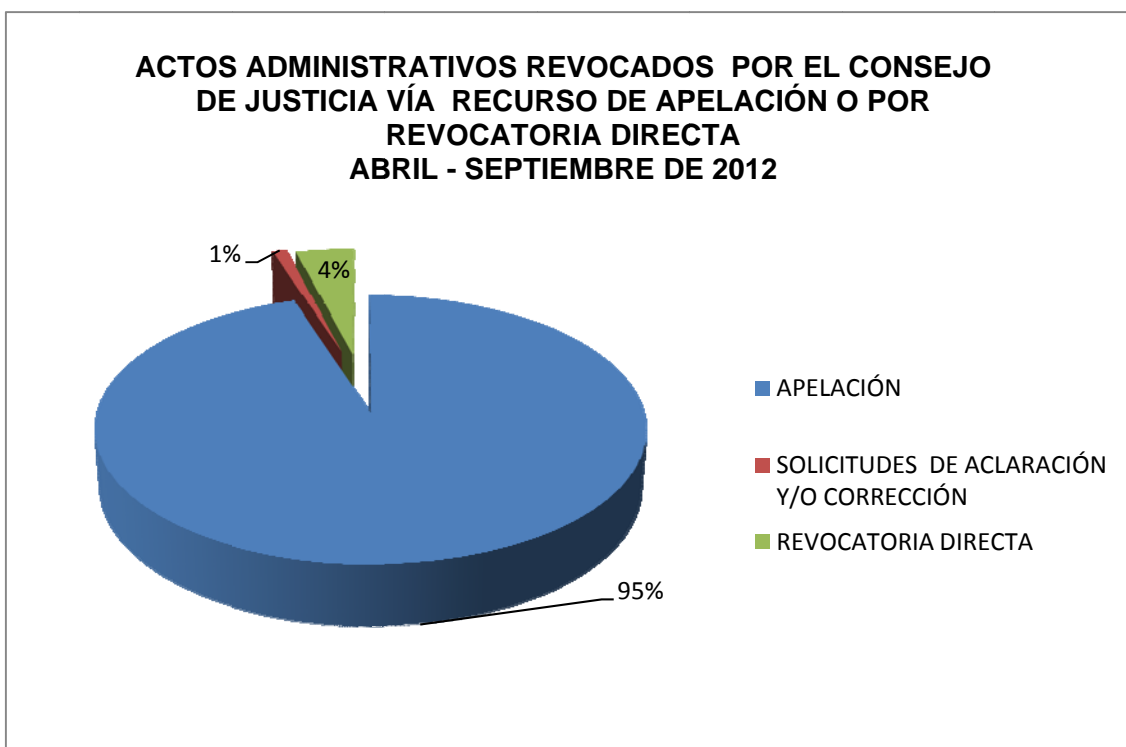


Gráfico No. 5

1.3 REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR LOCALIDAD

Teniendo en cuenta que el Consejo de Justicia constituye la segunda instancia de las decisiones proferidas por las Alcaldías Locales del Distrito Capital, a continuación se presenta el análisis de las revocatorias de sus actos administrativos en dos sentidos, en el primero se muestra del número de actos administrativos que se recibe por cada localidad cuántos de ellos fueron revocados; y en el segundo, se presenta la participación porcentual de cada una de las localidades dentro del universo total de fallos revocados por esta Corporación. Vale la pena señalar que se tendrán en cuenta únicamente los actos administrativos que revocan las decisiones de las primeras instancias, es decir, el número base de revocatorias para el siguiente análisis es de 399, toda vez que como se señaló anteriormente, los restantes tres actos revocados, corresponden a decisiones expedidas por el mismo Consejo de Justicia.

ACTOS ADMINISTRATIVOS RECIBIDOS Y REVOCADOS POR CADA LOCALIDAD ABRIL – SEPTIEMBRE 2012

LOCALIDAD	No. FALLOS RECIBIDOS	No. ACTOS REVOCADOS	%
USAQUÉN	23	15	65%
CHAPINERO	39	17	43%
SANTA FE	47	19	40%
SAN CRISTÓBAL	47	34	72%
USME	56	31	55%
TUNJUELITO	27	08	29%
BOSA	36	17	47%
KENNEDY	73	35	47%
FONTIBÓN	95	55	57%
ENGATIVÁ	78	32	41%
SUBA	31	19	61%
BARRIOS UNIDOS	60	22	36%
TEUSAQUILLO	41	16	39%
MÁRTIRES	25	16	64%

ANTONIO NARIÑO	11	05	45%
PUENTE ARANDA	15	06	40%
LA CANDELARIA	12	07	58%
RAFAEL URIBE URIBE	33	26	78%
CIUDAD BOLÍVAR	27	19	70%
TOTAL	776	399	51.5%

Cuadro No. 4

En general, se puede observar que los porcentajes de actos administrativos revocados en las 19 localidades estudiadas es muy alto, ya que 9 superan el 50% de revocatorias, siendo los casos más relevantes las Alcaldías Locales de Rafael Uribe Uribe con un 78%, Ciudad Bolívar con 70%, San Cristóbal con un 72%, Usaquén con un 65% y Suba con un 61% de fallos revocados por esta Corporación.

A su vez, también se deben destacar localidades como Tunjuelito, Barrios Unidos y Teusaquillo de las cuales se revocaron en una menor cantidad sus actos frente a las demás Alcaldías, con un 29%, 36% y 39% respectivamente.

Para una mejor ilustración, a continuación se presenta una gráfica de barras en donde por cada localidad se puede apreciar comparativamente los fallos recibidos en el Consejo de Justicia, frente a los fallos revocados por esta misma Corporación.

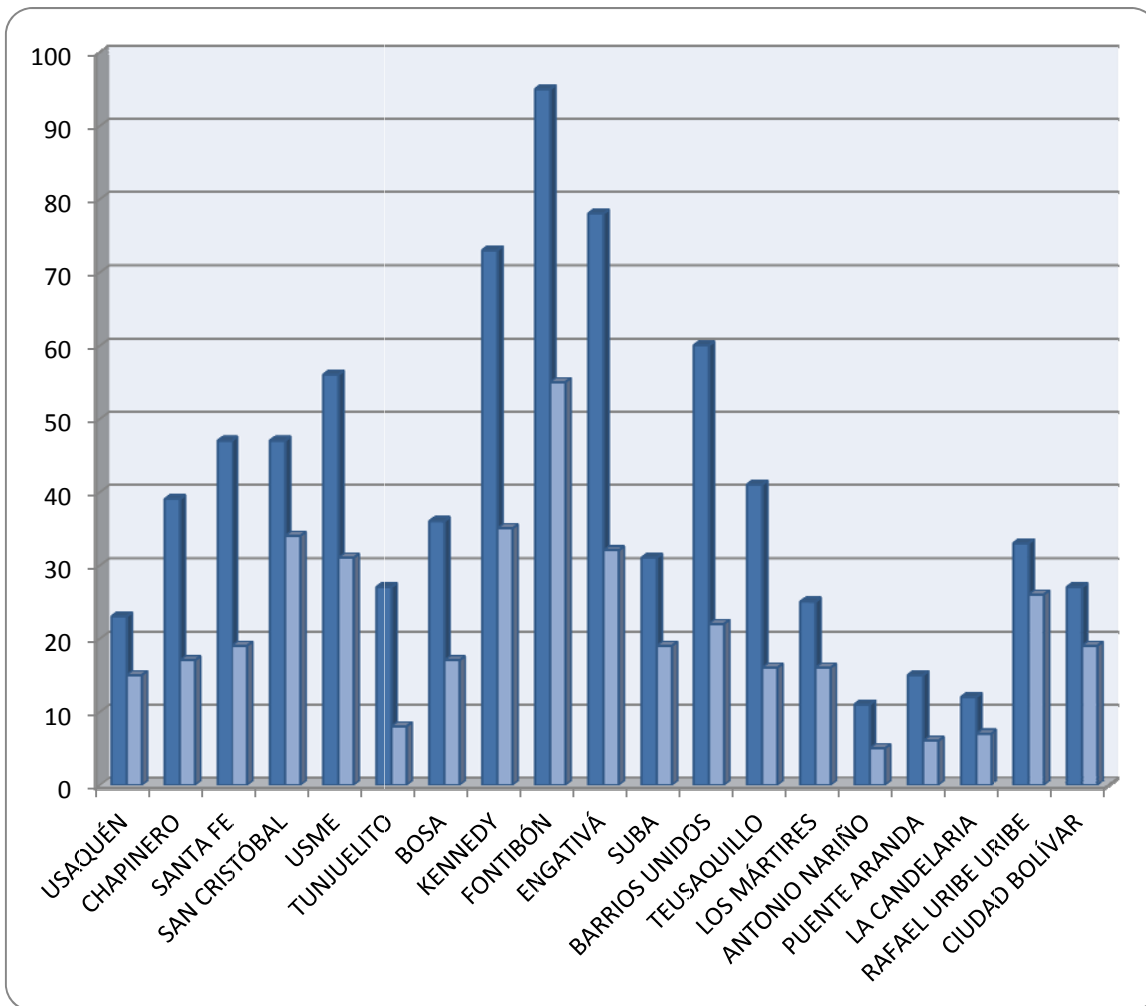


Gráfico No. 3. AA RECIBIDOS Y REVOCADOS POR CADA LOCALIDAD

Para el segundo criterio de análisis, es decir, del universo total de actos administrativos revocados por el Consejo de Justicia en el semestre de estudio (399), cual es la participación porcentual de cada localidad, a continuación se presenta el cuadro correspondiente, en donde se puede establecer que las localidades con mayor participación de actos revocados corresponden a Fontibón con un 14%, Kennedy con un 9% y San Cristóbal con un 8.5%. Las localidades restantes todas tienen un porcentaje que oscila entre el 1% y el 8%.

**PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
REVOCADOS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA POR LOCALIDAD
ABRIL - SEPTIEMBRE DE 2012**

LOCALIDAD	No. ACTOS REVOCADOS	%
USAQUÉN	15	4%
CHAPINERO	17	4%
SANTA FE	19	5%
SAN CRISTÓBAL	34	8.5%
USME	31	7.5%
TUNJUELITO	08	2%
BOSA	17	4%
KENNEDY	35	9%
FONTIBÓN	55	14%
ENGATIVÁ	32	8%
SUBA	19	5%
BARRIOS UNIDOS	22	5.5%
TEUSAQUILLO	16	4%
MÁRTIRES	16	4%
ANTONIO NARIÑO	05	1%
PUENTE ARANDA	06	1.5%
LA CANDELARIA	07	1.5%
RAFAEL URIBE URIBE	26	6.5%
CIUDAD BOLÍVAR	19	5%
TOTAL	399	100%

Cuadro No. 5

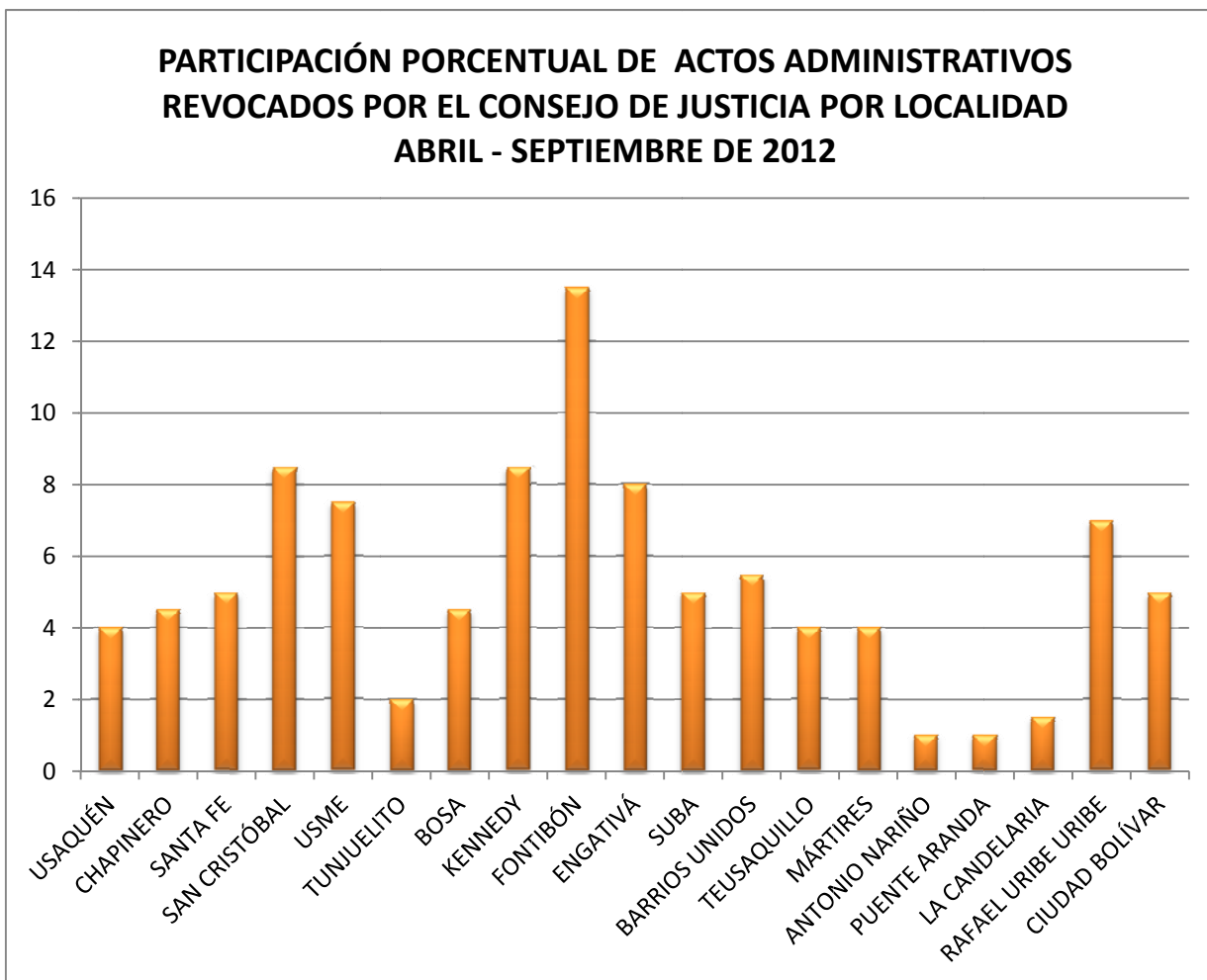


Gráfico No. 4

1.5 DE LAS MEDIDAS APELADAS

Como se enunció en el aparte anterior durante el semestre abril – septiembre de 2012, el Consejo de Justicia revocó vía recurso de apelación 383 decisiones expedidas por las Alcaldías Locales.

Haciendo una clasificación de las medidas apeladas de acuerdo a cada una de los temas objetos de estudio, es decir, requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio, infracción al régimen de obras y urbanismo y restitución de bien de uso público, se obtiene la siguiente información:

1.5.1 Infracción al régimen de obras y urbanismo

En cuanto a la infracción al régimen de obras y urbanismo, para el periodo de estudio se revocaron 208 actos administrativos expedidos por las Alcaldías Locales. Según la sanción impuesta, las medidas apeladas en las decisiones de primera instancia por infracción al régimen de obras se clasifican así:

MEDIDA APELADA	No.
MULTA	129
DEMOLICIÓN	57
MULTA Y DEMOLICIÓN	09
MULTA Y SUSPENSIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	01
MULTA Y 60 DÍAS DE PLAZO	01
60 DÍAS DE PLAZO	03
ARCHIVO*	06
TOTAL	208

CuadroNo.6

*El archivo por parte de la primera instancia obedece al considerar que no se probó la infracción o por el acaecimiento del artículo 38 del CCA

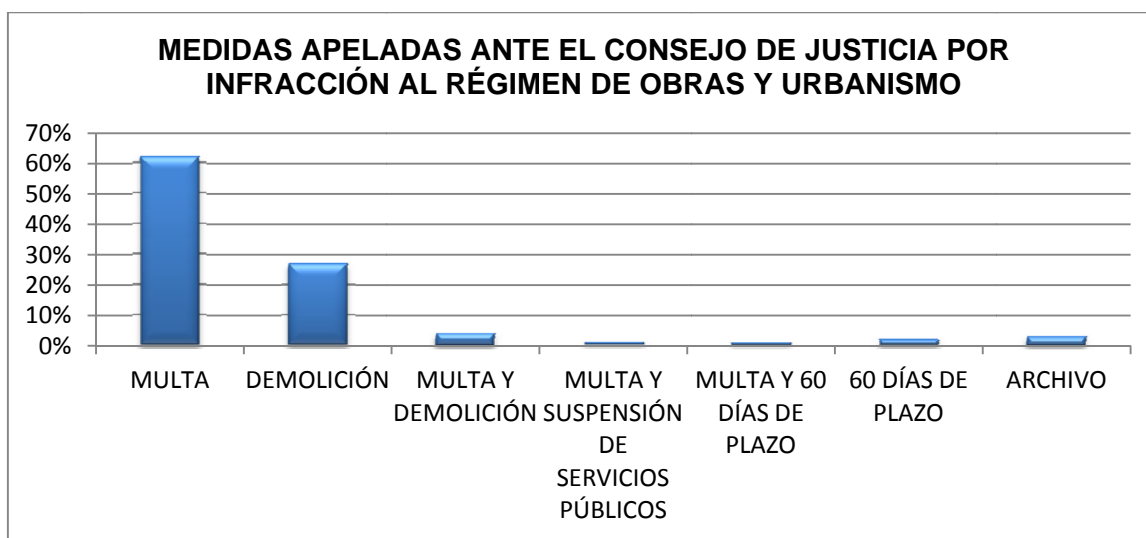


Gráfico No. 6

1.5.2 Requisitos de funcionamiento de establecimientos de comercio

En cuanto al cumplimiento de requisitos en el funcionamiento de establecimientos comerciales, para el semestre estudiado se revocaron 135 actos administrativos expedidos por las Alcaldías Locales vía recurso de apelación. Según la sanción impuesta las medidas apeladas en las decisiones de primera instancia por este tema se clasifican así:

MEDIDA APELADA	No.
CIERRE DEFINITIVO	110
MULTA	20
SUSPENSIÓN DE LAS ACTIVIDADES COMERCIALES DESARROLLADAS EN EL ESTABLECIMIENTO	01
ARCHIVO*	02
TOTAL	135

Cuadro No. 7

* El archivo por parte de la primera instancia obedece al considerar que operó la sustracción de materia

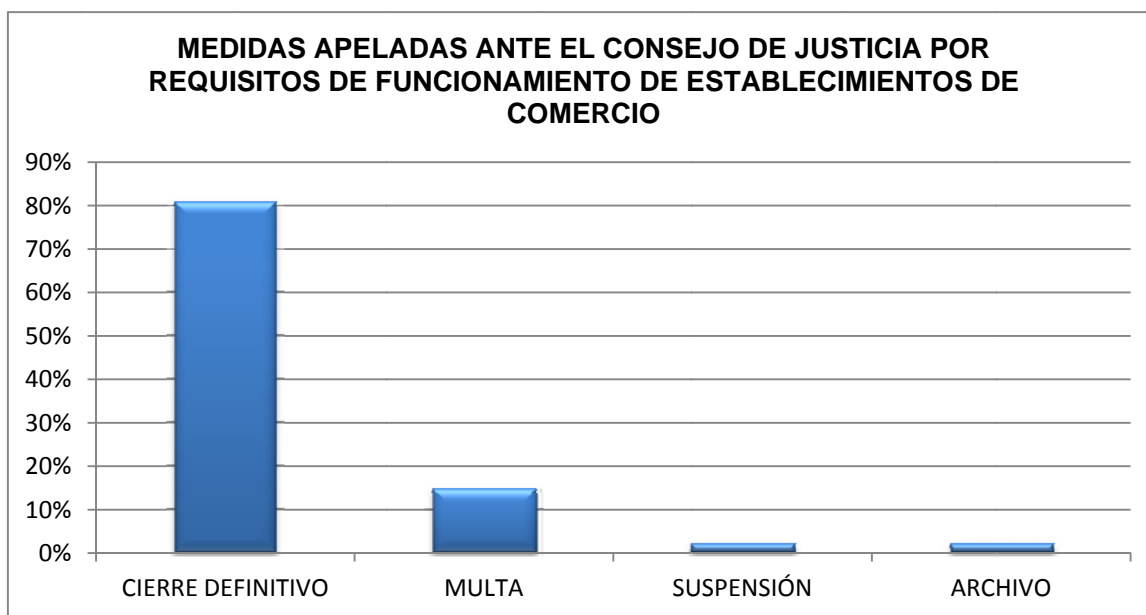


Gráfico No. 7

1.5.3 Restitución de bien de uso público

En cuanto a las sanciones impuestas por restitución de bien de uso público, entre abril y septiembre de 2012 se revocaron 40 actos administrativos expedidos por las Alcaldías Locales vía recurso de apelación. Según la sanción impuesta las medidas apeladas en las decisiones de primera instancia por este tema se clasifican así:

MEDIDA APELADA	No.
RESTITUCIÓN	24
ARCHIVO*	07
MULTA Y RESTITUCIÓN	06
RESTITUCIÓN Y DEMOLICIÓN	01
DEMOLICIÓN	01
DEMOLICIÓN Y MULTA	01
TOTAL	40

Cuadro No. 8

* El archivo por parte de la primera instancia obedece al considerar que el bien era de tipo fiscal y no de uso público o porque no se probó la ocupación del espacio público



Gráfico No. 8

2 CAUSAS POR LAS QUE SON REVOCADOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante la lectura de los 383 fallos en los cuales el Consejo de Justicia revocó vía recurso de apelación las decisiones adoptadas por las primeras instancias o alcaldías locales, se pudo identificar cuatro grandes causas por las que se está dando esta situación:

CAUSA	CANTIDAD DE FALLOS
Indebida Motivación	311
Pérdida facultad sancionatoria	12
Sustracción parcial o total de materia	36
Vulneración al debido proceso	20
TOTAL	383

Cuadro No. 9

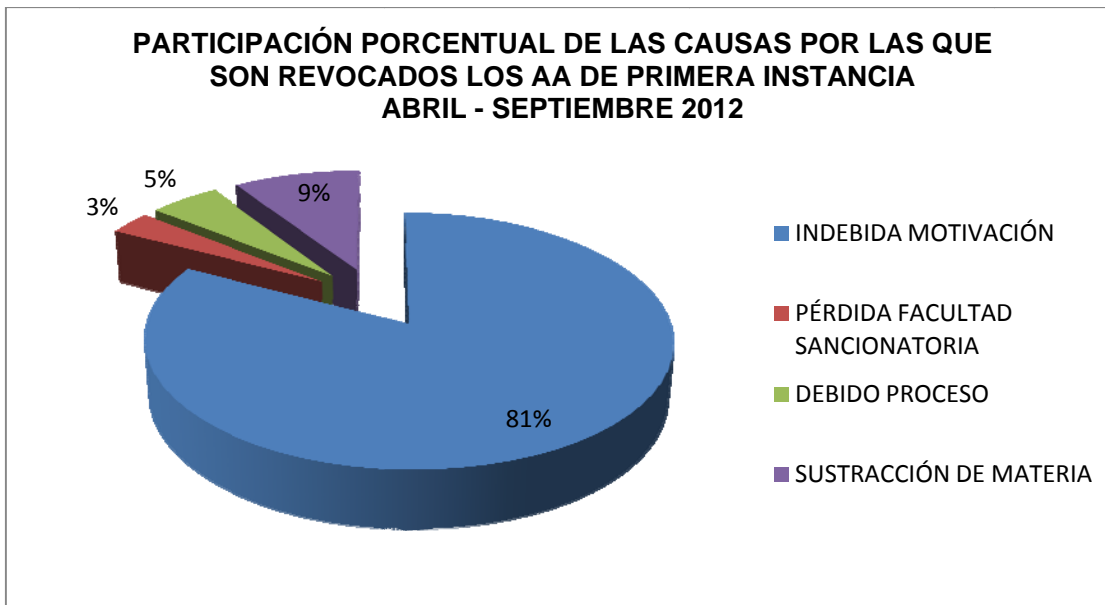


Gráfico No. 09

2.1. CAUSAS POR LOS QUE SON REVOCADOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN ASUNTO

En el siguiente cuadro se encuentran cada una de las causas generales por las que son revocadas las decisiones de las primeras instancias, según el tipo de acto, más adelante se ampliará la información para cada uno de ellas.

CAUSA	OBRAS	EST. COMERCIO	ESPACIO PÚBLICO	TOTAL
INDEBIDA MOTIVACIÓN	167	106	38	311
SUSTRACCIÓN DE MATERIA	17	18	01	36
PÉRDIDA FACULTAD SANCIONATORIA	12	No Procede	No Procede	12
DEBIDO PROCESO	10	9	01	20
TOTAL	208	135	40	383

Cuadro No. 10

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS CAUSAS DE REVOCACIÓN DE AA POR INFRACCIÓN AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO ABRIL – SEPTIEMBRE DE 2012

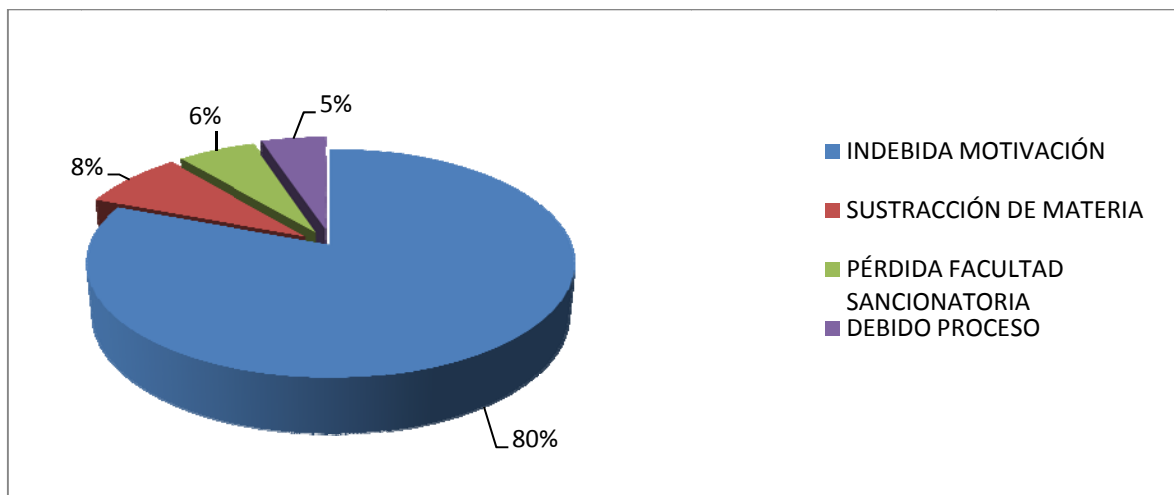


Gráfico No. 10

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS CAUSAS DE REVOCACIÓN DE AA POR REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO ABRIL – SEPTIEMBRE 2012

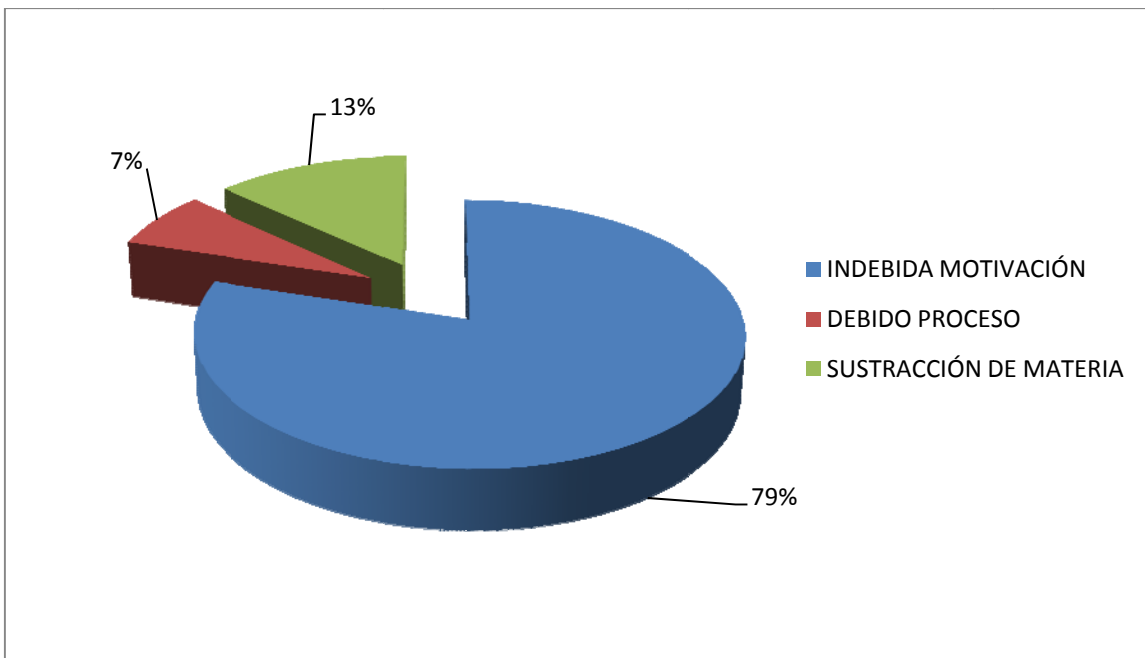


Gráfico No. 11

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS CAUSAS DE REVOCACIÓN DE AA POR RESTITUCIÓN DE BIEN DE USO PÚBLICO ABRIL – SEPTIEMBRE 2012

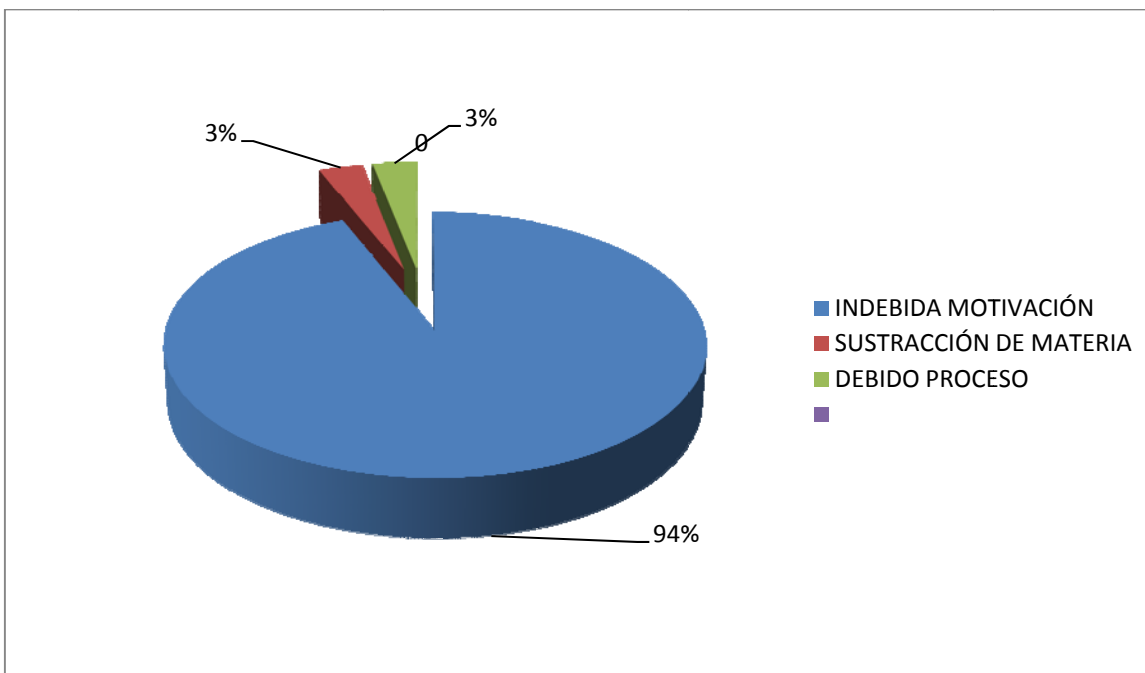


Gráfico No. 12

3. REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INDEBIDA MOTIVACIÓN

Como se puede observar en las anteriores gráficas, la causa por la que mayoritariamente el Consejo de Justicia revoca actos administrativos de las primeras instancias en lo concerniente a contravenciones administrativas, de desarrollo urbanístico y espacio público, es la que tiene que ver con la indebida o inadecuada motivación de los mismos, es por ello que encontramos reiteradamente en las decisiones del Consejo de Justicia referencias respecto a la necesidad de la motivación de los actos, como por ejemplo en el AA-2012-642 del Consejero Ponente Gustavo Vanegas Ruiz quien afirma lo siguiente:

Tratándose del procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo dispone:

“Artículo 35. Adopción de decisiones.

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...”

La expresión subrayada fue declarada exequible mediante sentencia C-371-99 del 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. No obstante hallar ajustada a la Constitución Política, dicha expresión, allí se dijo lo siguiente:

“En primer lugar debe señalar la Corte que la motivación de los actos administrativos constituye valiosa garantía para los gobernados, quienes tienen derecho a conocer las razones en que se funda la administración cuando adopta las decisiones que afectan sus intereses generales o particulares.

Pero, además, la exigencia legal de motivación es un instrumento de control sobre los actos que la Administración expide, toda vez que relaciona el contenido de la determinación adoptada con las normas que facultan a la autoridad para obrar y con los hechos y circunstancias a las cuales ella ha aplicado la normatividad invocada. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Quiere decir el legislador que la Administración, al decidir, no puede afectar a un particular con su acto sin expresar, siquiera sumariamente, cuáles son los motivos en que se basa para hacerlo, dando así efectividad a la garantía de defensa y control que la motivación supone.

En otros términos, lo que la disposición enjuiciada contempla es **un mínimo**, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo, por medio del cual se asegura al particular afectado que tendrá, cuando menos, noticia sucinta sobre las razones que invoca la Administración. En esas condiciones, la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber.

La norma impugnada debe entenderse en su sentido integral y completo, de manera que para fijar el alcance de las expresiones que se demandan es necesario tener en cuenta el inciso segundo de aquélla, según el cual "en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite". Luego no está exonerada la Administración de expresar en su acto la totalidad de los elementos jurídicos y de hecho en que se funda, en lo relativo al origen de la actuación administrativa, que puede consistir, de acuerdo con el Código (art. 4), en el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, en el cumplimiento de una obligación o deber legal, o en la actividad oficiosa de la autoridad.

Respecto de cualquiera de esas causas de la actuación administrativa, la autoridad debe resolver acerca de todo lo planteado, como la manda la norma. Y -por virtud del segmento acusado-, si además la determinación que adopta afecta a particulares, está en el deber adicional de motivarla en cuanto a ese aspecto se refiere, por lo menos sumariamente.

Aquí debe manifestar la Corte su acuerdo con el concepto del Procurador General en el sentido de que lo sumario de la motivación no puede confundirse con su insuficiencia o superficialidad. Alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial, de suerte que el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario puede tildarse de incompleto y menos de inexistente" (Subraya la Sala)"

Esta indebida motivación a su vez encuentra una sub clasificación de acuerdo a cada uno de las tres tipologías en que decide la Corporación.

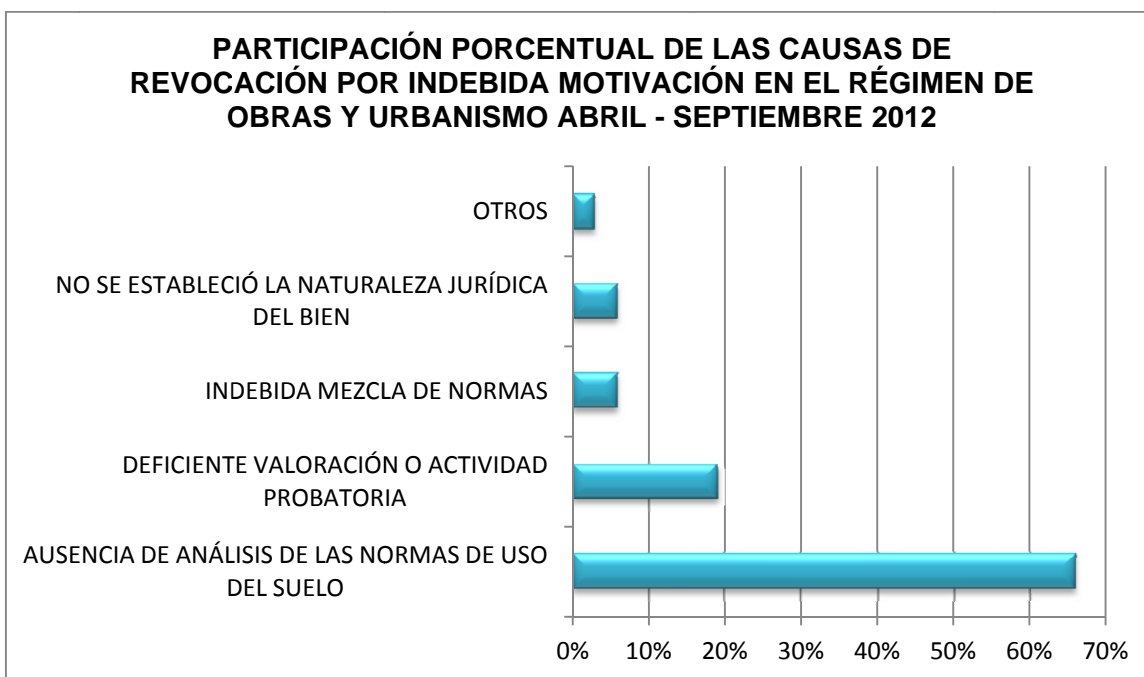
3.1. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN LAS REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO

Como se mencionó al inicio de este informe, la infracción al régimen de obras y urbanismo es la tipología por la que más se revocan los actos administrativos de las primeras instancias, ocupando un 54% dentro de la clasificación general. Sin embargo esta causa resulta muy general para cumplir con el objetivo de este estudio, por lo que partiendo de la lectura de las 383 decisiones en las que esta Corporación vía recurso de apelación ha resuelto revocar los actos de las Alcaldías Locales, se estableció una sub clasificación de estas causas para un mejor análisis de la información.

En el siguiente cuadro se señalan los motivos por los cuales se está incurriendo en una indebida motivación de las decisiones por parte de las Alcaldías Locales, en lo que tiene que ver con la infracción al régimen de obras y urbanismo:

CAUSAS	No.
Ausencia de análisis de las normas de uso del suelo: norma urbana de edificabilidad específica, norma general, norma original, reglamento de propiedad horizontal	110
Deficiente valoración o actividad probatoria: existencia de la obra, vetustez de la obra, responsable(s) de la obra, área de antejardín exigida, conceptos técnicos anteriores a la última verificación, no se estableció el último hecho constitutivo de infracción, no se estableció el área de infracción	32
Por error de derecho los hechos han sido calificados erróneamente desde el punto de vista jurídico - indebida mezcla de normas: ley 232 de 1995 y ley 810 de 2003	10
No se estableció la naturaleza jurídica del bien objeto de actuación	10
Ausencia de soporte normativo	2
Contradicción entre la parte considerativa y la resolutive	3
Total	167

Cuadro No. 11



3.2. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

El funcionamiento de Establecimientos de Comercio es la tipología por la que más recibe fallos de las Alcaldías Locales el Consejo de Justicia, pero en la que menos se revocan las decisiones, correspondiéndole un 35% del total de recibidos en el semestre estudiado. Al igual que en el régimen de obras esta causa nos permite realizar una sub clasificación para su mejor comprensión y análisis.

A continuación se señala las causas por los cuales se revocaron los actos administrativos relacionados con el funcionamiento de los establecimientos de comercio, con ocasión a una indebida motivación de los mismos:

CAUSAS	No.
Débil valoración de las Normas de Uso del Suelo: Ausencia de análisis de la norma urbana aplicable al establecimiento, Error y/o contradicción en la ubicación del establecimiento en el subsector normativo, No se tiene en cuenta que el sector es de consolidación urbanística conservando la norma origen, No establecen que hay actividades permitidas condicionadas, No se consulta el reglamento de propiedad horizontal, No contemplan cambios en la legislación de la UPZ correspondiente	56
No se despliega la debida actividad probatoria para establecer la real actividad comercial desarrollada en el establecimiento	38
Ausencia de verificación de los requisitos establecidos en la Ley 232 de 1995: La Alcaldía no verifica las condiciones sanitarias que le corresponde, No se requiere por escrito al administrado el cumplimiento de los requisitos, No se aplica el principio de gradualidad en la imposición de la medida	09
Otros	03
Total	106

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS CAUSAS DE
REVOCACIÓN POR INDEBIDA MOTIVACIÓN POR REQUISITOS
DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO
ABRIL - SEPTIEMBRE 2012**

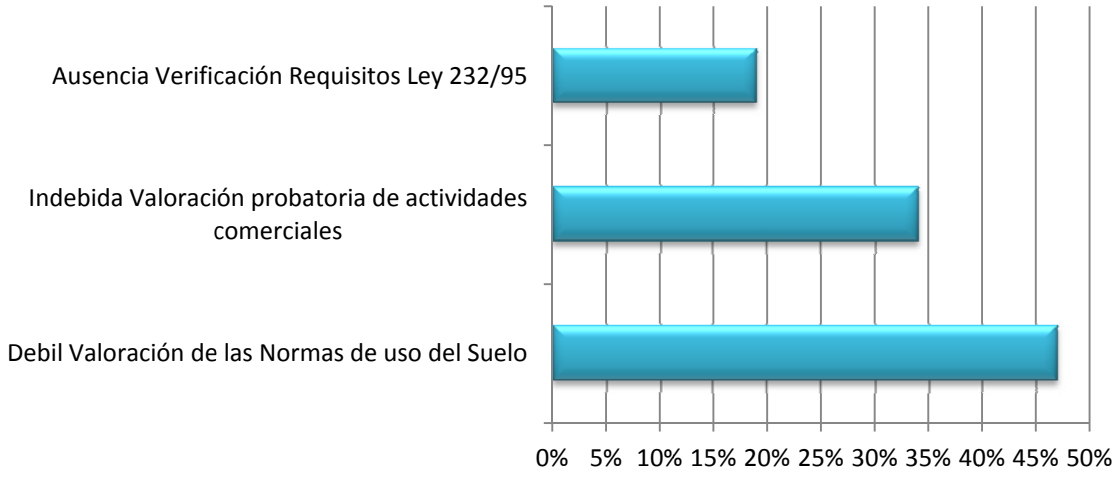


Gráfico No. 14

3.3. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN EN LA RESTITUCIÓN DE BIENES DE USO PÚBLICO

En cuanto a la indebida motivación por restitución de bienes de uso público, esta es la categoría por la que el Consejo de Justicia recibe menos fallos de las Alcaldías Locales, sin embargo se revocaron en un 50% del total de recibidos en el semestre estudiado. Al igual que las anteriores tipologías, en la restitución de bienes de uso público encontramos como causa general de su revocatoria la indebida motivación.

A continuación se señala las causas por los cuales se revocaron los actos administrativos relacionados con espacio público, con ocasión a una indebida motivación de los mismos:

CAUSAS	No.
No se determina de forma clara la naturaleza de bien de uso público o de bien privado con afectación urbanística a espacio público objeto de restitución	18

Insuficiente Actividad Probatoria: No se establece claramente el área de ocupación, no se vincula a todos los afectados por la orden de restitución, no se establece los responsables de la ocupación	16
Por error de derecho los hechos han sido calificados erróneamente desde el punto de vista jurídico. mezcla de normas y conceptos ambiguos	4
Total	38

Cuadro No. 13

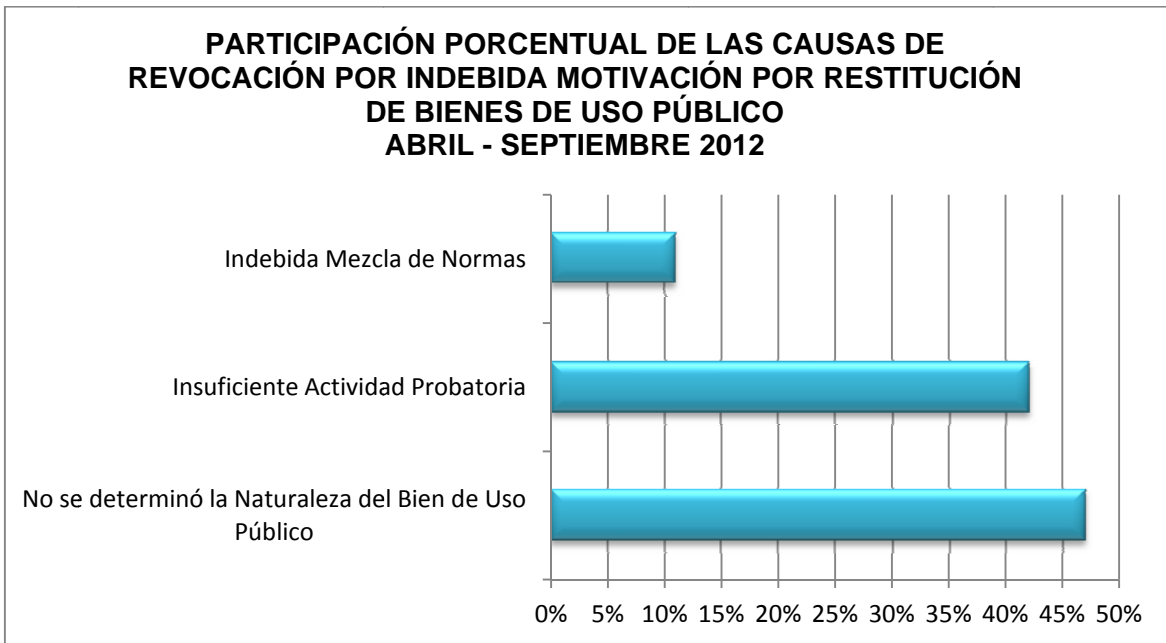


Gráfico No. 15

4. REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA

De acuerdo al cuadro en donde se mencionan las cuatro causas generales por las que se revocan los fallos de las primeras instancias, vemos que el segundo lugar lo ocupa el fenómeno de sustracción parcial o total de materia, a quien le corresponde un 11% de los casos estudiados.

Básicamente la sustracción de materia consiste en la desaparición de los supuestos, hechos o normas que sustentan una acción, luego cuando esto sucede, la autoridad administrativa o legal no puede decidir o pronunciarse sobre algo que ya no tiene sustento fáctico o normativo.

Para el caso que nos ocupa se va a analizar en cada una de las categorías la aplicación de este fenómeno.

4.1. LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO

En la infracción al régimen de obras y urbanismo el fenómeno de sustracción de materia opera cuando el administrado presenta la licencia de construcción antes de quedar en firme el acto sancionatorio, en cuyo caso se habla de sustracción parcial de materia, o cuando se adecua las obras a licencia en cuyo caso se trata de una sustracción total de materia.

En el presente informe, de los 208 casos revocados por infracción al régimen de obras, 17 corresponden a esta causa.

A continuación se presenta gráficamente la distribución porcentual según si fueron revocados por sustracción de materia parcial o total:

SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN LA INFRACCIÓN AL RÉGIMENDE OBRAS Y URBANISMO. ABRIL - SEPTIEMBRE DE 2012

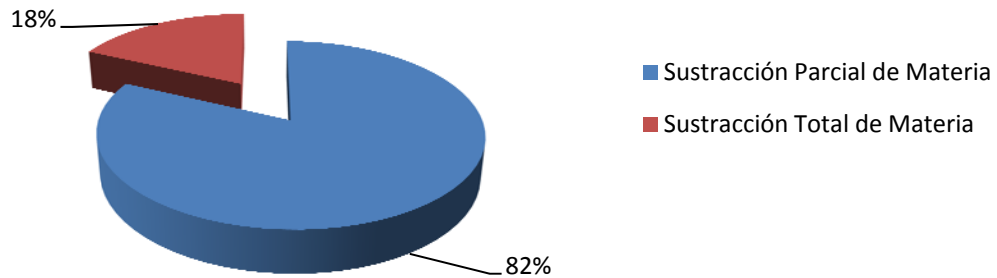


Gráfico No. 16

4.2. LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

En el presente informe, de los 135 casos revocados por funcionamiento de establecimiento de comercio, 18 tienen como causa la sustracción de materia, la cual se evidenció que operó en los siguientes casos:

CAUSA	No.
Acredita el cumplimiento de requisitos	4
La actividad comercial de reciclaje o acopio de material reciclable está normado por el Decreto 082 de 2012, el cual le da al administrado plazo hasta el 4 de marzo de 2013 para que efectúe el proceso de regularización de la actividad comercial desarrollada	7
Antes de cobrar firmeza el acto administrativo que impuso la sanción, se actualizó la norma que reglamenta la UPZ en donde se encuentra ubicado el establecimiento	3
Se adecuó a las normas de uso del suelo	2
El establecimiento fue cerrado espontáneamente por el responsable del mismo	2
Total	18

Cuadro No. 14

4.3. LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR RESTITUCIÓN DE BIENES DE USO PÚBLICO

La revocación de actos administrativos por restitución de bien de uso público en el fenómeno de sustracción de materia se determinó que operó en un solo fallo, en el cual el administrado restituyó el espacio público antes de la ejecutoria del acto que imponía la sanción.

5. REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR PÉRDIDA DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Teniendo en cuenta que toda actuación administrativa tendiente a imponer una sanción exige una regulación jurídica que haga efectivos los principios que rigen la función administrativa, resulta de gran importancia para la Administración Distrital señalar los límites que deben observar las autoridades administrativas a fin que dentro de toda actuación sancionatoria se respeten los derechos y obligaciones de los administrados.

En aras de delimitar las potestades sancionatorias de la administración, el legislador señaló en el artículo 38 del C.C.A., un término de tres (3) años para que opere la pérdida de la facultad sancionatoria que genera la caducidad de la actuación.

5.1. PÉRDIDA DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVO POR INFRACCIÓN AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO

Normativamente, únicamente en el tema de infracción al régimen de obras y urbanismo, se presenta como causa de revocatoria de los actos administrativos de las primeras instancias, la pérdida de la facultad sancionatoria.

Es así como en el periodo en estudio, de los 208 actos revocados por obras, en 12 casos se configuró la pérdida de la facultad sancionatoria de la Administración.

En este sentido vale la pena señalar las reiteradas citas que realizan los Consejeros de Justicia, como por ejemplo el AA-2012-0655 del Consejero Ponente Wilson Alexis Martin Cruz, que al respecto señala:

“iv. La caducidad: interpretación sobre el momento para el inicio e interrupción del cómputo de los tres años.

Alega la recurrente que en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad (prescripción) preceptuado en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.

Lo anterior, apoyado en que la construcción encontrada por la Alcaldía Local y por la cual se impone la sanción de multa, se realizó en vigencia de la licencia de construcción No. 06-2-0106 aprobada por la Curaduría Urbana No. 2, tal como se registró en el informe técnico del seis (06) de abril de dos mil nueve (2009), dictamen al que el despacho debe atenerse sin más valoraciones técnicas y dejar sin efecto el informe técnico del catorce (14) de julio de dos mil once (2011), el cual

considera no tiene el suficiente soporte técnico para que sea tenido en cuenta por la primera instancia.

En relación con la procedencia de la caducidad de la facultad sancionadora de la administración, esta Corporación se pronunció en Acto Administrativo No. 0059 del 28 de abril de 2006, en el cual dijo:

“Respecto del argumento de la Personería en el sentido de que aún cuando la obra se haya terminado de construir, su permanencia constituye continuidad de la infracción, habrá de precisarse, de conformidad con el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, ¿desde cuándo comienza a contarse el término de caducidad, y cuándo se entiende que el mismo se interrumpe? La citada norma dispone que:

“Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”

Respecto del momento en el cual debe comenzar a contarse el término de caducidad para la imposición de sanción por la construcción de obras en contravención al régimen urbanístico, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia 3-6896 del 25 de abril de 2002, con ponencia del Consejero Camilo Arciniegas Andrade, dijo:

“Para la Sala, en este caso, este término se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina. No a partir del auto de apertura de investigación, como equivocadamente lo sostienen la actora y el Tribunal.

La conducta consistente en <<construir sin licencia, requiriéndola>> que al tenor de lo preceptuado por el literal a) del artículo 66 de la Ley 9 de 1989 constituye infracción urbanística al régimen de obras y por la cual se impuso la sanción a la actora fue, en este caso, desplegada por la actora con todos los actos u operaciones materiales sucesivas de que resulta la construcción.

Ello explica por qué la sanción que por violación del literal a) del artículo 66 de la Ley 9 de 1989, impuso la Alcaldía de la Candelaria a la actora mediante la Resolución AO-056/97 del 28 de agosto de 1997, fue la de <<...multas sucesivas, cada mes, de diez salarios mínimos legales mensuales, hasta que se aporte la correspondiente licencia o permiso de construcción de los trabajos hechos en el inmueble de la Calle 10 No. 1-77 de esta Ciudad.>>

Por tanto, el término de 3 años previsto en el artículo 38 CCA para la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, en este caso, debe computarse a partir de la última vez en que la actora realizó la conducta constitutiva de infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas.

En el expediente administrativo que contiene la investigación que concluyó con la expedición de los actos sancionatorios controvertidos, obran sendas comunicaciones en que el Subgerente Técnico de la Corporación La Candelaria hace saber al Alcalde de esa Localidad que continúa adelantándose la obra sin licencia.

(...)

Así, pues, erró el Tribunal al tomar el auto de 24 de diciembre de 1993, en que la Alcaldía de la Candelaria avocó el conocimiento de la querrela No. 136, como punto de partida para computar la caducidad de la facultad sancionatoria, pues como quedó analizado, el artículo 38 CCA determina inequívocamente que el cómputo debe hacerse desde que se produjo el acto que pueda ocasionar las sanciones.”
(negrilla no original)

De otra parte, en relación con el momento en el cual debe entenderse interrumpido el término de caducidad para la imposición de sanción administrativa, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en providencia 11869 del 15 de junio de 2001, con ponencia de la Consejera Ligia López Díaz, dijo:

“Sobre el momento en que finaliza el término de caducidad para imponer las sanciones han existido tres posiciones por parte de la corporación:

Una primera postura consideró que con la sola expedición del acto administrativo sancionatorio dentro de los tres años referidos, era suficiente para entender que se había surtido oportunamente la actuación.

Una segunda Posición, acogida por el tribunal, sostiene que para que la actuación se considere oportuna no basta con la expedición y notificación del acto administrativo, sino que se requiere que se resuelvan los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa.

Y una tercera opinión estima que es la notificación de acto sancionatorio lo que permite establecer si se obró oportunamente por parte de la administración.

La Sección acoge esta última postura, recogiendo argumentos ya expuestos en otras pronunciamientos de la corporación⁵.

No puede aceptarse que la sólo expedición del acto administrativo sea suficiente para considerar que se ha impuesto la sanción, pues necesariamente se requiere darlo a conocer al administrado mediante la notificación, la que debe efectuarse dentro del plazo que tiene para actuar, teniendo en cuenta que solamente cuando se conoce el acto administrativo tiene efectos vinculantes para el administrado.

*Conforme al artículo 60 del Código de Régimen Político y Municipal: “Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo”; **no resulta pues equitativo para el Estado que mientras el particular puede***

tener certeza de que ha cumplido con un determinado plazo al ejecutar una actuación, a la administración se le disminuya el término en su favor dependiendo de si el administrado ejerce o no sus recursos; lo que resulta evidente en el presente caso, en que el ejercitar el recurso de reposición era facultativo de la accionante para agotar la vía gubernativa.

El hecho de que la administración pueda modificar su actuación inicial en vía gubernativa, no desvirtúa lo mencionado, pues al dar respuesta a los recursos, lo que hace la autoridad es revisar una actuación definitiva, en la que pudo haber omisiones, excesos, errores de hecho o de derecho, que tiene la posibilidad de enmendar, pero sin que pueda decirse que solo en ese momento está ejerciendo su potestad sancionadora.

La Sección interpreta que cuando el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo fijó el término de tres años para la imposición de sanciones, éste se entiende cumplido con la expedición del acto administrativo correspondiente y su debida notificación dentro de este plazo, sin que se requiera esperar la posibilidad de que se interpongan o no los correspondientes recursos.” (negrilla no original)

En conclusión, esta Corporación comparte y acoge la posición del Consejo de Estado, la cual ha sido reiterada en múltiples sentencias, así, el término de caducidad debe contarse a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina, y se interrumpirá con la notificación del acto sancionatorio proferido en primera instancia.

6. REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO

Al respecto el Consejero Ponente, Dr. José Martín Cadena Garzón, en AA-2012-0918, afirma:

Antes de entrar a analizar el caso concreto es preciso hacer referencia a las pautas que deben respetarse antes de proferir una sanción de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo vigente al momento de proferirse la decisión:

“Artículo 28. Deber de comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

Artículo 34. Pruebas. Durante la actuación administrativa se podrán pedir y decretar pruebas y allegar informaciones, sin requisitos ni términos especiales de oficio o a petición del interesado.

Artículo 35. Adopción de decisiones. 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.” (Negrilla fuera del texto)

Cumplidas estas tres simples etapas, comunicación de la actuación, posibilidad de aportar pruebas y oportunidad de expresar sus opiniones, la administración puede proferir su decisión sancionatoria pues estará garantizado el Debido Proceso que nuestra legislación contempla.

6.1. EL DEBIDO PROCESO EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR INFRACCIÓN AL RÉGIMEN DE OBRAS Y URBANISMO

En la infracción al régimen de obras y urbanismo la vulneración del principio del debido proceso en el semestre estudiado se presentó en los siguientes casos:

CAUSA	No.
No vinculó a todas las personas que podían resultar afectadas por la decisión	2
No se convocó a la diligencia de expresión de opiniones o no se notificó del inicio de la actuación	3

No se concedieron debidamente los recursos de apelación y reposición	1
Se envió la comunicación a una dirección que no correspondía	1
Se impone la sanción sin que en el auto de apertura se identifique e indique tanto el hecho o motivo que origina la posible infracción, como la clase o tipo de actuación a través de la cual se adelantó el trámite	1
Se sanciona con una decisión que vincula unos hechos, de los cuales no sabía que se le estaba investigando	1
No demostró claramente los hechos constitutivos de infracción	1
Total	10

6.2. EL DEBIDO PROCESO EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR REQUISITOS DE FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

En el funcionamiento de establecimientos de comercio la vulneración del principio del debido proceso en el periodo estudiado se presentó por los siguientes motivos:

CAUSA	No.
No se comunicó al administrado del inicio de la actuación	4
No se requirió o no se hizo adecuadamente al administrado el cumplimiento de los requisitos de la Ley 232 de 1995	2
Cambio de representante legal del establecimiento a quien no se vinculó al proceso estando debidamente acreditado durante la actuación (antes de la decisión)	1
El administrado acreditó el cumplimiento de la totalidad de los requisitos de funcionamiento	1
No existe claridad respecto de la ubicación del establecimiento de comercio sancionado	1
Total	9

6.3. EL DEBIDO PROCESO EN LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR RESTITUCIÓN DE BIENES DE USO PÚBLICO

En la restitución de bienes de uso público la vulneración del principio del debido proceso se presentó únicamente en el siguiente caso:

CAUSA	No.
Se comprobó la existencia jurídica de dos actos administrativos que adoptan decisiones referentes al mismo predio, ciudadanos, hechos y procesos	1

CONCLUSIONES

El Consejo de Justicia, en el periodo estudiado, revocó un 52% de las decisiones recibidas de las Alcaldías Locales, situación que evidentemente ameritó el estudio, acto por acto, de las causas por las cuales se llevaron a cabo dichas revocatorias.

Este estudio permitió evidenciar que el 81% de las revocatorias se dieron por la indebida motivación de los actos tanto normativa como fácticamente, manteniendo el mismo promedio en cada uno de los asuntos en que fallan las primeras instancias, a saber: funcionamiento de establecimientos de comercio, infracción al régimen de obras y urbanismo e indebida ocupación del espacio público.

Teniendo en cuenta tan solo estos dos aspectos, es evidente que las primeras instancias están presentando serios problemas al momento de sustanciar las actuaciones administrativas y adoptar sus decisiones, ya que aunque en muchas ocasiones la medida o sanción está bien impuesta, la argumentación normativa o la actividad probatoria que llevó a la decisión no es la adecuada, terminando finalmente en la revocación de la misma.

La anterior situación preocupa a la Corporación en varios frentes, el primero de ellos tiene que ver con el desgaste institucional generado en términos de recursos físicos y del talento humano, pues una revocatoria por indebida motivación implica para las primeras instancias prácticamente volver a realizar el estudio y análisis de la actuación administrativa, y adoptar nuevamente una decisión, las cuales muchas de ellas volverán al Consejo de Justicia para que realice el mismo ejercicio según su competencia.

El siguiente frente que preocupa al Consejo de Justicia, tiene que ver con el impacto en la ciudadanía, pues a través de dichas revocatorias se pone en juego por una parte la credibilidad de la Administración, frente a sus Administrados al poner en evidencia las falencias ya señaladas, y por otro lado reiteradamente se están vulnerando principios y derechos ciudadanos constitucionales, como el debido proceso y los derechos de contradicción y de defensa de los administrados.

Sin embargo y sin lugar a dudas la situación más inquietante para esta Corporación, gira en torno a la consecución de uno de sus principales objetivos, el de dar cumplimiento a las normas urbanísticas con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes a través de un desarrollo urbanístico ordenado y armónico de la ciudad, propendiendo por que puedan convivir y ejercer sus derechos tranquila y pacíficamente, pues si las Alcaldías Locales no utilizan

adecuadamente las normas policivas a su disposición, difícilmente se favorecerá la convivencia ciudadana.

Por todo lo anterior, el Consejo de Justicia pone a disposición de la Administración este informe estadístico, el cual le puede servir de insumo para la creación de una política institucional, dirigida a las primeras instancias, a través de la cual se establezcan programas de sensibilización y capacitación en los temas que aquí se han identificado como los más sensibles y sobre los cuales se presentan mayores revocatorias conexas a la indebida motivación de los mismos; política que además debe asegurar el ingreso y la permanencia de personal idóneo altamente capacitado en las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y subsuelo, reforma urbana y funcionamiento de establecimientos de comercio, entre otros.