



68

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril de 2018

Radicación Número: 25000-23-24-000-2006-00894-01

Actora: LEONCIO RODRÍGUEZ GARCÍA

Demandado: ALCALDÍA LOCAL DE TEUSAQUILLO Y CONSEJO DE GOBIERNO DE BOGOTÁ

Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho – Fallo de Segunda Instancia

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 30 de julio de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, que **concedió** las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El señor **Leoncio Rodríguez García**, actuando en nombre propio, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en adelante C.C.A., presentó demanda¹ ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

"PRIMERA: Que es nulo en lo que respecta al actor el acto administrativo complejo formado siguientes actos administrativos:

A. El Acto Administrativo No. 649 de fecha 31 de Mayo de 2006, proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C, Secretaría de Gobierno, Consejo de Justicia, Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público, notificado por Edicto No. 641 de 27 de Junio

¹ 18 de agosto de 2006, visible a folios 1 a 38.



de 2006 por el término de (10) diez días y desfijado el 11 de julio de 2006. Numero de radicación: 159-03, Asunto: Infracción Urbanística, (...).

B. Que de otra parte es nula la resolución No. 201 de fecha 12 de Octubre de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Teusaquillo - Asesoría de Obras, actuación administrativa No. 159-2003, por la cual se resuelve el recurso de reposición impetrado contra la Resolución No. 123/04 que dice: "...Resuelve: Artículo Primero: No reponer la decisión adoptada por este Despacho en la providencia No. 123 de 2004, en consideración a lo ya expuesto anteriormente. Artículo Segundo: Conceder el recurso de apelación, para lo cual se deberá remitir el original de las presentes diligencias al Consejo de Justicia. Artículo Tercero: Contra lo dispuesto en esta resolución no procede recurso alguno. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE..."

C. Que igualmente es nula la resolución No. 123 del 15 de Junio de 2004, dentro de la actuación administrativa No, 159-2003 de la Alcaldía Local de Teusaquillo - Asesoría de Obras, por la cual se "...RESUELVE Artículo Primero: Declarar como infractor del Régimen de Urbanismo y Construcción de Obras al Señor LEONCIO RODRÍGUEZ GARCÍA, identificado con la C.C. No. 19.103.311 de Bogotá, en consideración a los hechos que han sido materia de esta actuación y a los motivos expuestos anteriormente. Artículo Segundo: En los términos del Art. 2 de la Ley 810 de 2003, Numeral 3, se impone al señor LEONCIO RODRÍGUEZ GARCÍA, con la cédula de ciudadanía número 19./03.311 de Bogotá, y declarado infractor, la sanción urbanística de Multa por valor de NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS MCTE. (\$9.546.400 MCTE), la cual se deberá cancelar mediante consignación en la Tesorería Distrital, ubicada en la carrera 30 No. 24-90 Primer Piso y con destino al Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo. ARTÍCULO TERCERO: En los términos del Art. 3 de la Ley 810 de 2003, se concede al declarado infractor SESENTA (60) días para adecuarse a las normas urbanísticas, presentando la licencia de construcción correspondiente a las obras ejecutadas en el predio de la Transversal 47 No. 44-99. Si vencido el plazo otorgado no se ha hecho presentación de dicho documento o no se han devuelto las obras al estado original en que se encontraban ante de la intervención realizada por el señor LEONCIO RODRÍGUEZ GARCÍA, se procederá, mediante acto administrativo por separado, a ordenar la demolición de la construcción a costa del interesado y a la imposición de multas sucesivas, por el mismo valor previsto en el numeral segundo de esta resolución sin perjuicio de lo allí dispuesto (...)"

SEGUNDA: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se declare que la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la Alcaldía Local de Teusaquillo, La Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. - Consejo de Justicia, deben restablecer plenamente los derechos a LEONCIO RODRÍGUEZ GARCÍA y pagar los perjuicios materiales la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000), que es el valor comercial de la casa, el lucro cesante la suma de MIL MILLONES DE PESOS (1.000.000.000) porque la casa está destinada para mi Organización de Abogados Especializados en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y los perjuicios morales la suma de MIL MILLONES DE PESOS (1.000.000.000) por el dolor, amarguras, penas,



tristeza, sufrimientos, zozobra por no poder disfrutar, gozar de mi casa y de mi profesión.

TERCERA: Que el monto indemnizatorio debe corregirse monetariamente, a fin de que se compensen los efectos de la pérdida del poder adquisitivo del dinero (inflación) entre la época de causación del daño y la fecha del pago efectivo.

CUARTA: Que la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la Alcaldía Local de Teusaquillo, La Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. — Consejo de Justicia, deben dar cumplimiento a la Sentencia que ponga fin al presente proceso, en la forma y términos señalados por los artículos 176, 177, y 178 (indexación) del Código Contencioso Administrativo y la Jurisprudencia.

1.2. Fundamento fácticos

En apoyo de sus pretensiones, la demandante señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

1.2.1. Indicó que la Alcaldía Local de Teusaquillo inició **actuación administrativa No 159-2003** por presuntas “*anomalías*” urbanísticas presentadas en el predio de su propiedad, ubicado en la Transversal 47 No. 44-99 (Bogotá), lo anterior de acuerdo con el Informe de Verificación No. 328 de 27 de junio de 2003.

1.2.2. En el marco de dicha investigación, mediante comunicación No. 0875 de 27 de junio de 2003², fue citado a rendir declaración, diligencia que se adelantó el día 2 de julio de 2003³ en la entidad demandada.

1.2.3. Expuso que la administración realizó nueva visita técnica al inmueble objeto de investigación, de la cual, se profirió el Informe de Verificación No. 109 de 10 de marzo de 2004⁴.

1.2.4. Informó que mediante comunicación No. 1270 de 10 de marzo de 2004, se le ordenó comparecer ante el Despacho de la Alcaldía Local de Teusaquillo el día 12 de marzo de esa anualidad, con la finalidad de rendir descargos dentro de la investigación adelantada, no obstante dicha diligencia no se practicó “*por considerarla innecesaria la administración*”, toda vez que se relacionaba con los mismo hechos por los cuales ya había rendido declaración en el mes de julio de 2003.

² Folio 2 cuaderno de antecedentes administrativos

³ Folios 189-190 cuaderno de antecedentes administrativos

⁴ Folio 34 cuaderno de antecedentes administrativos



1.2.4. Manifestó que la actuación administrativa adelantada en su contra culminó con la **Resolución No. 123 de 15 de junio de 2004**, mediante la cual la Alcaldía Local de Teusaquillo resolvió declararlo infractor del “*Régimen de Urbanismo y Construcción de Obras*”, imponiendo en su contra sanción económica y otorgando (60) días para presentar la licencia de construcción correspondiente a las obras ejecutadas en el predio objeto de la actuación.

1.2.5. Contra la anterior decisión el señor Rodríguez García presentó recurso de reposición y en subsidio apelación. Mediante **Resolución No. 201 de 12 de octubre de 2004**, la **Alcaldía Local de Teusaquillo**, resolvió el recurso de reposición presentado, en el sentido de no reponer el acto acusado. En el mismo pronunciamiento concedió el recurso de apelación ante la Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría de Gobierno – Consejo de Justicia.

1.2.6. A través de **Resolución No. 649 de 31 de mayo de 2006** la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativa, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia - Alcaldía de Bogotá resolvió modificar el acto enjuiciado en el sentido de “*ordenar la demolición de lo construido en el antejardín y segundo piso del aislamiento posterior del inmueble ubicado (...), dejándolo como establecen las normas respectivas*”, para ejecutar la demolición concedió un término de 60 días. En lo relacionado con la sanción económica disminuyó el monto de la misma.

1.3. Normas violadas

Constitucionales: artículos 2, 4, 6, 13, 14, 15, 16, 21, 25, 26, 29, 31, 32, 34, 42, 83, 85, 86, 87, 90, 95, 125, 216, 228 y 230.

Legales: artículos 3, 38, 83 y 84 del Código Contencioso Administrativo; 1, 3, 10, 36, 65, 153, 154, 262, 246, 248, 249, 253, 293, 295, 300, 302, 303, 304, 305, 310, 358, 184 y 389 del Código de Procedimiento Penal.

1.4. Concepto de violación

La parte actora consideró que los actos demandados incurrieron en las siguientes causales de violación de la Constitución y la Ley:



1.4.1. Falta de competencia

Argumentó que la facultad sancionatoria de la administración contemplada en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo había caducado toda vez que *“la competencia estaba en tres (3) años y no hay prueba que demuestre que las mejoras no existían, solo hay fotos que fueron tomadas sin haber sido decretada y practicada prueba en forma legal, porque lo que se hizo fue una reparaciones locativas que no requieren licencia, y además, la construcción que hace referencia la querrela existe hace más de 5 años”*.

Alegó que la entidad demandada no tenía competencia para proferir el acto sancionatorio enjuiciado puesto que la construcción a la que hace referencia existía hace más de cinco (5) años, incluso antes de que el demandante adquiriera el inmueble, luego no podía tomarse como último acto las reparaciones locativas realizadas (*tapa de fisuras y pintura de las paredes*), toda vez que estas no requerían permiso para su realización.

1.4.2. Violación al debido proceso y derecho de defensa

Manifestó que la Alcaldía Local de Teusaquillo lo citó el día 12 de marzo de 2004 *“a diligencia de descargos, no obstante, dicho trámite no se adelantó por considerarla innecesaria, como quedó consignado en la resolución No. 201 de 12 de octubre de 2004.”*

Argumentó que lo anterior constituyó un claro desconocimiento de sus garantías constitucionales de defensa y debido proceso toda vez que fue citado a rendir descargos y no fue escuchado.

Informó que la declaración rendida dista de manera significativa con la rendición de descargos, yerro que cometió la demandada al darle tal connotación y los efectos de la misma, recalcó que la administración no lo escuchó con el argumento *“de que la declaración rendida el 2 de julio de 2003 eran descargos...”*

Por último, alegó que la demandada no tuvo en cuenta las pruebas allegadas al proceso administrativo, haciendo referencia (i) a los testimonios rendidos por los vigilantes del sector donde se encuentra



ubicado el inmueble, (ii) la escritura del predio, y (iii) certificación de catastro, entre otras.

1.4.3 Violación al principio de congruencia

Expuso que el Consejo de Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá al desatar el recurso de apelación se equivocó al modificar y confirmar los actos administrativos acusados, toda vez que al resolver el recurso de apelación modificó los numerales segundo y tercero de la resolución objeto de estudio trastocando el orden de los mismos.

1.4.4. Falsa motivación

Manifestó que el acto enjuiciado incurrió en falsa motivación toda vez que: (i) lo condenó con base en una prueba nula de pleno derecho (no refirió a ninguna en particular), (ii) no se acreditó su responsabilidad en el proceso sancionatorio, (iii) ningún cargo del procedimiento administrativo fue comprobado, (iv) *“el informe rendido por la funcionaria de la entidad demandada que hace cargos en mi contra no se encuentra ratificado bajo juramento”*, (v) se otorgó valor probatorio a unas pruebas documentales que no fueron decretadas (fotografías tomadas en los Informes de Verificación).

1.4.5. Desconocimiento de las normas en que debía fundarse

Al efecto, expresó que los actos demandados desconocieron las normas legales en las que debían fundarse puesto que la presunción de inocencia hace indispensable que la sanción solo pueda imponerse luego de conceder al interesado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, lo anterior toda vez que afirmó no conocer el auto de apertura de investigación ni los cargos endilgados, aunado a que no fue escuchado en diligencia de descargos luego de proferido el Informe de Verificación de 10 de marzo de 2004.

1.4.6. Inexistencia de la conducta sancionable

Afirmó que la supuesta conducta sancionable provino de un concepto rendido por una funcionaria de la entidad acusada, proferido con fundamento en pruebas (material fotográfico) que no fueron decretadas



al interior del proceso sancionatorio *“ni mucho menos se corrió trasladado de estas”*, con lo que se transgredieron sus garantías de defensa y debido proceso.

2. Trámite de la demanda

A través de providencia de 15 de febrero de 2007 (fls. 105-107), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor.

A su vez, negó la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones demandadas toda vez que *“la petición de suspensión no fue realizada con observancia del requisito exigido en el numeral 3º del inciso 152 del CCA”*, providencia suscrita por los Magistrados Ayda Vides Paba, Fredy Ibarra Martínez y **Carlos Enrique Moreno Rubio**.

2.1. Contestación

Actuando a través de apoderado judicial la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Gobierno – Consejo de Justicia, contestó la demanda (fls. 116-127) oponiéndose a las súplicas de la misma, lo anterior por considerar que carece de fundamentos fácticos y jurídicos que la hagan próspera.

Al efecto, indicó que las Resoluciones proferidas por la Alcaldía Local y por el Consejo de Justicia de Bogotá se profirieron dentro del marco de legalidad y se dictaron con base en la contravención al régimen urbanístico en la que incurrió el actor.

Argumentó que en el trámite administrativo actuó con respeto de las garantías constitucionales que le asistían al demandante, en especial el derecho de defensa y el debido proceso, resaltando que los actos enjuiciados fueron proferidos de acuerdo con la normativa vigente, las pruebas aportadas al proceso y sin ninguna irregularidad, luego, no habría lugar a *“castigar”* a la autoridad por ejercer sus funciones.

Manifestó que contrario a lo expuesto en el libelo de la demanda, los actos administrativos enjuiciados fueron proferidos conforme a derecho y gozan de plena legalidad, toda vez que con los mismos no se



desconoció ningún precepto legal, por lo tanto, no existe ningún daño jurídico que deba ser reparado.

Indicó que el demandante en diligencia adelantada el día 2 de julio de 2003, rindió declaración en la que: (i) controvertió el concepto técnico No. 328 de 27 de junio de 2003 (ii) nombró apoderada, (iii) informó ser abogado titulado y especializado. Lo anterior para probar la participación del sancionado al interior del trámite administrativo, lo que permite concluir que no se desconoció el derecho de defensa que le asistía.

Por último, manifestó que no se realizó audiencia de descargos toda vez que la misma se practicó el día 2 de julio de 2003, luego no existía la necesidad de escuchar nuevamente al demandante, toda vez que el Informe de Verificación de 10 de marzo de 2004 reiteraba lo descrito en el informe No. 328.

2.2. Concepto Ministerio Público (fls. 235-237)

Manifestó que el demandante realizó obras en el predio objeto de discusión sin la respectiva licencia de construcción, desconociendo lo establecido por el Decreto 1052 de 1998, concretamente los artículos 4 y 5.

Con fundamento en lo anterior expuso que no había lugar a conceder las súplicas de la demanda, toda vez que las resoluciones enjuiciadas habían sido proferidas con sustento en lo establecido por el artículo 86 del Decreto 1421 de 1993.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión, mediante sentencia de 30 de julio de 2012⁵ accedió a las pretensiones de la demanda.

Argumentó el *a quo* que los procedimientos adelantados por la administración deben observar las garantías constitucionales que le asisten a los administrados, en especial las relacionadas con el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción, brindando la

⁵ Folios 243 a 270



oportunidad al interesado de conocer los cargos endilgados, las pruebas recaudadas y otorgando la oportunidad de solicitar el material probatorio que considere necesario.

Expuso que en el expediente administrativo no obra prueba de la notificación del auto de apertura de la investigación, argumentando que el respeto por el debido proceso administrativo debe reunir todas las garantías constitucionales que le permitan al investigado controvertir los hechos de los que se le acusan para el ejercicio de sus demás garantías.

Indicó que en el caso bajo estudio se tiene que la Alcaldía Local de Teusaquillo de manera oficiosa realizó visita al inmueble ubicado en la Transversal 47 No. 44-49 de propiedad del demandante, teniendo como resultado el Informe de Verificación No 328 de 27 de junio de 2003, en el que estableció presuntas infracciones al régimen urbanístico.

Resaltó que el actor rindió declaración ante dicha entidad el día 2 de julio 2003, en la que manifestó no haber realizado construcción alguna al inmueble, respaldando sus argumentos con la escritura pública del predio, como la solicitud de testimonio de los vigilantes del sector.

Indicó que la Alcaldía local, mediante comunicación No. 1274 del 12 de marzo de 2004, requirió nuevamente al señor Rodríguez García para que se presentara a diligencia de descargos. No obstante, advierte que la misma no se realizó por considerarla innecesaria, toda vez que se relacionaba con los mismo hechos por los cuales ya había rendido declaración en el mes de julio de 2003.

Con relación a lo anterior, consideró el Tribunal de instancia:

“...no es plausible lo argüido por la entidad demandante, esto es, que se traten de los mismos hechos que dieron lugar a la no necesidad de la toma de los descargos del investigado, infiriéndose entonces que hubo una clara violación al debido proceso y derecho de defensa, por no permitir la rendición de descargos para el día 15 de marzo (sic) de 2004, inclusive no existe prueba en el sumario de la notificación o constancia que efectivamente exista un acto de apertura de investigación, ni mucho menos los cargos claros y coherentes que pusieran en conocimiento del investigado las infracciones al régimen urbanístico que endilga la Administración y en este sentido se debe otorgar



credibilidad a los antecedentes administrativos allegados por la demandada, y otorgar crédito al actor bajo el principio de la comunidad de la prueba.

Es de reseñar, que es el mismo demandante quien al hacer uso de los recursos en la vía gubernativa insistió en que le fueran practicados los descargos y se realizara una inspección judicial al inmueble, empero, al resolverse el recurso de reposición no se hizo referencia a lo peticionado por el actor, tan solo se limitó a establecer que de las pruebas recaudadas dentro del expediente administrativo, no era necesario correrle traslado; en igual sentido, y a pesar que previo a la resolución del recurso de alzada el Consejo de Justicia ordenó la práctica de pruebas a través de los autos No. 838 de 7 de diciembre de 200521 y No. 191 de 6 de abril de 200622, en la parte motiva de estas providencias tampoco se pronuncian acerca del requerimiento elevado por el investigado.

(...)

Tampoco es de recibo, tener como argumento de defensa lo planteado en la contestación de la demanda, en cuanto que el señor Leoncio Rodríguez García ostenta la calidad de Abogado Titulado y Especializado, era de su conocimiento el procedimiento a seguir y del acceso a este, toda vez que el hecho de ser Abogado, Médico, Arquitecto, Ingeniero etcétera, no exime de ninguna forma a la Administración de velar de forma irrestricta por los derechos fundamentales de los Administrados.

Conforme lo advertido y en atención a las pruebas allegadas al proceso, los hechos que dieron origen a la sanción y multa impuesta, y de acuerdo con la jurisprudencia citada en el presente fallo, se evidenció de forma contundente la violación al debido proceso y derecho de defensa de que fue objeto el demandante por parte de la Administración, al no permitir le fuera escuchado en la rendición de descargos programada por la misma demandada, no poner en conocimiento de forma clara y coherente los cargos endilgados, teniendo como base de su decisión un argumento infortunado cual fuere de no ser necesaria la diligencia por tratarse de los mismos hechos, manifestación por demás ajena a la realidad de las pruebas suministradas al expediente (...) salta a la vista entonces que la violación al debido proceso y derecho de defensa consistió en la omisión arbitraria de la entidad demandada, por no poner en conocimiento todas las actuaciones efectuadas al investigado desde su inicio con el fin que este pudiese controvertir e impugnar las decisiones adversas a él”.

Respecto del restablecimiento del derecho solicitado expuso el juez de primera instancia:



(i) De los perjuicios materiales reclamados por el valor comercial del inmueble manifestó que no había lugar a reconocerlos toda vez que no existe prueba en el plenario en la que conste que se haya practicado la demolición ordenada en los actos acusados.

(ii) En lo relativo al lucro cesante manifestó que no sería tenido en cuenta toda vez que el demandante no aportó material probatorio que soportara el valor reclamado.

(iii) Finalmente, respecto de los perjuicios morales argumentó que “...*estos no se hayan (sic) apropiadamente demostrados en algún medio probatorio del que pudiese vislumbrar la Sala que en efecto existieron tales perjuicios*”.

Por último dispuso que el demandante no se encontraba obligado a pagar multa económica alguna y que en caso de haberla cancelado, dicho valor deberá ser devuelto de manera indexada. No se pronunció de fondo respecto de los demás cargos de la demanda, al encontrar prospera la violación al debido proceso.

4. Fundamentos del recurso de apelación

En desacuerdo con lo decidido por el *a quo*, la parte demandada presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

Manifestó que los actos administrativos atacados se profirieron dentro del marco de la legalidad, así mismo indicó que se agotaron todas las etapas de la vía gubernativa, decisiones que fueron proferidas con plena observancia del derecho de defensa y de debido proceso del demandante.

Expuso que las resoluciones enjuiciadas se expidieron con fundamento en las normas que regían la materia para la época de los hechos y las pruebas aportadas al proceso administrativo, concluyendo que sus actuaciones no causaron ningún perjuicio moral ni material al actor.

Resaltó que no es cierto que se haya vulnerado el debido proceso que le asistía al demandante, toda vez que tuvo la oportunidad de controvertir



los elementos probatorios recaudados, aportó sus propias pruebas, contestó las solicitudes que se le realizaron e interpuso los recursos de ley procedentes.

Argumentó que se tuvieron como pruebas: (i) Informe de Verificación No. 328 de 27 de junio de 2003, con el que de manera oficiosa se observó una posible infracción al régimen urbanístico; (ii) declaración rendida por el investigado el día 2 de julio de 2003, (iii) Informe de Verificación 109 de 10 de marzo de 2004 y (iv) las declaraciones rendidas por los señores Carlos Julio González y Efraín Antonio Jerez, vigilantes del sector donde está ubicado el inmueble objeto de sanción.

En lo relacionado con la rendición de descargos programada para el día 12 de marzo de 2004, expuso que el procedimiento administrativo adelantado, por remisión expresa que hace el artículo 108 de la Ley 388 de 1997, se rige por el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo, en concreto refirió al artículo 3º el cual prevé que las actuaciones administrativas deben adelantarse atendiendo los principios de economía y celeridad y eficacia probatoria, luego por no considerarlo necesario, se abstuvo de escuchar al actor en “descargos nuevos”, diligencia que en su criterio “*tampoco es obligatoria dentro de la actuación administrativa que solo exige el otorgamiento del derecho al administrado para que exprese sus opiniones con respecto de la misma*”. Luego, en lo relacionado con el traslado del material probatorio refirió a las reglas contenidas en el artículo 34 del mismo estatuto.

Aunado a ello, expuso que todos los actos administrativos habían sido notificados en debida forma, contravirtiendo con esto el argumento expuesto por el *a quo* en el sentido de indicar que el procesos se siguió “*a las espaldas del investigado*”, prueba de ello son las diferentes intervenciones del demandante al interior del trámite.

Con fundamento en las normas señaladas y el trámite adelantado al interior de la actuación administrativa, expuso que no se desconocieron las garantías constitucionales que le asistían al señor Rodríguez García.

Por último, refirió en extenso a las disposiciones jurídicas relacionadas con el uso del suelo, concluyendo que todos los administrados están en



la obligación de observarlas al momento de realizar reformas en los bienes de su propiedad.

5. Trámite en segunda instancia

El recurso propuesto fue admitido por la Sección Primera de esta Corporación mediante auto de 28 de agosto de 2013, (folio. 4 segundo cuaderno) luego, con providencia del 28 de marzo de 2014 (folio 7 segundo cuaderno), ordenó los traslados de ley.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público en segunda instancia

En esta etapa procesal la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia dictada el 30 de julio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión, en los términos del artículo 129 del C.C.A., en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión nro. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Cuestión previa

Del impedimento manifestado por el Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio

El doctor Moreno Rubio manifestó impedimento⁶ para resolver el asunto de autos por haber participado en el trámite de instancia, al haber hecho parte de la decisión que profirió el auto del 15 de febrero de 2007, por medio del cual se admitió la demanda del expediente de la referencia y se dispuso negar la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones demandadas.

⁶ Folio 51. Segundo cuaderno



El Consejero, entonces, consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso -anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil-.

La Sala aceptó su impedimento y lo separó del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, ya que, de conformidad con el alcance de la misma, esta se configura por «Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente».

3. Actos demandados

La demanda recae sobre los siguientes actos administrativos:

- **Resolución No. 123 de 15 de junio de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Teusaquillo** mediante la cual: (i) declaró infractor del régimen urbanístico al demandante, (ii) impuso sanción urbanística de multa económica por un monto de \$9.546.400, y (iii) concedió 60 días para presentar la correspondiente licencia de construcción correspondiente a la obras ejecutadas en el inmueble de su propiedad.
- **Resolución No. 201 de 12 de octubre de 2004 proferida por la Alcaldía Local de Teusaquillo**, mediante la cual resolvió recurso de reposición presentado en contra de la Resolución 123 de 2004, en el sentido de no reponer al acto acusado y concedió recurso de apelación.
- **Resolución No. 649 de 31 de mayo de 2006 Proferida por la Alcaldía Mayor de Bogota**, mediante la cual decidió recurso de apelación presentado contra de la Resolución 123 de 15 de junio de 2004, en el sentido de modificar los numerales segundo y tercero, ordenando (i) *“demolición de lo construido en el antejardín y segundo piso del aislamiento posterior (...) dejándolo como establecen las normas respectivas”*; y (ii) disminuyó el valor de la sanción económica a la suma de \$2.543.200.



35

4. Problema Jurídico

Conforme a lo expuesto, corresponde a la Sala, dentro de los límites de la apelación y teniendo en cuenta que se trata de apelante único, establecer si le asiste la razón a la censora en que a diferencia de lo considerado por el *a quo*, los actos demandados no fueron expedidos con desconocimiento de las normas superiores, tanto constitucionales como legales, en las que debía fundarse, por lo que al abordar el caso concreto se deberá determinar si la entidad demandada desconoció el debido proceso y derecho de defensa del actor, en tanto este fue el cargo que encontró prosperidad ante el Tribunal a quo, quien por esa razón se decantó por no estudiar los cargos restantes, como se mencionó en los antecedentes.

5. Caso en concreto

Revisado el escrito de impugnación presentado por la Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno – Alcaldía Local de Teusaquillo, se observa que la demandada alegó que las decisiones administrativas enjuiciadas (i) se profirieron dentro del marco de la legalidad, (ii) con respeto a los derechos al debido proceso y de defensa del actor y (iii) argumentó que el procedimiento administrativo adelantado se rige por el Libro Primero del Código Contencioso Administrativo, luego con fundamento en los principios de celeridad y eficacia, no era necesario escuchar nuevamente al investigado en diligencia de descargos, manifestando que ya se había adelantado anteriormente una con la misma finalidad -2 de julio de 2003-, la cual, en todo caso no era obligatoria conforme a las normas que regulan la materia.

Revisado el expediente del procedimiento administrativo adelantado por la Alcaldía Local de Teusaquillo, y que culminó con la expedición de los actos enjuiciados, se advierte lo siguiente:

El 27 de junio de 2003, la Alcaldía Local de Teusaquillo, de manera oficiosa, realizó visita al inmueble ubicado en la Transversal 27 No. 44-99 de Bogotá, cuyo propietario es el actor. Como resultado del trámite adelantado profirió **Informe de Verificación No. 328 de 27 de junio de 203** en el que indicó⁷:

⁷ Folio 2 cuaderno del proceso administrativo



“En la diligencia de verificación se pudo constatar que en el momento de la visita se estaban efectuando obras en el interior del inmueble, se trata de una casa de dos pisos. Se efectuó ampliación en el área del asilamiento posterior y se construyó voladizo sobre la culata del inmueble, estas obras requieren licencia de construcción. Se dejó boleta de citación al propietario.”

Mediante comunicación No. 0875 de 27 de junio de 2003⁸, la mencionada Alcaldía, **citó al señor Rodríguez García para que el día dos (2) de julio** de la misma anualidad se presentara ante dicha entidad “*para la práctica personal de diligencia sobre el asunto: construcción – ampliación sin licencia de la Curaduría Urbana*”.

Atendiendo la citación realizada, el señor Rodríguez García rindió declaración⁹ en la que manifestó: (i) estar actuando en calidad de propietario del inmueble ubicado Transversal 47 No. 44-49, Bogotá, (ii) no haber realizado ninguna construcción en el bien de su propiedad, informando que lo reflejado en el Informe de Verificación No. 328 corresponde única y exclusivamente a mejoras locativas realizadas en el predio. Indicó que en la Escritura Pública se podía comprobar las características del inmueble y constatar que no había realizado obras diferentes a mejoras locativas por seguridad suya y de terceros, (iii) en la misma diligencia solicitó que fueran escuchados los testimonios de los señores Carlos Julio González y Efraín Jerez “*celadores de la cuadra que prestan sus servicios día y noche*”. Por último nombró a la señora Magda Katerine Ayala como su apoderada.

Con la finalidad de obtener “*prueba suficiente*” en la investigación adelantada, la administración practicó nuevo **Informe de Verificación** (No. 109 de 10 de marzo de 2004)¹⁰, en el que concluyó:

“Realizada la visita de verificación se observó un inmueble esquinero, en el cual se construyó 2 pisos sobre el asilamiento posterior de aproximadamente 5 M por 8 M, el muro de cercamiento del antejardín fue incrementado en altura sobre las hiladas de ladrillo ya existentes. Ver informe 328 del 27 de junio de 2003 (...)”.

⁸ Folio 65 proceso administrativo

⁹ Folios 189-190 cuaderno administrativo

¹⁰ Folio 34 cuaderno de antecedentes administrativos.



Luego, mediante comunicación No. 1279 (folio 35) proferida en la misma fecha del informe arriba transcrito, la accionada requirió al demandante en los siguientes términos *“Sírvase comparecer ante el despacho de la Alcaldía Local de Teusaquillo (...) Oficina Asesora de Obras el día 12 de marzo de 2004 a las 8: 15 am para la práctica personal de diligencia sobre el siguiente asunto: descargos”*, no obstante la misma no se celebró por estar relacionada con los mismos hechos por los cuales ya había rendido declaración en el mes de julio de 2003, conforme lo expone la Resolución 201 de 2004.

Es preciso advertir que el demandante en el escrito¹¹ de reposición y en subsidio apelación presentado contra la Resolución 123 de 15 de junio de 2004, manifestó que se desconocieron sus garantías constitucionales al negar la posibilidad de ser escuchado en diligencia de descargos, toda vez que los hechos sobre los cuales rindió declaración fueron los relacionados con el Informe de Verificación No. 328 de 27 de junio de 2003, los cuales eran diferentes a los supuestos fácticos contenidos en el Informe de Verificación No. 109 del 10 de marzo de 2004.

Como respuesta a los argumentos arriba expuestos, la demandada en la Resolución No. 201 de 12 de octubre de 2004, manifestó que la diligencia de descargos programada para el 12 de marzo de 2004 no se practicó *“por considerarla innecesaria ya que se trataba de los mismos hechos encontrados en la primera visita, lo único que el informe del folio 37 demuestra es la culminación de obras en ejecución del informe del folio 2, no se están nombrando nuevos hechos ni otras obras, son las mismas”*¹².

Ahora bien, la apelación en vía administrativa surtió trámite ante la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la cual, mediante Resolución 649 de 31 de mayo de 2006, respecto de los alegatos del demandante relacionados con el desconocimiento del debido proceso y derecho de defensa, argumentó que el procedimiento sancionatorio debía regularse por el Libro Primero del C.C.A, y arguyó: *“Toda esta disertación nos lleva a la conclusión que*

¹¹ Folios 48-63 cuaderno de antecedentes administrativos.

¹² Folio 75 cuaderno de antecedentes administrativos.



los procedimientos aplicables en materia de infracción urbanística deben ser expeditos, eficientes y eficaces...”.

Con fundamento en lo anterior, consideró que no se desconocieron las garantías constitucionales del debido proceso y derecho de defensa del demandante, toda vez que fue escuchado en diligencia de descargos adelantada el 2 de julio de 2003, solicitó pruebas, las cuales fueron practicadas -testimonio de los vigilantes del sector, y conoció las actuaciones adelantadas al interior del proceso adelantado por la administración, oportunidad de contradicción.

Ahora bien, respecto del debido proceso en actuaciones administrativas, el Consejo de Estado ha expuesto¹³:

“Hoy en día resulta indiscutible que el derecho fundamental al debido proceso rige en los procedimientos administrativos, gracias a que, en forma explícita, el artículo 29 de la Constitución Política estableció su plena aplicación. Para la historia reciente del derecho público, este precepto ha significado un avance importante en el contexto de las garantías individuales (...) No obstante lo anterior, lo cierto es que el CCA no desarrolló -como tampoco lo hicieron el común de las normas que establecieron procedimientos administrativos especiales- toda la riqueza principialística que contiene el derecho fundamental al debido proceso, pues dejó de lado buena parte de los derechos que lo integran y la regulación se concentró, básicamente, en los siguientes aspectos: los principios rectores de los procedimientos administrativos -art. 3 CCA-, el procedimiento administrativo, el derecho de defensa y la impugnación de las decisiones; quedando por fuera muchos otros que, si bien no fueron negados, tampoco fueron afirmados. Tal es el caso de los derechos a la preexistencia de ley al acto que se imputa y a las sanciones imponibles, el non bis in idem, la no reformatio in pejus, el principio de la favorabilidad, entre otros. Por lo mismo, se debe reconocer que los procedimientos administrativos han resultado no sólo enriquecidos por el artículo 29 constitucional, sino también por el 209, el cual estableció, en el inciso primero, que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Este listado de principios coincide, en buena parte, con el que, de antes, traía el artículo 3 del CCA, aunque el mismo fue adicionado con dos principios más: el de igualdad y el de moralidad, los cuales han agregado importantes significados a la forma como se adelantan las actuaciones administrativas. Este dato, unido a la expresa consagración constitucional del debido proceso, en

¹³ Sentencia de 10 de noviembre de 2005, radicado No. 76001-23-31-000-1996-02184-01(14157), Consejo de Estado, Sección Tercera.



77

asuntos administrativos, da cuenta de la progresión continua de este derecho, en este campo, el cual siempre requirió y demandó espacios más propicios para desarrollar la protección de los particulares, porque resultaba injustificable que, en materia judicial se garantizara el derecho de defensa, y todo lo que implica el debido proceso, mientras que, en materia administrativa esta valiosa garantía no constituyera un derecho del interesado, o, al menos, no con la claridad deseada. No obstante, es claro que el debido proceso a que está sujeta la administración pública debe coexistir con la necesidad y la obligación que tiene ésta de asegurar la eficiencia, la economía, la celeridad y la eficacia en el cumplimiento de las tareas a su cargo para la satisfacción del interés general, lo que obliga a hacer una ponderación adecuada entre todos ellos a fin de lograr un perfecto y balanceado procedimiento debido.”

Descendiendo al caso de estudio, observa la Sala que por disposición expresa contenía en el artículo 108 de la Ley 388 de 1997¹⁴, norma vigente para la época de los hechos, los procedimientos administrativos sancionatorios en materia urbanística deberán seguirse por los parámetros previstos en el Código Contencioso Administrativo. Por su parte el artículo 3º del CCA expone que las actuaciones administrativas deben adelantarse con observancia de los principios de economía y celeridad entre otros.

No obstante, los principios de economía y en especial el de celeridad procesal no pueden servir como excusa para **desconocer derechos de rango constitucional como lo son el debido proceso y derecho de defensa**. Para la Sala, no son de recibo los argumentos presentados por la demandada en el escrito de alzada, relacionados con que las garantías de defensa y debido proceso del demandante no fueron desconocidas toda vez que no era necesario, ni su deber legal, practicar la diligencia de descargos programada para el 12 de marzo de 2004, por cuanto (i) el actor ya había sido escuchado en declaración rendida el 2 de julio de 2003 y (ii) los hechos relacionados en el Informe de Verificación No. 328 de 27 de junio 2003 y los del Informe de Verificación No. 109 de 10 de marzo de 2004 eran los mismos.

Advierte esta Coelgiatura que si bien, el actor fue escuchado en diligencia celebrada el 2 de julio de 2003, la misma se adelantó con fundamento en los hechos expuestos en el Informe de Verificación No. 328 de 2003, el cual fue desvirtuado en sus conclusiones por el

¹⁴ Procedimiento de imposición de sanciones. Para la imposición de las sanciones previstas en este Capítulo las autoridades competentes observarán los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, en cuanto sean compatibles a lo establecido en la presente Ley.



demandante. No obstante, la misma administración de manera oficiosa realizó nueva visita de verificación al inmueble objeto del procedimiento administrativo, lo anterior con la finalidad de “*obtener prueba suficiente*” como se lee de la Resolución No. 123 del año 2004, visible a folios 43 y siguientes del cuaderno que contiene el procedimiento administrativo.

Ahora bien, ante las conclusiones arrojadas por el nuevo informe practicado, el demandante fue citado para ser escuchado el 12 de marzo de 2004, escenario donde se garantizaría el ejercicio de sus derechos constitucionales respecto de dicho dictamen, sin embargo, la demandada canceló dicha diligencia por considerarla innecesaria, toda vez que ambos informes (el de 27 de junio de 2003 y 10 de marzo de 2004) hacían referencia a los mismos hechos, luego no había lugar a escuchar nuevamente al señor Rodríguez García.

Fue dicha determinación de la administración la que generó el yerro que ocasiona la nulidad de los actos administrativos cuya juridicidad de cuestiona, pues de la lectura de ambos informes (citados en precedencia en este mismo acápite) se tiene que los mismos, aun cuando fueron practicados sobre el mismo inmueble, contienen conclusiones diferentes. Luego, la mínima garantía que debía procurarse a favor del accionante era el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción respecto de las conclusiones contenidas en el Informe No. 109, pues ante este **no tuvo oportunidad de pronunciarse** conforme a lo expuesto en precedencia.

Así las cosas, como se explicó en líneas superiores, los principios de economía y celeridad, no pueden sobreponerse sobre las garantías constitucionales, en especial al debido proceso, derecho que cobra especial relevancia en trámites judiciales como administrativos, así lo ha interpretado el máximo órgano en materia constitucional al afirmar: “*La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso 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. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones*



motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”¹⁵.

Se tiene entonces que los actos demandados que consolidaron la situación particular del señor Leoncio Rodríguez García desconocieron el debido proceso administrativo.

Con fundamento en lo expuesto en párrafos precedentes se confirmará la sentencia proferida el 30 de julio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión, que accedió a las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

¹⁵ C-341 de 2014.



Radicación Número: 25000-23-24-000-2006-00894-01

Actor: Leoncio Rodríguez García

Nulidad y restablecimiento del derecho –Sentencia de segunda instancia

III. FALLA

PRIMERO: Aceptar el impedimento manifestado por el Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con las razones expuestas en la cuestión previa de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMASE la sentencia apelada.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

