



ALCALDÍA DE MEDELLÍN
SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
SUBSECRETARIA DE GOBIERNO LOCAL Y CONVIVENCIA
INSPECCIÓN CONTROL URBANISTICO ZONA CUATRO

Medellín, 04 de octubre del 2021

RESOLUCION No. 027

POR MEDIO DE LA CUAL SE REVOCA DE MANERA DIRECTA UN ACTO ADMINISTRATIVO, SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y ORDENA REMISIÓN A LA INSPECCIÓN ONCE B DE POLICIA URBANA DE PRIMERA CATEGORIA PARA TRÁMITE DE CONDUCTA CONTRARIA A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA SOBRE BIENES DE USO PÚBLICO Y TERRENOS AFECTADOS AL ESPACIO PÚBLICO

RADICADO:	2-24577-15
CONTRAVENCIÓN:	Ley 388 de 1997, Modificada Ley 810 de 2003.
CONTRAVENTORA:	Giomar Andrea Hincapié Ramírez
INICIADOR:	La Comunidad
DIRECCIÓN INFRACCIÓN:	Calle 43 No. 72-09

La Inspectora de Policía de Control Urbanístico Zona Cuatro de Medellín en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003, y de conformidad con la delegación conferida mediante el Decreto Municipal 1923 de 2001, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y demás normas y circulares concordantes, teniendo en cuenta los siguientes,

HECHOS

Que por informe técnico del líder de programa de la Subsecretaria de Espacio Público Nro. 201500270827, calendado del 22 de junio del 2015 tuvo conocimiento la Inspección 11B de Policía Urbana de Primera Categoría, sobre una construcción no solo en terreno privado, sino también en zona publica ubicada en la Calle 43 Nro. 72-09, cuando manifiesta textualmente en uno de sus apartes: *“Se realizó visita técnica al predio con dirección Calle 43 Nro. 72-09, el día 19 de junio por el personal de control territorial donde se observó: (...) *El predio cuenta con dos locales en su primer piso como lo especifica la licencia, se observa cambio de zona verde por piso duro incumpliendo las normas urbanísticas. *Local y acceso al garaje cuentan con parasoles los cuales no cumplen con las normas. *No se pudo ingresar al segundo y tercer piso. *Se realizó una Inspección externa y se observó que existe una reforma reciente en su tercer nivel que no se encuentra en los planos aprobados (...)”*.

Que mediante auto calendado del 28 de julio de 2015 se dispuso por la Inspección 11B de Policía Urbana de Primera Categoría, el inicio de las averiguaciones preliminares con el fin de verificar la ocurrencia de la presunta construcción de obras sin el lleno de los requisitos en la dirección Calle 43 N° 72-09 e identificar los presuntos responsables. Se ordenó la práctica de inspección administrativa al inmueble y la solicitud a Catastro Municipal de





Los nombres y demás datos de los propietarios del mismo (Folio 7). Dicho auto se notificó a través de oficio, calendado del 28 de julio del 2015 remitido a la dirección del inmueble objeto del proceso según oficio que obra a folio 9 de las diligencias.

Que a folio 10 obra informe de la Subsecretaria de Catastro Municipal donde se indica como propietaria del inmueble ubicado en la CL 043 072 009, la señora GIOMARA ANDREA HINCAPIÉ RAMÍREZ identificada con la Cédula de Ciudadanía No.32.181.002; Derecho: 100%; Nombre: Giomar; Apellido: Hincapié Ramírez; Dirección de Cobro: CL 047 F 089A -071 (Folio 10).

Que mediante auto remisario calendado del 5 de mayo del 2016 y en obediencia de la Circular 002 del 27 de abril de 2016 mediante la cual se modifica la Circular 006 de agosto 11 del 2015 sobre trámite de procesos contravencionales de la Ley 388 de 1997, la Inspección 11B de Policía Urbana, remitió el procedimiento administrativo a la Inspección de Control Urbanístico Zona Cuatro, despacho que asumió su conocimiento el 5 de julio de 2016 (Folios 14 y 15).

Que la Inspección de Control Urbanístico Zona Cuatro, mediante la Resolución No.548-4 del 22 de agosto del 2018, inicia procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la señora GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 32.181.002 por la presunta violación a la normatividad urbanística vigente, concretamente en lo relacionado con la ejecución de obras de construcción en la dirección **Calle 43 No. 72-09** endilgándole como cargo único el de *“Realizar presuntamente la instalación de parasol en local y acceso al garaje, así mismo como el cambio de zona verde a piso duro, sin cumplir con el lleno de los requisitos legales conducta a través de la cual se está violando la Ley 388 de 1997 modificada parcialmente por la ley 810 del 2003.* La decisión fue notificada por aviso a la investigada (Folios 16 al 29). No hay constancia en el expediente de que la citada señora haya rendido descargos en el término concedido para ello.

Que mediante auto del 1 de octubre de 2018 la Inspección de Control Urbanístico Zona Cuatro fija periodo probatorio por un término de 10 días, se incorpora como prueba dentro del proceso el oficio emanado por la Subsecretaria de Catastro, recibido el 10 de diciembre del 2015, donde informan sobre el propietario del inmueble y el informe de visita técnica emanado de la Subsecretaria de Espacio Público recibido el 22 de junio del 2015, se ordena solicitar nuevamente a la Subsecretaria de Catastro e Instrumentos Públicos información del propietario del inmueble ubicado en la dirección Calle 43 No. 72-09 con el fin de actualizar la información. Por último solicitar a la Secretaria de Gestión y Control territorial, visita técnica al citado inmueble (Folio 26).

Que a folios 30 al 32, obran oficios remitidos respectivamente por la Oficina Registro e Instrumentos Públicos Zona Sur de Medellín y la Subsecretaria de Catastro en los que se indica que “La dirección Calle 43 #72-09 figura a nombre de HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZÁLEZ con matrícula inmobiliaria No.001-993777 y “Consultada la base de datos SAP la dirección Cl 43 Nro. 72-09, corresponde a la matrícula Nro. 993777 con los siguientes propietarios: Código: 4333885170; Documento: 98514016; Relación. Único; Derecho: 100%; Nombre: Héctor Emilio; Apellido: Olarte Gonzalez; Dirección de Cobro: Cr 006A 011A



075”.

Que entre folios (33 al 36), obra experticia técnica del arquitecto Edwin Rangel Salazar Mosquera de la Subsecretaria de Control Urbanístico, recibido en el despacho el 6 de marzo de 2019 en el que se precisa en uno de sus apartes: *“La presunta infracción urbanística consiste en: cambio de zona verde a piso duro. Se observa una construcción de 4 pisos, al parecer se cambió la zona verde a piso duro para uso como parqueadero, desatendiendo lo dispuesto en el artículo 43, 197, 209 del Decreto Municipal 409 del 2017 (...). Observaciones generales: 1. Dirección de la presunta infracción: Calle 43 No. 72 09. 2. Antigüedad de la infracción: 2 años según expediente. 3. Fuente de información: inspección ocular, cédula catastral, Street view (google map). 4. Área de la infracción urbanística: 23.30 M2 área a restituir. 5. Estrato: 4 y 5. 6. En la base de datos del municipio programa Royal no se encontró licencia de construcción”.*

Que el 6 de agosto de 2019 se emitió auto aclaratorio y de vinculación, en el que se ordena desvincular a la señora GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ y vincular al señor HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 98.514.016 en calidad de propietario del predio ubicado en la Calle 43 No. 72-09. Esta decisión fue notificada personalmente al citado señor como también de la Resolución No.548-4 del 22 de agosto de 2018 que dio apertura inicialmente al procedimiento sancionatorio y formuló cargos (Folio 47 y 54).

Que a folio 55, 56 y 57 obra descargos del señor HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ, manifestando que el inmueble vinculado al proceso lo adquirió en las condiciones que hoy se encuentra y que siempre ha tenido la misma zona verde, es decir dos espacios con una palmera al frente. Que nunca le ha hecho modificación alguna al inmueble y que éste desde que lo adquirió nunca ha tenido parasol. Pide su desvinculación del proceso y se visite el inmueble para nueva verificación por el despacho.

Que a folio 59 obra auto de traslado de pruebas y alegatos finales al señor HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ, el cual le fue notificado por correo electrónico como él mismo lo autorizó, según constancia que obra a folio 47 vto. y 55 del expediente (Folio 60).

Que la Circular Interna No. 201960000080 del 26 de marzo de 2019 suscrita por la subsecretaria de Gobierno Local y Convivencia Lina Marcela Calle Zuleta, que estableció el proceso de descongestión, entendida ésta como la terminación de todas las actuaciones que se iniciaron antes de la vigencia de la Ley 1801 de 2016, estableció el actuar de la Unidad de Inspecciones de Policía a partir del día 28 de marzo de 2019 y preciso que: *2. Las Inspecciones de Policía Urbana con asiento en cada una de las comunas del Municipio de Medellín, remitirán mediante auto motivado tanto física como en el Sistema Theta a la Inspección de DESCONGESTIÓN con la remisión de inclusión automática en remito para la Unidad Organizacional ya mencionada, los procesos que poseen en sus despachos anteriores a la Ley 1801 de 2016, es decir aquellos radicados antes del 31 de enero de 2017 (Excepto procesos relacionados con restituciones de espacios públicos), previo requerimiento de ese despacho. (...) 4. Los procesos radicados por la Ley 388 de 1997 artículo 103 y 104 (construcciones, modificaciones, demoliciones sin licencia y/o con*



variación de esta), es decir aquellos radicados antes del 31 de enero de 2017, serán remitidos por auto motivado tanto física como en el Sistema Theta a las Inspecciones de Control Urbanístico que funcionan actualmente, quienes continuarán con el conocimiento de éstos”.

Que revisado detenidamente el expediente, el despacho advierte la pertinencia de un pronunciamiento de fondo en el proceso en lo que respecta a los aspectos procesales y sustanciales que pasan a enunciarse y sobre los cuales se proveerá en su orden, previas las consideraciones de ley.

- a) A la Resolución No. 548-4 del 22 de agosto del 2018 mediante la cual se inició el procedimiento administrativo y se formularon cargos a la señora Giomar Andrea Hincapié Ramirez, la cual deberá revocarse y como consecuencia de ello,
- b) A la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración municipal en relación con la infracción urbanística consistente en construcción a la que se hace referencia en el informe como *“una reforma reciente en su tercer nivel que no se encuentra en los planos aprobados”* y
- c) La remisión de las piezas procesales pertinentes a la Inspección 11B de Policía Urbana de Primera Categoría para efectos de que adelante el trámite policivo pertinente de conformidad con el procedimiento dispuesto en la Ley 1801 de 2016, de considerarlo pertinente, en relación con el uso y apropiación indebida del espacio público (Conversión de zona verde a piso duro) de que da cuenta el informe remitido por la Subsecretaría de Control Urbanístico (Folios 33 y 34) que obra en las diligencias.

CONSIDERACIONES

Sobre la Resolución No. 548-4 de agosto 22 del 2018

En nuestro Derecho Administrativo la revocatoria es un mecanismo o instrumento de autocontrol de la administración. Así mismo, la revocatoria constituye una forma extintora de los efectos jurídicos del acto administrativo siendo un privilegio del que dispone la administración pública de poder realizar la extinción de sus actos cuando concurren las causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, en sede administrativa, bien sea por el funcionario que expidió el acto o por el inmediato superior.

Ahora bien, la revocatoria directa no hace parte de la vía gubernativa, ni es un recurso administrativo ordinario, es una prerrogativa de control de la misma administración sobre sus actos, que se traduce en la potestad de revisar y volver a decidir sobre asuntos respecto de los cuales ha adoptado una decisión, con miras a enmendar en forma directa o a petición de parte sus actuaciones lesivas de la constitucionalidad o legalidad que deben amparar las decisiones administrativas, asegurando con ello la legalidad y la prevalencia del interés público y social, o que cause agravio injustificado a una persona, lo cual comporta la obligación de proceder a revocar los actos oficiosamente cuando se constate la ocurrencia de una de las causales previstas en la ley.



Sobre esta figura la Corte Constitucional, en *Sentencia C-742 de 1999, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo*, estableció: *“La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona”.*

En tal sentido el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 reza: *“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición en la Constitución Política o a la Ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”*

Por otro lado, el artículo 95 de la misma ley establece que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme aun cuando se haya acudido a los tribunales contenciosos administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En el caso concreto y una vez analizadas las piezas procesales del trámite administrativo sancionatorio adelantado inicialmente en contra de la señora GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ y posteriormente contra el señor HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ, se advierte por este despacho la necesidad de revocar de manera directa la Resolución No. 548-4 del 22 de agosto del 2018 y mediante la cual se inició el procedimiento sancionatorio y se formularon cargos en contra de los citados ciudadanos por las razones que pasan a explicarse:

1.- Es evidente la oposición del acto administrativo que se menciona y mediante el cual se inició el procedimiento administrativo a la Constitución y la Ley, teniendo en cuenta que, como se verá del material probatorio adosado al expediente previo a su expedición, específicamente el informe de la Subsecretaría de Espacio Público (Folios 2 y 3) puede deducirse claramente que el cargo que se endilgó al investigado debe modificarse al haberse adelantado esta construcción no sólo con modificación al espacio público, al convertirse la zona verde en piso duro sino también al haberse adelantado una reforma en el tercer nivel sin la licencia exigida por la ley, pues el informe cuyo aparte pertinente se transcribe a continuación así lo establece: *“(…) *El predio cuenta con dos locales en su primer piso como lo especifica la licencia, se observa cambio de zona verde por piso duro incumpliendo las normas urbanísticas. *Local y acceso al garaje cuentan con parasoles los cuales no cumplen con las normas. *No se pudo ingresar al segundo y tercer piso. *Se realizó una Inspección externa y se observó que existe una reforma reciente en su tercer nivel que no se encuentra en los planos aprobados (…)”*



Por otro lado, el informe de la Subsecretaría allegado con posterioridad a la formulación del pliego de cargos estableció: *"La presunta infracción urbanística consiste en: cambio de zona verde a piso duro. Se observa una construcción de 4 pisos, al parecer se cambió la zona verde a piso duro para uso como parqueadero, desatendiendo lo dispuesto en el artículo 43, 197, 209 del Decreto Municipal 409 del 2017 (...). Observaciones generales: 1. Dirección de la presunta infracción: Calle 43 No. 72 09. 2. Antigüedad de la infracción: 2 años según expediente. 3. Fuente de información: inspección ocular, cédula catastral, Street view (google map). 4. Área de la infracción urbanística: 23.30 M2 área a restituir. 5. Estrato: 4 y 5. 6. En la base de datos del municipio programa Royal no se encontró licencia de construcción"*

De allí, que según lo entiende e interpreta este despacho, el pliego de cargos debió claramente haber sido formulado o posteriormente adicionado con la presunta infracción descrita en el Artículo 104 Numeral 3º de la Ley 388 de 1997 modificada parcialmente por la ley 810 de 2003, esto es por la construcción sin licencia, que es lo que a la postre debía procesar esta inspección en su función de descongestión de acuerdo a los parámetros que estableció la Circular Interna No. 201960000080 del 26 de marzo de 2019 suscrita por la subsecretaria de Gobierno Local y Convivencia Lina Marcela Calle Zuleta. Pero dado que ello no ocurrió y el pliego de cargos que se formuló solo hizo mención a la modificación del espacio público (Conversión de zona verde a piso duro), éste deberá revocarse.

2.-En segundo lugar se considera que de continuarse con el trámite del proceso policivo en contra del señor HECTOR EMILIO OLARTE GONZÁLEZ se causaría un agravio injustificado en su contra, en el entendido de que al momento en que se incurrió en las presuntas infracciones urbanísticas éste no era el propietario del inmueble como bien dan cuenta de esto los informes de catastro (folio 10) pues éste sólo adquirió hasta el 9 de febrero del 2018, fecha muy posterior al informe de la Subsecretaría de Espacio Público que sirvió de fundamento al pliego de cargos (Folio 56), de allí que el mismo señor haya afirmado en sus descargos que compro la propiedad en ese estado y no le ha realizado ninguna otra modificación, a lo cual debe dársele credibilidad atendiendo el principio de la buena fe que debe presumirse de toda actuación de los particulares (Artículo 83 Constitución Política). Así pues que la imposición, al menos en este proceso de una sanción al citado señor, quien en principio no fue el transgresor del orden urbanístico vulneraría gravemente su derecho fundamental al debido proceso e incurriría la administración en una falla del servicio al sancionar a la persona que al momento de la infracción, ni siquiera era el propietario del inmueble.

Así las cosas, superados los presupuestos dispuestos en los numerales 1º y 3º del Artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 y no habiéndose iniciado, al menos no se conoce, a la fecha de esta decisión proceso ante la jurisdicción de la Contencioso Administrativo (Artículo 95 de la Ley 1437 de 2011), es procedente revocar de manera directa la Resolución No. 548-4 del 22 de agosto del 2018 mediante la cual se inició el procedimiento administrativo y se formularon cargos a la señora GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMÍREZ y demás actuaciones procesales que de ella derivaron entre ellas el auto aclaratorio y de vinculación al proceso del señor HÉCTOR



EMILIO OLARTE GONZALEZ y el auto del 24 de septiembre de 2021 que corrió traslado al investigado de las pruebas para alegatos finales.

Sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración

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. 02-24577-15 y que corresponde al caso sometido a estudio, se inició bajo el régimen jurídico anterior a la Ley 1801 de 2016, debiendo culminarse bajo el trámite administrativo sancionatorio 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”

Esta misma 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 Secretaría 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 declaro 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

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.”



38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debe proferir el acto sancionatorio y notificarlo.

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 profirió 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

³ M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Exp.2004-00986.

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.



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"

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

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.



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 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."

Conforme a la línea jurisprudencial emanada por la Honorable Corte Constitucional la figura de la caducidad es:

" ... 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).

3. Que en cuanto a la infracción en terreno privado, es evidente que la facultad sancionatoria de la administración ha caducado a la fecha y no es procedente disponer o proveer, ni sobre la sanción de multa ni sobre la sanción de demolición total o parcial de la obra ejecutada sin licencia por el contraventor Héctor Emilio Olarte Gonzalez en el inmueble ubicado en la Calle 43 Nro. 72-09 del Municipio de Medellín.

Veamos, de la infracción urbanística de acuerdo a lo consignado en el expediente, se tuvo conocimiento desde el 22 de junio del 2015, habiendo transcurrido desde esa fecha al día de hoy un poco más de seis años (6), lo cual evidentemente supera el término de los tres



años (3) previstos en el artículo 52 de la ley 1437 del 2011 con que contaba la administración para ejercer su facultad sancionatoria y así se declarara en el resuelve.

Que en el caso en examen, es evidente que la facultad sancionatoria de la administración ha caducado a la fecha, en relación con la presunta infracción urbanística en la que habría incurrido la señora GIOMARA ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ por adelantar la construcción sin la respectiva licencia exigida por la ley, por lo que no es procedente disponer o proveer sobre las sanciones establecidas en el Artículo 2º de la Ley 810 de 2003 que modifica parcialmente los Artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997) que debieron haberse impuesto oportunamente consecuencia de la obra ejecutada sin licencia por la contraventora propietaria de ese momento del inmueble ubicado en la Calle 43 No. 72-09 de la ciudad de Medellín.

Veamos, de la infracción urbanística de acuerdo a lo consignado en el expediente, se tuvo conocimiento desde el mes de junio del 2015, habiendo transcurrido desde esa fecha al día de hoy un poco más de seis (6) años, lo cual evidentemente supera el término de los tres (3) años previstos en el Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 con que contaba la administración municipal para ejercer su facultad sancionatoria e imponer las SANCIONES URBANÍSTICAS a que hubiera lugar por la conducta contraria al orden urbanístico establecido en la Ley 388 de 2003 modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003, desplegada por la señora GIOMARA ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ en la dirección ya tantas veces anotada. De allí que la oportunidad para la imposición de las sanciones de ley haya caducado y no sea procedente al día de hoy imponer la misma y así se declarará.

Remisión a la Inspección 11B de Policía Urbana para conocimiento de las conductas contrarias a la integridad urbanística sobre bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público

En virtud de los principios de transparencia, eficacia, economía y celeridad procesal que necesariamente deberán orientar toda actuación administrativa desplegada por las autoridades, en este mismo acto administrativo se dispondrá la remisión de las piezas procesales pertinentes a la Inspección 11B para efectos de que, de considerarlo pertinente, se adelante el trámite policivo a que haya lugar de conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016 (vigente) en relación con la conducta contraria al orden urbanístico sobre bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público de que da cuenta el último informe de la Secretaría de Gestión y Control Territorial citado en esta providencia, desplegada en el inmueble ubicado en la Calle 43 No.72-09 al ser esta conducta "ACTUAL", de acuerdo a lo allí consignado, a más de que estas conductas no prescriben por tratarse de bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público. Ello en obediencia a los parámetros establecidos en la Circular Interna No.201960000080 del 26 de marzo de 2019 emitida por la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia Lina Marcela Calle Zuleta, que estableció el proceso de descongestión y precisó en sus numerales 2º y 4º como parámetros para la remisión de los procesos a las inspecciones de descongestión lo siguiente: 2. (...) *los procesos que poseen en sus despachos anteriores a la Ley 1801 de 2016, es decir aquellos radicados antes del 31 de enero de 2017 (Excepto procesos relacionados con restituciones de espacios*



públicos). 4. Los procesos radicados por la Ley 388 de 1997 artículo 103 y 104 (*construcciones, modificaciones, demoliciones sin licencia y/o con variación de esta*), es decir lo exclusivamente atiene a contravenciones urbanísticas sobre espacio privado susceptible de legalizar o licenciar para construir o modificar, razón por la cual se dispondrá la remisión a la inspección de zona para su conocimiento.

Sin más consideraciones, **LA INSPECTORA DE CONTROL URBANISTICO ZONA CUATRO DE MEDELLIN**, en uso de sus funciones de policía y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR la Resolución No.548-4 del 22 de agosto del 2018 mediante la cual se le formula pliego de cargos a la señora **GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 32.181.002 y demás actuaciones procesales que de ella derivaron entre ellas el auto aclaratorio y de vinculación al proceso del señor **HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ** identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 98.514.016 y el auto del 24 de septiembre de 2021 que corrió traslado al mismo de las pruebas para alegatos finales, por la presunta violación a la normatividad urbanística concretamente en lo relacionado con la ejecución de obras de construcción en la dirección Calle 43 No.72-09, consistentes en cambio de zona verde a piso duro sin contar para ello con la correspondiente licencia expedida por autoridad competente.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA de la administración en relación con el PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO tramitado bajo el Radicado No.2-24577-15 en el que se señaló como contraventora a la señora **GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ** identificada con la Cédula de Ciudadanía No.32.181.002 y posteriormente al señor **HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No.98.514.016 como responsable de haber ejecutado sin la licencia respectiva la obra de construcción (reforma en el tercer nivel) localizada en la Calle 43 No.72-09 de la Ciudad de Medellín (Artículo 2°, Numeral 3° de la Ley 810 de 2003, modificatorio del Artículo 104 de la Ley 388 de 1997 y Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO TERCERO: INDICAR que la decisión adoptada en el ARTÍCULO SEGUNDO de la parte resolutive de este proveído, no es óbice o justificación para que la señora **GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 32.181.002 o el actual propietario **HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No.98.514.016 del inmueble ubicado en la Calle 43 No.72-09 de la Ciudad de Medellín, se acojan 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 volviendo las cosas a su estado inicial, en lo que tiene que ver con el comportamiento reglado en el Artículo 2°, Numeral 3° de la Ley 810 de 2003, modificatorio del Artículo 104 de la Ley 388 de 1997.

ARTÍCULO CUARTO: INDICAR que la INSPECCIÓN DE CONOCIMIENTO CONTROL URBANÍSTICO ZONA CUATRO, no hará pronunciamiento de fondo, en lo que respecta a la zona intervenida y considerada como bien de uso público (cambio de zona verde a piso duro), que por su naturaleza,



Los bienes de uso público son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (Artículos 1°, 2°, 63, 82 y 102 de la Constitución Política, en armonía con el Artículo 674 del Código Civil y el Artículo 5° de la Ley 9ª de 1989) por la “prevalencia del interés general”, le corresponde a la autoridad de policía, asegurar su cumplimiento, velando por la protección de la integridad del espacio público, que “por su destinación a uso común, prevalece sobre el interés particular”; por ello las autoridades de policía competentes, en cualquier momento iniciarán las actuaciones a que diere lugar para lograr la restitución o recuperación de la zona pública intervenida.

ARTÍCULO QUINTO: Remítase para su conocimiento las piezas procesales pertinentes a la Inspección 11B de Policía de Primera Categoría para efectos de que, de considerarlo pertinente, le imparta el trámite previsto en la Ley 1801 de 2016 a la conducta contraria al orden urbanístico sobre bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público de que da cuenta el informe de la Secretaría de Gestión y Control Territorial en la dirección Calle 43 No.72-09 allegado a las diligencias con posterioridad a la entrada en vigencia de la citada Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

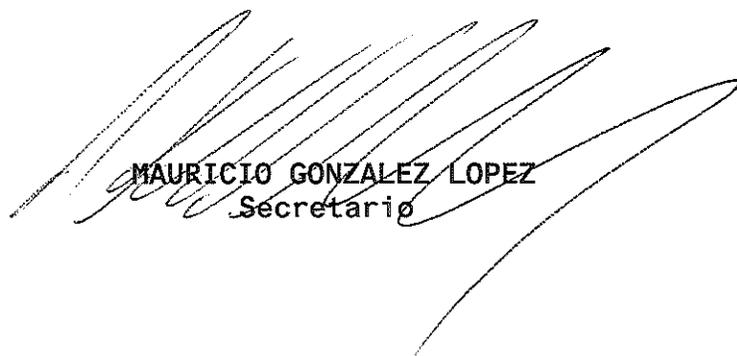
ARTÍCULO SEXTO: NOTIFÍQUESE esta decisión en los términos establecidos en los Artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, a los señores **GIOMAR ANDREA HINCAPIÉ RAMIREZ**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 32.181.002 y **HÉCTOR EMILIO OLARTE GONZALEZ**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 98.514.016.

ARTÍCULO SÉPTIMO: SEÑALAR que contra la presente RESOLUCIÓN en lo que respecta a lo decidido en el **ARTÍCULO PRIMERO, NO PROCEDEN RECURSOS** (Artículo 95 inciso 3° de la Ley 1437 de 2011) y en relación con lo dispuesto en el **ARTÍCULO SEGUNDO, PROCEDE EL RECURSO DE REPOSICIÓN** dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal, por aviso, o al vencimiento del término de publicación según el caso, presentado y sustentado por escrito ante esta autoridad de policía (Artículo 74, 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO OCTAVO: Archivar este Procedimiento Administrativo Sancionatorio tramitado bajo el Radicado No. 2-24577-15, una vez notificada, ejecutoriada y ejecutada en lo pertinente la presente decisión, realizando las anotaciones de rigor en el Sistema Theta administrado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIANA ORIAS GIRALDO
Inspectora


MAURICIO GONZALEZ LOPEZ
Secretario

