



SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO LOCAL Y CONVIVENCIA
UNIDAD INSPECCIONES DE POLICÍA
INSPECCIÓN DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA DOS

CONTRAVENCION: VIOLACIÓN A LA LEY 388 DE 1997 (MODIFICADA PARCIALMENTE POR LA LEY 810 DE 2003).
CONTRAVENTORA: LUZ AMPARO OSORIO HERRERA.
IDENTIFICACIÓN: 43.252.198.
DIRECCIÓN CONTRAVENCION: CALLE 1 No. 82-24.
INICIADORA: MIRIAM ARIAS AGUDELO.
IDENTIFICACIÓN: SE DESCONOCE.
DIRECCIÓN: CALLE 1 No. 82-28, INTERIOR 104.
RADICADO: 02-34428-16.

RESOLUCIÓN No. 023 Z-2.
(24 DE AGOSTO DE 2021)

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

EL INSPECTOR DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA DOS, en ejercicio de la función de policía y de las facultades constitucionales y legales, en especial de las otorgadas por la Ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003, y de conformidad con la delegación conferida mediante Decreto Municipal 1923 de 2001 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), demás normas y circulares concordantes sobre la materia, y teniendo en cuenta los siguientes:

HECHOS

Que por queja formulada el día 28 de septiembre de 2016, por la señora MIRIAM ARIAS AGUDELO (se desconoce su identificación), residente en la Calle 1 No. 82-28, Interior 104, se expide consigna para que el Auxiliar Administrativo STEVEN ÁLVAREZ ÁLVAREZ, adscrito a la INSPECCIÓN DIECISÉIS B DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, se desplace a la vivienda ubicada en la Calle 1 No. 82-24, con el propósito de verificar el adelantamiento de una construcción que carece de licencia o permiso expedido por la autoridad competente. Manifiesta la quejosa que la responsable de esta obra es la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, le está cogiendo parte de las escalas que a ella le pertenece.

Que el servidor público STEVEN ÁLVAREZ ÁLVAREZ, a través del informe emitido el 03 de octubre de 2016, indica que el 24 de agosto del citado año se traslada a la Calle 1 No. 82-24, encontrándose con una construcción antigua de primer (1º) piso en losa, la cual consta de sala, dos alcobas, cocina, Zona de ropas y baño, percibiendo que se realiza una remoción de tierra y banqueo por la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, quien le manifiesta que la finalidad es construir un muro de contención para evitar el derrumbe de su vivienda, soportada en la Visita Técnica No. 62524, efectuada por el DAGRD (Departamento de Atención de Riesgos de Desastres), que al no acreditarle la licencia de construcción, procedió a tomar como medida ordenar suspender la obra, evitando la consecución de un segundo (2º) nivel, anexando registro fotográfico de lo allí observado.

Que la INSPECCIÓN DIECISÉIS B DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, dicta el **Auto del 18 de septiembre de 2017**, en la que apertura las diligencia de averiguaciones preliminares, en virtud de lo consagrado en el Artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de



establecer si la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198 ha incurrido en una presunta violación infracción urbanística prevista en el Artículo 104 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el Artículo 2° de la Ley 810 de 2003).

Que a través del **Auto del 08 de agosto de 2018**, la INSPECCIÓN DIECISÉIS B DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, inicia el Procedimiento Administrativo Sancionatorio con el radicado No. 02-34428-16 y formula pliego de cargos a los señores LUZ AMPARO OSORIO HERRERA y JULIÁN AZCARATE SANZ, identificados en su orden con las cédulas de ciudadanía Nos. 43.252.198 y 14.890.970, determinando como cargo único: "Construir en terrenos aptos para estas actuaciones sin licencia de construcción", refiriéndose al inmueble ubicado en la Calle 1 No. 82-24.

Que mediante la Remisión No. 58241 del 02 de abril de 2019, la INSPECCIÓN DIECISÉIS B DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, envía el expediente con el radicado No. 02-34428-16, a la INSPECCIÓN DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA DOS, aduciendo que atiende las directrices de la Circular No. 002 del 27 de abril del precitado año, emitida por la SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO LOCAL Y CONVIVENCIA – SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.

Que aparece la constancia del 04 de abril de 2019, dentro del expediente con el radicado No. 02-34428-16, donde el secretario ÁLVARO OSSA ARBOLEDA, manifiesta que lo recibe, constando de cuarenta (40) folios.

Que asumiendo la competencia delegada en el Decreto Municipal 1923 de 2001, acorde con las actuaciones adelantadas y remitidas por la INSPECCIÓN DIECISÉIS B DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, la INSPECCIÓN DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA DOS avoca su conocimiento y mediante el **Auto del 10 de abril de 2019**, fija periodo probatorio y decreta pruebas, entre otras, la práctica de visita al lugar por personal idóneo en la materia para que emita informe técnico en materia urbanística, el cual en el escrito elaborado por el Profesional Universitario CARLOS MARIO LONDOÑO LONDOÑO, adscrito a la Subsecretaria de Control Urbanístico de la Secretaria de Gestión y Control Territorial, manifiesta que al encontrarse el día 07 de mayo de 2019, en el inmueble ubicado en la Calle 1 No. 82-24, Barrio 01 – Altavista – Sector Central, Comuna 70 – Altavista, Zona 7, predio identificado con el CBML 70010000360, observó que se encontraron irregularidades frente a las normas procedimentales, urbanísticas y constructivas de carácter local y nacional vigentes, donde no se cumple con los aprovechamientos permitidos, porque se está interviniendo en el predio de la consulta, es un espacio público proyectado, en lote que pertenece a unos particulares y se debe solicitar aprobación en la Curaduría, no hallando licencia de construcción en los archivos del Municipio de Medellín, cuya infracción urbanística consiste en la "construcción del segundo piso más la terraza, acorde a las evidencias que se iniciaron en septiembre de 2016, sin los permisos requeridos por una Curaduría Urbana de Medellín, desatendiendo lo dispuesto en el Acuerdo 48 de 2014 y el Decreto Nacional 1203 de 2017, en el artículo **2.2.6.1.1.7.**" Área de ampliación en el inmueble, área total construida = 66,08 M2 (segundo piso), Estrato 2, Área del lote = 136.279,15 M2, lote en posesión de los señores JULIÁN AZCARATE SANZ (C.C. No. 14.890.970 y LUZ AMPARO OSORIO HERRERA (C.C. No. 43.252.198), cada uno con un proindiviso del 50%, titular del predio, según Ficha Catastral CBML – 70010000360: "TERRENOS Y EDIFICIOS LTDA., con Nit No. 890.905.287", incumpléndose lo establecido en la Ley 1801 de 2016, en su Artículo 135, Numeral 2 y 4 (Construir con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia y en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado).

Que se expide la **Resolución No. 259 Z-2 del 30 de agosto de 2019**, donde la INSPECCIÓN DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA DOS, declara como infractor del numeral 3 del artículo 2° de la Ley 810 de 2003 (modificatorio del artículo 104 de la Ley 388 de 1997) a la señora



LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198 y le impone multa, en cuantía de DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$ 18.240.591) M/CTE., pagaderos a favor del tesoro público dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes de la expedición de la respectiva cuenta de cobro, además de concederle un plazo de sesenta (60) días, a partir de la ejecutoria de la decisión para obtener la licencia de construcción en la modalidad respectiva, o para volver las cosas al estado inicial, so pena de darle aplicación a lo consagrado en el inciso 1° del artículo 105 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003), acto administrativo que fue debidamente notificado, en la que la ciudadana sancionada, interpuesto el recurso de reposición, siendo resuelto a través de la **Resolución No. 016 Z - 2, calendada el 12 de junio de 2020**, confirmándose en todas sus partes la decisión recurrida, **NO ACCEDIÉNDOSE A SUS SÚPLICAS**, acto administrativo que igualmente fue notificado personalmente, quedando en firme el 23 del citado mes y año, tal como aparece en el folio 111 del expediente.

Que con el propósito de hacer efectiva el pago de la multa impuesta, se emite el Documento de Cobro No. 225010375522 del 19 de agosto de 2019, por valor de DIECIOCHO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$ 18.240.591) M/CTE., con fecha límite de pago por parte de la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, el día 30 de septiembre del citado año, la cual le es comunicada.

Que al verificarse en las respectivas plataformas tecnológicas del Municipio de Medellín, entre otras, las de SAP, se pudo evidenciar que la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, no efectuó el pago de la multa de manera voluntaria dentro de los plazos concedidos, por lo que en el escrito con el radicado No. 202020091544 del 17 de noviembre de 2020, se remite los documentos que sirven de soporte para el respectivo cobro coactivo, a la Líder de Programa de la Unidad de Inspecciones de Policía – Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia – Secretaría de Seguridad y Convivencia, para ordene a quien corresponda exija el cumplimiento de la obligación pecuniaria acorde al trámite legal.

Que se observa que a la fecha 24 de agosto de 2021, una vez cumplidos más de los sesenta (60) días conferidos en el Artículo Segundo de la parte resolutive de la **Resolución No. 259 Z - 2 del 30 de agosto de 2019 (confirmada en todas sus partes mediante la Resolución No. 016 Z - 2 del 12 de junio de 2020)**, que le confirió a la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, para que procediera a obtener la licencia de construcción en la modalidad correspondiente, o para volver las cosas al estado inicial, sin que lo haya hecho, y transcurrido más de los tres (3) años, contados a partir de la ocurrencia de los hechos (28/09/2016), la INSPECCIÓN DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA DOS, no emitió el acto administrativo que le ordenara la demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, en el inmueble ubicado en la Calle 1 No. 82-24, Barrio 01 – Altavista – sector Central, Comuna 70 – Altavista, Zona 7, predio identificado con el CBML 70010000360, de esta ciudad, percibiéndose que hoy no se hayan ejecutado obras nuevas a las ya denunciadas y confirmadas en el informe técnico, elaborado por el Profesional Universitario CARLOS MARIO LONDOÑO LONDOÑO, adscrito a la Subsecretaría de Control Urbanístico de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, acorde a la visita que realizó el día 07 de mayo de 2019; por lo que ha de dársele aplicación al Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo, en lo que respecta a la demolición de las obras, porque ha operado la caducidad de la facultad sancionatoria, debiéndose ser declarada de oficio, quedando imposibilitados jurídicamente para atender lo previsto en el inciso 1° del artículo 105 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003), dejándose claro que las sanciones pecuniarias impuestas en la **Resolución No. 259 Z - 2 del 30 de agosto de 2019 (confirmada en todas sus partes mediante la Resolución No. 016 Z - 2 del 12 de junio de 2020)**, se mantienen incólumes o inmodificables.



CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Que el Artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) que comenzó a regir a partir del 02 de julio de 2012, señala:

"Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

Que asimismo el Artículo 239 de la Ley 1801 de 2016, establece que:

"Los procedimientos por contravenciones al régimen de Policía, así como los procedimientos administrativos sustituidos por la presente ley, que a la fecha de la entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación."

Que está claro que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio con el radicado No. **02-34428-16** y que corresponde al caso sometido a estudio, se inició bajo el régimen jurídico anterior a la Ley 1801 de 2016, debiéndose culminarlo bajo el regulado en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo).

Que en este orden de ideas, el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su Artículo 52, indica:

"Artículo. 52.- CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria."

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, en Sentencia del 12 de abril de 2018. Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00788-01. Actor: ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S. A. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO), sobre el fenómeno jurídico de la caducidad de la facultad sancionatoria, en relación al Artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), hoy Artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y



de lo Contencioso Administrativo), dijo:

(...).

Al respecto, es importante señalar que en tratándose de conductas que afecten o sean contrarias a la libre competencia, esta Corporación ha reiterado en distintas oportunidades que para el cómputo de la facultad sancionatoria de la administración deviene necesario determinar la naturaleza de los hechos que originan la investigación administrativa, esto es, si son de ejecución instantánea o sucesiva. Las conductas instantáneas se agotan en un solo momento, en tanto que las de ejecución sucesiva se prolongan en el tiempo, lo que significa que la comisión de la conducta objeto de investigación tiene el carácter de permanente o continuada, de tal suerte que la facultad sancionatoria de la administración debe computarse a partir de la comisión o realización del último acto de ejecución. En efecto, en el evento de investigarse una conducta permanente o continuada, el Consejo de Estado ha sostenido que el término de caducidad para imponer la sanción "comienza a contarse a partir de la fecha en la cual cesa dicha conducta. De allí que en los demás casos, dicho plazo se contabilizará en la forma establecida por el artículo 38 del C.C.A., esto es, desde que el hecho se produce"

Asimismo, esta Alta Corporación, como Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, en Sentencia del 23 de agosto de 2012. Radicación número: 25000-23-24-000-2004-01001-01, Actor: EMGESA S.A. E.S.P. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Referencia: APELACION SENTENCIA), sobre este mismo tema, señaló:

(...).

Para resolver la controversia, la Sala observa que de conformidad con el artículo 38 del C.C.A., "la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas". Para contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, la Jurisprudencia de esta Sección tiene establecido lo siguiente: «Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse "impuesta la sanción", la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, que "la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa". Asimismo sostuvo que "los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Es, pues, claro, que en los términos del artículo 38 del C.C.A., la Administración debe ejercer la acción encaminada a sancionar personalmente al autor de la infracción administrativa, dentro de los tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho. En consecuencia, a partir de esa fecha la Administración cuenta con tres (3) años para proferir la resolución sancionatoria y notificarla al sancionado, independientemente de la interposición de los recursos». La postura de la Sala, es pues, la de que la sanción se entiende





impuesta oportunamente, si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, la Administración expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, independientemente de la interposición de los recursos.

La Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia T-211/18 del 01 de junio de 2018. Referencia: Expediente T6.568.722. Acción de Tutela instaurada por la Secretaria de Hábitat de Bogotá en contra de la Sección Primera – Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Procedencia: Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Asunto: Acción de tutela contra providencia judicial que declaró la nulidad de acto administrativo sancionatorio. Defecto por desconocimiento del precedente. Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO), manifestó:

(...)

El desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-

29.- La jurisprudencia del Consejo de Estado ha expuesto diversas interpretaciones sobre la forma de contabilización del término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984- y, específicamente, sobre el momento en el que se entiende ejercida la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas.

En efecto, las secciones de esa Corporación desarrollaron tres tesis según las cuales, en el plazo en mención y para que no opere la caducidad, las autoridades deben: (i) expedir el acto administrativo sancionatorio; (ii) proferir dicho acto y notificarlo, y (iii) emitir la decisión principal, notificarla, resolver los recursos formulados en su contra y notificar al recurrente.

*En atención a esa disparidad de posturas, en **sentencia del 29 de septiembre de 2009¹** la Sala Plena del Consejo de Estado consideró necesario establecer cuándo se entiende ejercida la facultad sancionatoria y concluyó que en el régimen disciplinario la sanción se impone de manera oportuna si en el término asignado para ejercer esa potestad **se expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa, que es la decisión primigenia y no la que resuelve los recursos de la vía gubernativa.***

Es necesario precisar que dicha sentencia de unificación se emitió en el marco de un proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y de acuerdo con el término de caducidad previsto en el artículo 12 de la Ley 25 de 1974², modificado por el artículo 6º de la Ley 13 de 1984.

*Posteriormente, la **Sección Primera del Consejo de Estado**, tal y como se verá, acogió la sentencia proferida por Sala Plena de esa Corporación **como una decisión orientadora** y a partir de ese referente fijó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, según el cual en el término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debe proferir el acto sancionatorio y notificarlo.*

¹ M.P. Susana Buitrago Valencia.

² "ARTICULO 12. La acción disciplinaria prescribe en cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta."



30.- En la **sentencia de 9 de junio de 2011³** la Sección Primera estudió el recurso de apelación formulado contra la decisión proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en contra de resoluciones sancionatorias expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En esa oportunidad, dicha autoridad judicial estableció que si bien la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 no hizo referencia al artículo 38 del Decreto 01 de 1984, la tesis expuesta por la Sala Plena era pertinente para fijar el alcance de esa norma. Asimismo, señaló que la decisión de los recursos interpuestos contra el acto principal no puede ser considerada como la que impone la sanción porque corresponde a una etapa posterior de revisión de la actuación a instancias del administrado. Por lo tanto, la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años se expide y notifica el acto principal.

La **sentencia de 23 de febrero de 2012⁴** también estudió una resolución expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y concluyó que ésta se proferió y notificó en el término de tres años previstos en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

La autoridad judicial reiteró los argumentos expuestos en la sentencia de 9 de junio de 2011 y, por ende, señaló que la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de caducidad se ejerce la potestad, es decir, se expide el acto y se adelanta la notificación correspondiente.

La **sentencia de 14 de febrero de 2013⁵** en la que se decidió la apelación formulada contra la sentencia proferida por la Sección Primera Subsección B del Tribunal Administrativo Cundinamarca, en el marco de un proceso que cuestionaba la legalidad de actos expedidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que sancionaron a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. indicó que, de acuerdo con lo señalado en decisiones previas emitidas por la misma Sección, la caducidad consagrada en el artículo 38 del CCA implica que dentro del término de tres años debe expedirse y notificarse el acto sancionatorio, sin incluir en ese lapso ni la interposición ni la resolución de los recursos.

La **sentencia de 28 de agosto de 2014⁶** estudió el recurso de apelación formulado en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en contra de resoluciones sancionatorias proferidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad, la Sección Primera señaló que si bien el juez de primera instancia consideró que los actos administrativos demandados deben ser anulados por haber sido expedidos por fuera del término previsto en el artículo 38 del CCA:

"(...) este criterio resulta equivocado por cuanto desconoce la interpretación que de estas normas ha venido haciendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, tanto en sede de unificación de jurisprudencia (sentencia del 29 de septiembre de 2009), como en sus distintas Salas de Decisión, de acuerdo con la cual el cálculo de dicho término debe comprender únicamente la actuación administrativa principal, por lo cual una vez culminada ella con la expedición y notificación del respectivo acto se debe entender impuesta la sanción"

³ M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Exp. 2004-00086

⁴ M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2004-00344.

⁵ M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Exp. 2003-91003.

⁶ M.P. Guillermo Vargas Ayala. Exp. 2008-00369.





En atención a esas consideraciones, revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda.

En el mismo sentido, la **sentencia de 29 de abril de 2015⁷** citó la unificación de 29 de septiembre de 2009 y destacó en relación con la caducidad que:

"(...) no sólo es necesario imponer la sanción dentro del término de los tres (3) años en mención, sino que es indispensable que se dé la notificación del acto administrativo que pone fin a la investigación disciplinaria dentro de ese mismo término, a fin de que produzca efectos legales."

Como sustento de esa postura, reiteró que el acto que pone fin al procedimiento y resuelve de fondo el asunto es el que concreta la facultad sancionatoria, con independencia de que el debate continúe si el interesado decide hacer uso de los recursos en vía gubernativa.

En la **sentencia de 15 de septiembre de 2016⁸** la Sección Primera del Consejo de Estado estudió los argumentos presentados en el recurso de apelación formulado por la Superintendencia de Puertos y Transporte en contra de la sentencia proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo Cundinamarca, en el que indicó que en el caso concreto no había operado la caducidad de su facultad sancionatoria porque emitió el acto y lo notificó en el término de 3 años. En esa oportunidad, el ad quem concluyó que el recurrente tenía razón, debido a que el 29 de septiembre de 2009, la Sala Plena definió que la sanción queda impuesta oportunamente una vez concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto principal en el término previsto por la respectiva norma. Asimismo, esa Corporación resaltó que dicho criterio ha sido reiterado de forma sistemática y, por ende, no es justificable su inobservancia.

La postura descrita también se expuso, entre otras, en las sentencias de **8 de mayo de 2014⁹**, **29 de septiembre de 2016¹⁰** y **15 de febrero de 2018¹¹** proferidas por la Sección Primera del Consejo de Estado.

31.- Las providencias judiciales referidas previamente dan cuenta de una posición uniforme, pacífica y reiterada de la Sección Primera del Consejo de Estado sobre la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, en la que se fijó la siguiente regla jurisprudencial: **la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención se expide y notifica el acto administrativo principal.**

De otra parte, es necesario resaltar que la autoridad judicial accionada conocía la regla jurisprudencial descrita, pues como se demostró en la línea jurisprudencial reconstruida, las sentencias de 9 de junio de 2011, 14 de febrero de 2013 y 15 de septiembre de 2016 decidieron recursos de apelación formulados en contra de decisiones emitidas por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, hay que precisar que en el precedente descrito si bien se expone una tesis uniforme sobre la forma de contabilización del término de caducidad, algunas de las providencias tomaron como criterio orientador la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 y otras sólo hicieron alusión a la postura reiterada de la sección. Es

⁷ M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2005-01346.

⁸ M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2012-00267.

⁹ M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2010-0003.

¹⁰ M.P. María Claudia Rojas Lasso. Exp. 2004-00370.

¹¹ M.P. Lucy Jeannette Bermúdez. Exp. 2005-01423.



decir, se estableció una regla de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, que se construyó desde dos fuentes: el criterio expuesto por la Sala Plena y el reconocimiento de esa postura como la acogida e imperante en la Sección Primera del Consejo de Estado."

Es pues el tema tratado, conforme a la línea jurisprudencial emanada por la Honorable Corte Constitucional: "... La institución jurídica de la caducidad se fundamenta en que a la administración, se le impone unas obligaciones relacionadas con el cumplimiento de sus deberes y su no ejercicio dentro de los términos señalados por la ley procesal, constituye una omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional. La facultad sancionatoria de la administración, eminentemente reglada, está conformada por principios de legalidad y observancia del debido proceso, que se sintetiza "... como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia, precisando algunos aspectos que determinan y delimitan su ámbito de aplicación inicialmente, destacándose que se trata de un derecho constitucional fundamental, de aplicación inmediata, consagrado en el artículo 29 Superior, que le reconoce directa y expresamente ese carácter, y en los artículos 6° y 209 del mismo ordenamiento, en los que se fijan los elementos básicos de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos (art. 6°) y los principios rectores que deben gobernar la actividad administrativa del Estado (art. 209). Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido al debido proceso administrativo como "(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados." (Sentencias: C-875 del 2011; C-562 de 1997; C-680 de 1998; C-1512 de 2000; C-131 de 2002; C-123, C- 204 de 2003 y C-598 de 2011).

Que en el caso en examen, se colige que a la fecha de hoy han transcurrido más de tres (3) años desde la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la presente actuación, sin que se haya emitido una decisión, mediante acto administrativo que le ordene la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, la demolición de las obras adelantadas sin licencia, en el inmueble ubicado en la Calle 1 No. 62-24, Barrio 01 – Altavista – sector Central, Comuna 70 – Altavista, Zona 7, predio identificado con el CBML 70010000360, de esta ciudad, hacerlo ahora resultaría un mayor desgaste para la administración, conduciendo a inocuidades o a la ineficacia jurídica, porque se ha determinado que ya ha pasado los términos previstos en el citado Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, lo que como imperativo categórico se debe declarar la caducidad de la facultad sancionatoria en el presente Procedimiento Administrativo Sancionatorio con el radicado No. 02-34428-16, para la sanción de demolición, quedando incólume o inmodificable la multa impuesta en la **Resolución No. 259 Z - 2 del 30 de agosto de 2019 (confirmada en todas sus partes mediante la Resolución No. 016 Z - 2 del 12 de junio de 2020)**, tal como se indicará en la parte resolutive de este proveído.

En mérito de lo expuesto y sin más consideraciones, **LA INSPECCIÓN DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA DOS**, en uso de su función de policía y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA en el presente Procedimiento Administrativo Sancionatorio con el radicado No. 02-34428-16, en el que aparece como administrada la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, como responsable de la obra que carece de licencia (Numeral 3 del Artículo 2° de la Ley 810 de 2003, modificatorio del Artículo 104 de la Ley 388 de 1997),



consistente en la construcción del segundo piso más la terraza, soportadas evidencias que detallan que las mismas se iniciaron en septiembre de 2016 (Área de ampliación en el inmueble construido = 66,08 M2 "segundo piso", dentro del Área Total del lote = 136.279,15 M2), en el inmueble ubicado en la Calle 1 No. 82-24, Barrio 01 – Altavista – Sector Central, Comuna 70 – Altavista, Zona 7, predio identificado con el CBML 70010000360, de esta ciudad, en lo concerniente a la demolición de ésta, decisión que se adopta acorde a lo regulado en el Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, pero manteniéndose incólume o inmodificable la multa o sanción pecuniaria establecida en la **Resolución No. 259 Z - 2 del 30 de agosto de 2019 (confirmada en todas sus partes mediante la Resolución No. 016 Z - 2 del 12 de junio de 2020)**, tal como se expuso en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: INDICAR que la decisión adoptada en el Artículo Primero de la parte resolutive de este proveído, no es óbice o justificación para que a la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198, se acoja a las previsiones establecidas en el Artículo 99 y siguientes de la Ley 388 de 1997, y demás normas concordantes sobre la materia, obteniendo la respectiva licencia de construcción en cualquiera de las Curadurías Urbanas de la ciudad de Medellín, o para volver las cosas a su estado inicial, en lo que tiene que ver con el comportamiento reglado en el Numeral 3 del Artículo 2° de la Ley 810 del 2003, modificatorio del Artículo 104 de la Ley 388 de 1997.


ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR acorde a los parámetros de ley, esta decisión a la señora LUZ AMPARO OSORIO HERRERA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.252.198.

ARTÍCULO CUARTO: SEÑALAR que contra la presente resolución, procede el recurso de reposición dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, presentado y sustentado por escrito ante esta autoridad de policía.

ARTÍCULO QUINTO: Archivar este Procedimiento Administrativo Sancionatorio con el radicado No. 02-34428-16, una vez notificada y ejecutoriada la presente decisión de fondo, realizando las inserciones de rigor en el Sistema Theta, administrado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


ELKIN DARIO ACEVEDO HOYOS
Inspector


ÁLVARO OSSA ARBOLEDA
Secretaría

NOTIFICACIÓN PERSONAL: En la fecha que aparece al pie de la firma, de acuerdo a lo ordenado en el Artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, notifico en forma personal al interesado el contenido de la **Resolución No. 023 - Z2 del 24 de agosto de 2021**, a quien además se le hace entrega de copia íntegra, auténtica y gratuita de la misma.

NOTIFICADA:

NOMBRE _____

FIRMA _____

CÉDULA DE CIUDADANÍA _____

