

**CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA
DE INFRACCIONES URBANISTICAS**

FREDDY ORLANDO ROMERO LUJAN

**UNIVERSIDAD AUTONOMA LATINOAMERICANA – UNAULA
ESCUELA DE POSGRADOS
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
CUARTA COHORTE
MEDELLIN
2019**

**CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA
DE INFRACCIONES URBANISTICA**

FREDDY ORLANDO ROMERO LUJAN

**Monografía realizada para optar al título de Magister en derecho
Administrativo**

**Asesor
NATALY VARGAS OSSA
Abogada
Escuela de Posgrados**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA LATINOAMERICANA – UNAULA
ESCUELA DE POSGRADOS
MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
CUARTA COHORTE
MEDELLIN
2019**

Nota de aceptación:

Presidente del jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Medellín, 6 de Diciembre de 2019

Tabla de contenido

1. GENERALIDADES RELACIONADAS CON EL CONTROL URBANISTICO EN COLOMBIA.....	11
1.1 DERECHO URBANO Y DESARROLLO NORMATIVO EN COLOMBIA.....	11
1.2 MECANISMOS Y FORMAS DE CONTROL DE CONTROL URBANÍSTICO	12
1.3 CONCEPTO DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS	13
1.4 AUTORIDADES QUE PUEDEN EJERCER EL CONTROL URBANÍSTICO	14
1.5 EL CONCEPTO DE UNIDAD DE INMUEBLE EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS	15
1.6 EL CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO	17
2. DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIA EN MATERIA URBANISTICA EN COLOMBIA	19
2.1 CONCEPTO DE IUS PUNIENDI O POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO COMO UNO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL URBANÍSTICO.....	19
2. 2 LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO SEGÚN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA	20
2.3 CONCEPTO Y FINALIDAD DEL PROCESO SANCIONATORIO	22
2.4 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO, SEGÚN LA LEY, LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA	23
2.4.1. Principio de legalidad.....	23
2. 4.2. Principio de “NON BIS IDEM”	24
2.4.3. Principio de presunción de inocencia	25
2.4.4. Principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador vs principio de no calificación de la intencionalidad en materia de derecho sancionatorio en materia de infracciones urbanísticas	25
2.4.5. Principio de favorabilidad	26
2.4.6. Principio de Reserva de Ley	27
2.4.7. Principio de Tipicidad	28
2.4.8. Principio de la Seguridad Jurídica.....	29
2.5 BIENES TUTELADOS POR EL DERECHO URBANISTICO	30

2.5.1. El ordenamiento físico de la ciudad	31
2.5.2. El uso y tratamiento del suelo.....	31
2.5.3.Los recursos naturales renovables	32
2. 5.4. El espacio público y el patrimonio arquitectónico y cultural	32
2.6 El Procedimiento sancionatorio urbanístico en Colombia	33
2.6.1. Procedimiento sancionatorio en vigencia del Decreto 01 de 1984.....	34
2.6.2. Antecedentes que precedieron implementación de nuevo procedimiento sancionatorio en vigencia de la Constitución de 1991	34
2.6.3. Procedimiento sancionatorio en vigencia de la Ley 1437 de 2011.....	35
2.6.4. Procedimiento sancionatorio en vigencia de la Ley 1801 de 2016.....	38
2.6.5. Cuadro comparativo entre los procedimiento sancionatorios descritos en vigencia de la Ley 1801 de 2016 y normas anteriores.....	40
3. DE LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS.....	42
3.1 CONCEPTO DE CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO	42
3.2 CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS	43
3.3 REGLAS Y PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS	45
3.4 ESCENARIOS NORMATIVOS DE LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO APLICABLES A LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS	47
3.4.1. Primer escenario: Caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en vigencia del artículo 38 del decreto 01 de 1984.....	47
3.4.2. Segundo escenario: Caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en vigencia del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.....	48
3.4.3. Tercer escenario: Caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en vigencia del artículo 138 de la Ley 1801 de 2016. Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia.....	49
3.5 DEBER DE OFICIOSIDAD EN LA OBSERVANCIA DE LA CADUCIDAD POR EL OPERADOR JURÍDICO	51
4. EVOLUCION LEGAL, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS CRITERIOS QUE PERMITEN ESTABLECER CUANDO OPERA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS	53

4.1 CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA LEY Y EL REGLAMENTO.....	53
4.2 CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA JURISPRUDENCIA.....	56
4.3 CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA DOCTRINA	69
4.4 CRITERIOS QUE MÁS SE AJUSTAN A LA CONCEPCIÓN DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	71
CONCLUSIONES	75
RECOMENDACIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	80

INTRODUCCION

El ejercicio del *Ius Puniendi*, por parte del Estado, es una de las formas de control urbanístico, más no la única con las que cuentan las autoridades Municipales y distritales para que sus ciudades se desarrollen dentro de los parámetros de ordenamiento territorial, uso equitativo del suelo y la planeación que los órganos competentes, han querido dimensionarles.

El ejercicio del *Ius Puniendi* por parte del Estado, también implica el respeto de los derechos de los investigados tales como el debido proceso, el derecho de defensa, el derecho de contradicción, el derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas, el principio de legalidad y la no reforma en peor de las decisiones controvertidas por los recursos que procedan, entre otros.

La facultad sancionatoria del Estado, en materia urbanística, ha ido evolucionando a través del tiempo, conforme a las interpretaciones que la jurisprudencia y la doctrina, han aportado, en torno a la concepción y el alcance que debe tener la aplicación de dicha prerrogativa. En procura de explicar lo anterior debemos partir de lo definido en el artículo 38 del decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, el cual estableció que “Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”.¹

Este precepto normativo, conocido por los operadores jurídicos, como la norma que regulaba el término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado frente diversos tipo de infracciones, entre ellas, las urbanísticas, ha sido objeto de diferentes interpretaciones, por la jurisprudencia y la doctrina, pues a pesar de que a la fecha se encuentra derogado, algunas autoridades administrativas, actualmente lo aplican, en razón a que aún se tramitan procesos sancionatorios en su despacho, iniciados en su vigencia y en virtud de lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)² el cual señaló que las demandas y procesos en curso a la vigencia de dicha Ley, esto es 2 de Julio de 2012, se deberían regir y culminar de conformidad con el régimen jurídico anterior.

Como ejemplo de lo anterior, el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, ha sido objeto de distintas interpretaciones por parte de la jurisprudencia, principalmente respecto a las infracciones urbanísticas, las cuales resultan aún contradictorias, en atención a que con relación a estas, es preciso determinar cuándo se empieza a contar el término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, dado que este tipo de faltas, son de carácter continuado y no de ejecución instantánea, tal como al parecer lo previó la precitada norma, para otro tipo de conductas. Existe poca Jurisprudencia

¹ Decreto 01 de 1984. Artículo 38.

² Ley 1437 de 2011. Art. 308

del Consejo de Estado, relacionada con el análisis de dicha figura jurídica, frente al tema y de la poca que existe, no se puede identificar una regla de interpretación predominante en torno al momento en que debe empezar a contabilizarse.

Prueba de ello, es lo expuesto en la sentencia 253035 del 27/04/2001, de la Sección Primera del Consejo de Estado,³ en la cual se afirmó que respecto las infracciones urbanísticas realizadas en espacio público, si opera la caducidad de la acción sancionatoria de la administración, pero el Estado podía y debía intentar su recuperación a través de otro tipo de acciones constitucionales y legales, dado que los bienes de uso público son imprescriptibles. En la precitada providencia no se aludió en que momento o en qué forma se debe empezar a contar el término de dicha figura procesal.

Así mismo la misma sección Primera del Consejo de Estado,⁴ estableció que respecto a las infracciones Urbanísticas, el punto de partida para computar el término de tres (3) años de caducidad de la potestad sancionatoria de las autoridades administrativas, establecido en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, CCA, se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina, lo cual según la precitada sentencia se convierte en una excepción a la regla jurisprudencial establecida en dicha providencia, para empezar a contar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, frente a este tipo de faltas.

Posteriormente, la misma sección primera del Consejo de Estado,⁵ reiteró la posición de la alta Corte, en el sentido de que para determinar si existe caducidad de la acción sancionatoria prevista en el artículo 38 del C. C. A., respecto a las infracciones Urbanísticas, se debe tener en cuenta la fecha en que cesa la conducta y no la de su iniciación, pues el inmueble hay que considerarlo como una unidad, aclarando que cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público, el término de caducidad en comento no empieza a correr mientras no cese la conducta o no desaparezca el respectivo hecho.

Por último, la Sección Primera del Consejo de Estado,⁶ señaló que respecto a las Infracciones Urbanísticas, el término de la facultad sancionatoria del Estado, debe

³ Consejo de Estado. Sección primera. Sentencia 253035 del 27 de Abril de 2001. Radicado 25000-23-24-000-2000-0064-01 M.P Camilo Arciniegas Andrade.

⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia 6896 del 25/04/2002, expediente 255075, radicado 25000-23-24-000-1998-00939-01. M.P Camilo Arciniegas Andrade

⁵ Consejo de Estado, sección primera, Sentencia 8340 del 20/03/2003, expediente 214250, Radicado 25000-23-24-000-2001-0431-01, M.P Manuel Santiago Urueta Ayola.

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 2018793 del 27/03/2014, Radicado 25000-23-24-000-2006-00756-01, M.P GUILLERMO VARGAS AYALA.

empezar a contarse a partir del instante en el cual se tuvo plena certeza de que la construcción levantada en ese predio no contaba con el respaldo de una licencia de construcción, así como desde el momento en que se precisa mediante visita en el lugar de la infracción Urbanística, el detalle de las obras adelantadas al margen del ordenamiento jurídico.

Los aportes jurisprudenciales del Consejo de Estado, en torno a los alcances del artículo 38 del decreto 01 de 1984, contribuyeron a que la comisión redactora de la Ley 1437 de 2011,⁷ plasmará en el artículo 52 de la misma Ley, que 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, advirtiendo asimismo en el inciso segundo del mismo artículo que 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.

Con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, el legislador adoptó la postura del Consejo de Estado reseñada en la Sentencia 8340 del 20 de marzo de 2003, la cual a su vez fue acogida por la Sala Plena de la misma corporación, a través de la sentencia de Unificación proferida el 29 de septiembre de 2009, Radicado 2003-00442-01, M.P. Susana Buitrago Valencia, en la que se indica de manera inequívoca que para entender que no existe caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado, dentro del término de los 3 años posteriores a la ocurrencia del hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas.

La Ley 1801 de 2016, Nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia, que entró en vigencia el pasado 30 de enero de 2017, señala en su artículo 138 que “El ejercicio de la función Policial de Control Urbanístico, caducará en 3 años, solo cuando se trate de parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones”.⁸ Dicho artículo regula de manera especial, la caducidad de la facultad sancionatoria en materia de infracciones urbanísticas, por lo cual adquiere aplicación preferente frente a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, y da a entender que las intervenciones urbanísticas realizadas sobre terrenos no aptos para construir, podrán ser intervenidas y sancionadas en cualquier tiempo por el Estado, en su función de velar por el interés general y las normas de planeación del territorio; y que solo opera la facultad sancionadora del Estado, respecto de aquellas infracciones urbanísticas realizadas en terrenos aptos.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la presente investigación pretende determinar, cuáles son los criterios bajo los que opera de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en materia de infracciones urbanísticas, de cara a las

⁷ Ley 1437 de 2011. Artículo 52.

⁸ Ley 1801 de 2016. Artículo 138.

normas que han regulado su alcance, la jurisprudencia y la doctrina, ya que no existe una concepción uniforme de la Ley, la Jurisprudencia y la doctrina en Colombia, respecto a cuándo se empieza a contar el término de la caducidad facultad sancionatoria del Estado frente a este tipo de faltas, lo cual genera diversas interpretaciones y aplicaciones del Régimen sancionatorio que las regulan, por parte de los operadores Jurídicos responsables de la aplicación de las mismas.

1. GENERALIDADES RELACIONADAS CON EL CONTROL URBANISTICO EN COLOMBIA

En el presente capítulo se aborda como ha sido la evolución del derecho urbano en Colombia, el cual alcanzó un particular auge a partir de la ley 9 de 1989 y su posterior reforma, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia, que introdujo un trascendental cambio de concepción, en torno a la función social y ecológica de la propiedad. Igualmente se señalarán los mecanismos de control urbanístico, que pueden ejercer la función del ejercicio de control urbano, el concepto legal de las infracciones urbanísticas y las autoridades que ejercen dicho control en nuestro País. Finalmente se abordarán los conceptos de unidad de inmueble y de espacio público, desde la perspectiva legal y jurisprudencial, en virtud de su importancia en la elaboración de un nuevo concepto relacionado con la limitación de la facultad sancionatoria del Estado.

1.1 DERECHO URBANO Y DESARROLLO NORMATIVO EN COLOMBIA

Lemus Chois,⁹ citando a CASTILLO DAZA, explican que en la década del cuarenta, una vez concluida la segunda guerra Mundial, la mayoría de las Urbes europeas devastadas por la confrontación bélica, comenzaron un proceso de reconstrucción, que originó la expedición de la legislación moderna en materia de Urbanismo. Para los citados autores, la Ley 88 de 1947, fue la norma primigenia en el país, que abordó el tema del desarrollo Urbano y estableció la obligación de adoptar un plan regulador a un grupo de ciudades de Colombia, como mecanismo para ordenar su crecimiento.

Rengifo Gardezabal,¹⁰ señala que el país ha experimentado una aceleración en el proceso de instauración del derecho Urbano y si bien es cierto que por más de cincuenta años se hundieron en el Congreso de la República, más de 20 proyectos de Ley urbana, al final, durante la década de los ochenta, se lograron introducir reformas significativas en el sistema jurídico nacional, las cuales permitieron transformar radicalmente el régimen jurídico de las ciudades colombianas, referenciando en primer lugar la expedición de la Ley 9 de 1989, conocida como la Ley de Reforma Urbana, la cual menciona por primera vez toda una serie de instrumentos de gestión urbana y regula la vivienda digna, definiéndola como de

⁹ Lemus Chois, Aida Elena y Lemus Chois, Víctor David. Introducción a las infracciones Urbanísticas. Editorial TEMIS. Bogotá. 2009. Página 23.

¹⁰ Rengifo Gardezabal, Mauricio. Autor de Capítulo I del libro: La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho Urbano contemporáneo. Pinilla, Juan Felipe y Rengifo, Mauricio. Universidad de los Andes. Editorial Temis. Página 18.

interés social y se constituye como norma fundamental para desarrollar instrumentos concretos de reforma urbana, que limitaran el ejercicio desmedido del mercado del suelo y procuró realzar la función social de la propiedad, establecida en la constitución de 1886, desde la reforma de 1936.

Con fundamento en la Constitución Política de 1991, se expidieron un conjunto de normas que constituyeron los pilares del régimen urbano vigente, siendo la norma fundamental la Ley 388 de 1997, la cual se articuló a su vez con normas tan básicas como la Ley 152 de 1994, sobre los planes de desarrollo Municipales y la Ley 99 de 1993 o Ley ambiental. Algunas disposiciones de la Ley 388 de 1997 han sido declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, mientras que otras han sido derogadas o modificadas por Leyes posteriores, como la Ley 507 de 1999 y la Ley 810 de 2003, la cual tiene como característica principal haber modificado los artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997, sobre todo en relación al monto de las sanciones por haber incurrido en infracciones urbanísticas, las cuales pasaron de ser impuestas en salarios mínimos mensuales vigentes a salarios mínimos diarios vigentes.

Mediante el Decreto 1077 de 2015, el gobierno nacional compiló la normatividad del sector vivienda y de la construcción expedida y vigente a la fecha, en el cual se compila varias de las normas referidas en el párrafo anterior.

1.2 MECANISMOS Y FORMAS DE CONTROL DE CONTROL URBANÍSTICO

En palabras de Rodríguez Azuero,¹¹ el control urbano debe entenderse como la propuesta colectiva de reglas de juego para construir la ciudad y posibilitar el ejercicio de los derechos en el territorio, tanto de los sectores productivos como de los poblacionales, con el reconocimiento de sus diversidades, de sus expectativas y de sus fragilidades. Para el autor, el concepto de control urbano, comprende de manera amplia la acepción del término y lo relaciona con el control del territorio mediante la formulación de planes de desarrollo, de ordenamiento y de inversión, que son la definición del marco para su desarrollo reglamentario y del uso de los instrumentos previstos por la Ley 388 de 1997, incluidas las licencias urbanísticas, concebidos estos planes a partir de una visión sobre un modelo de ciudad y necesariamente, asociados a un programa de gobierno adoptado por la sociedad en conjunto.

Para el autor en comento, el proceso de formulación de normas urbanísticas constituye una etapa fundamental y apasionante de la planeación, control y gestión del desarrollo urbano, ya que corresponde a la construcción de reglas de juego que

¹¹ Rodríguez Azuero, Jaime. Autor de Capítulo XIII del libro: La ciudad y el derecho. Una introducción al derecho Urbano contemporáneo. Juan Felipe Pinilla, Mauricio Rengifo. Universidad de los Andes. Editorial Temis. Página 388 - 392

orientaran el desempeño de los diferentes actores urbanos en el territorio, incluida la intervención del curador urbano.

Con lo anterior, se tiene claro que la potestad sancionadora no es la única expresión de control en materia Urbanística para el caso colombiano, sino que también se puede ejercer dicho control a través de las Políticas públicas, la regulación normativa y la aplicación de normas Urbanísticas a través del curador Urbano, el cual verifica que los proyectos urbanísticos presentados a su consideración, (para ser autorizados mediante la expedición de las diferentes modalidades de licencias de construcción o de reconocimiento de edificaciones ya construidas) observen las normas urbanísticas vigentes en materia estructural y de cumplimiento de las directrices del plan de ordenamiento territorial, todas ellas como formas amplias de control urbano.

1.3 CONCEPTO DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS

Galvis Gaitán,¹² citando a Lemus, señala que “las infracciones urbanísticas, se refieren a la transgresión de las normas urbanísticas que regulan el derecho a edificar dentro del marco de un plan de ordenamiento territorial liderado por el Estado, pero no afectan el núcleo esencial del Derecho a la propiedad privada y los derechos fundamentales conexos”.

Así mismo Galvis Gaitán, citando a Luciano Parejo Alfonso, señala que la infracción urbanística es “una actuación urbanística sancionable, típica y culpable”, siendo para dicho autor, esta definición, similar a la definición de delito, contenida en el artículo 9 del Código Penal. Para el autor, una infracción urbanística también es antijurídica y punible, porque va contra el ordenamiento legal y da lugar a una sanción que incluso puede ser penal, si se comete el delito de urbanización ilegal.

El artículo 103 de la Ley 388 de 1997, define como infracciones Urbanísticas, toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, considerando a su vez como tales, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amueblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.¹³

¹² Galvis Gaitán, Fernando. Manual de Derecho Urbanístico. Editorial Temis. Bogotá. 2014

¹³ Ley 388 de 1997, artículo 103.

Así mismo, el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, Nuevo Código Nacional de Policía, vigente desde el día 29 de enero de 2017, tipifica como infracciones Urbanísticas, 24 comportamientos contrarios a la integridad Urbanística, dentro de los cuales se señalan:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir: 1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos. 2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia. 3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público. 4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado; B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico: 5. Demoler sin previa autorización o licencia. 6. Intervenir o modificar sin la licencia. 7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación. 8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural; C) Usar o destinar un inmueble a: 9. Uso diferente al señalado en la licencia de construcción. 10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción. 11. Contravenir los usos específicos del suelo. 12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos¹⁴

1.4 AUTORIDADES QUE PUEDEN EJERCER EL CONTROL URBANÍSTICO

En materia del ejercicio del ordenamiento territorial, según el artículo 29 de la Ley orgánica 1454 de 2011, dichas competencias fueron dadas a la Nación, Departamento, Área Metropolitana, Municipios y Distritos, en cumplimiento del principio de coordinación entre las distintas entidades territoriales.

Ahora bien y respecto a las autoridades que pueden ejercer la potestad sancionatoria del Estado, en materia de infracciones urbanísticas, dicha competencia fue atribuida en primera instancia por el artículo 66 de Ley 9 de 1989, a los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia, los cuales podrían imponer las sanciones urbanísticas, consagradas en el mismo artículo, graduándolas según la gravedad de la infracción. Posteriormente el artículo 66 de la Ley 9 de 1989, fue modificado por el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, y este en forma posterior por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, manteniendo la competencia para sancionar en cabeza de los alcaldes

¹⁴ Ley 1801 de 2016. Artículo 135.

municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las podían graduar de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaran, variando en esencia solo el monto de las multas a imponerse, las cuales se podían imponer en salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, dependiendo del tipo de infracción Urbanística.

Según el Artículo 172 de la Ley 1801 de 2016, Nuevo Código de Policía, las medidas correctivas consagradas en el artículo 173 de la misma Ley, dentro de las cuales se cuentan la imposición de multas generales o especiales, la demolición de obra y la suspensión de construcción o demolición, son acciones impuestas por las autoridades de Policía que según el artículo 198 de la precitada Ley, está compuesta por el Presidente de la República, los gobernadores, los Alcaldes Distritales o Municipales, los inspectores de Policía, los corregidores, las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la Ley, las ordenanzas y los acuerdos, los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

Por otra parte según el párrafo 1 del mismo artículo, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la Ley, cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural, las cuales se registrarán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.

De acuerdo con lo anterior, el código de policía, expedido por la Ley 1801 de 2016, otorgó competencia directa a los Inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores para conocer procesos de infracciones urbanísticas, según el numeral 2 del artículo 206, competencia que anteriormente estaba en cabeza de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que hubiera recibido la delegación, según lo señalado en el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, el cual a su vez modificó el artículo 104 de la Ley 388 de 1997.

1.5 EL CONCEPTO DE UNIDAD DE INMUEBLE EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS

Es conveniente establecer el concepto de unidad de inmueble, en el presente trabajo de grado, con miras a precisar a partir de cuándo se puede comenzar a contar el término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en aquellos inmuebles en que se realizan trabajos de construcción sin licencia con solución de continuidad o de forma interrumpida, en los cuales los infractores podrían considerar, se presentan términos de caducidad independientes, por cada una de las obras realizadas, dado que las normas en materia urbanística, no han contemplado un periodo de tiempo en el que se entienda si existe o no solución de continuidad para considerarse continuas o discontinuas, tal como sucede por ejemplo en materia laboral administrativa, con lo señalado en el artículo 10 del Decreto 1045 de 1978,¹⁵ el cual considera que no existe solución de continuidad o interrupción en la vinculación de un empleado público, cuando no han pasado más de 15 días hábiles entre un empleo público y otro.

El concepto de Unidad del inmueble en materia Urbanística, fue introducido por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia 8340 del 20/03/2003, radicado 25000-23-24-000-2001-0431-01, NR: 214250, Magistrado Ponente Manuel Santiago Urueta Ayola, al tratar el tema de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado y su contabilización en faltas continuadas como lo constituyen las infracciones Urbanísticas, en dicha sentencia se indica que para determinar si existe caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, respecto a las infracciones urbanísticas, se tiene en cuenta la fecha en que cesa la conducta y no la de su iniciación, pues el inmueble hay que considerarlo como una unidad y lo que cuenta es el momento en que ella termina, y no cuando comienza a realizarse.¹⁶

De lo anterior se deduce que el concepto de unidad de inmueble debe ser entendido como aquel donde es posible establecer la existencia de una obra constructiva de un mismo bien inmueble individualizado bajo un mismo folio de matrícula inmobiliaria, en el caso de que este estuviera registrado en la oficina de registro de cada Municipio o sobre un mismo terreno. Así las cosas las actividades de construcción que allí se desarrollen constituye una unidad, y que por tanto, no hay solución de continuidad (interrupción) en las obras ejecutadas entre cada piso, ya que la legislación nacional, no ha establecido un término legal, para que cada obra constructiva pudiese considerarse, independiente de otra, por lo que el término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, empezara a contar, solo a partir de la finalización de la última obra constructiva efectuada, de la cual tuvo conocimiento la administración. Dicho concepto es jurisprudencial y se aparta de la definición legal de unidad habitacional y unidad independiente contenida en el artículo 3 del Decreto 302 del 2000,¹⁷ modificado a su vez por el Decreto 229 del 2002, el cual considera que ambos

¹⁵ Decreto 1045 de 1978. Artículo 10.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Magistrado ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola, Sentencia 8340 del 20/03/2003, radicado 25000-23-24-000-2001-0431-01, NR: 214250.

¹⁷ Decreto 302 del 2000.

son independientes en razón al acceso que ambos tienen de forma independiente hacia la vía pública.

1.6 EL CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO

El ordenamiento jurídico colombiano, establece en el artículo 103 de la ley 388 de 1997, modificado a su vez por la ley 810 de 2003 y en el artículo 135, literal a), numeral 3 de la ley 1801 de 2016, que las obras de construcción realizadas sin licencia en el espacio público, constituyen una infracción urbanística.

Respecto de dichas infracciones no opera la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, según se deduce de lo señalado en el artículo 138 de la ley 1801 de 2016 y demás jurisprudencia del Consejo de Estado anterior a la expedición de dicha ley, por ser este tipo de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables de acuerdo con lo señalado en el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 5 de la Ley 9 de 1989, define el espacio público como “El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden.”¹⁸

El Estado tiene como función regular el espacio público, por mandato de la constitución de 1991, la cual en su artículo 82 preceptúa que “es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”,¹⁹asimismo el artículo 63 de la Carta, señala que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determinan la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.²⁰

Según la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, del diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010) Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicación número: 68001-23-15-000-2004-00848-02 (AP), constituyen el espacio público de la ciudad:

Las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la

¹⁸ Ley 9 de 1989. Artículo 5.

¹⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 82.

²⁰ Constitución Política de Colombia. Artículos 63 y 82.

instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por consiguiente zonas para el uso y el disfrute colectivo²¹

Conclusión del Capítulo: El desarrollo del derecho urbanístico ha tomado auge en las últimas 3 décadas con la expedición de la ley 9 de 1989, la cual sufrió importantes modificaciones con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la cual afianzo un gran número de derechos fundamentales colectivos que se relacionan con la función social y ecológica de la propiedad. El desarrollo de este tipo de normatividad, estableció los diferentes mecanismos de control Urbanístico y las autoridades que pudieran ejercerlo, teniendo en cuenta el notable aporte de la jurisprudencia, que ha ayudado a la conceptualización de conceptos tan importantes como por ejemplo el de unidad de inmueble y la na operatividad de las obras de construcción realizadas en el espacio público.

²¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Sentencia del diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010) Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicación número: 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP)

2. DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO EN MATERIA URBANÍSTICA EN COLOMBIA

En el capítulo II de esta obra abordaremos los conceptos de potestad y facultad sancionatoria del Estado, desde la perspectiva legal, doctrinaria y jurisprudencial, los bienes jurídicos protegidos por el derecho Urbanístico, el concepto y finalidad de los procedimientos administrativos sancionatorios, los principios legales y constitucionales que lo orientan, así como la evolución legal de los mismos en materia de infracciones urbanísticas desde 1984, detallando cada una de las etapas que comprende cada uno de ellos en forma comparativa, con el fin de establecer los fundamentos del procedimiento sancionatorio que se han establecido en Colombia respecto a la sanción de las infracciones urbanísticas.

2.1 CONCEPTO DE IUS PUNIENDI O POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO COMO UNO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL URBANÍSTICO

Para Mejía Patiño,²²el *Ius Puniendi* hace alusión a las potestades reconocidas al Estado mediante la Constitución, las Leyes, la comunidad y por los individuos pertenecientes a ella, para organizar la manera en que se debe actuar en la sociedad, así como el establecimiento de sanciones derivadas del incumplimiento de las normas destinadas a la protección de bienes jurídicos previamente considerados objeto de tutela, es decir es la facultad de exigir, en el Estado de derecho, a los ciudadanos determinado comportamiento, previa la adopción de una Ley que es reguladora del orden social, en las que se incluyan penas y medidas de seguridad para sancionar el desacato de sus presupuestos.

Para Ossa Arbeláez,²³la potestad sancionadora es un complemento de la potestad de mando en cuanto asegura el cumplimiento de las decisiones administrativas y advierte que la misma, es reglada y no discrecional, dada la similitud con la que se ejerce en la esfera penal, pues forma parte de *Ius Puniendi* del Estado.

El derecho administrativo sancionador, constituyen una de las manifestaciones de la potestad sancionadora del Estado o *Ius Puniendi*, lo cual permite a su vez la protección de los bienes jurídicos previamente considerados objeto de Tutela por la administración y se materializa a través del establecimiento de los procedimientos administrativos sancionatorios creados en virtud de la Ley, en observancia al principio de reserva de Ley en materia de procedimiento, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 3, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, (Código

²² Mejía Patiño, Omar. Fundamentos del derecho administrativo sancionador. Universidad de Tolima. Editorial Ibáñez. Bogotá. 2013. Página 27-28.

²³ Ossa Arbeláez, Jaime. Derecho Administrativo sancionador. Una aproximación dogmática. Editora Legis. Segunda edición. Bogotá, 2009. Páginas 96 a 143.

de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Según Laverde Álvarez,²⁴ exige que el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable de manera general, sea el previsto en el CPACA, por lo cual, cualquier norma infra legal (decretos reglamentarios o ejecutivos, resoluciones, circulares, directivas, instructivos, ordenanzas, acuerdos y en general cualquier acto administrativo) que contenga un procedimiento administrativo sancionatorio queda derogada por expresa disposición de los artículos 3, numeral 1, 47 y 309 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, a partir del 2 de Julio de 2012, fecha en que entró a regir dicha Ley. Para el autor, los únicos procedimientos sancionatorios que subsisten a partir de la Ley 1437 de 2011, son los regulados por Leyes especiales, por el código disciplinario Único y los previstos en materia contractual por normas legales.

Para Suarez Tamayo, existen 97 tipos de procedimientos administrativos sancionatorios creados en nuestro país entre 1991 y 2011, muchos de los cuales se asemejan entre sí, en cuanto a su estructura y al tipo de sanción que llegan a imponer; de ellos, 53 consagran un procedimiento especial, 10 se remiten expresamente al procedimiento sancionatorio del Código General de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 3 se remiten al sancionatorio disciplinario de la Ley 734 de 2002, uno se remite al Código Nacional de Tránsito Terrestre, consagrado en la Ley 769 de 2002 y otro se remite al Código Nacional y Departamental de Policía, los 29 restantes guardan silencio sobre el procedimiento a aplicar.²⁵

2. 2 LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO SEGÚN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional en la sentencia SU 1010 de 2008, señala que la facultad sancionadora de la Administración Pública se diferencia de las demás especies del derecho sancionador particularmente por las siguientes características:

- (i) La actividad sancionatoria de la Administración “persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta (...)”.

²⁴ Laverde Álvarez, Juan Manuel. Manual de Procedimiento Administrativo sancionatorio. Editorial Legis. Primera Edición. Bogotá. 2016. Página 168.

²⁵ Suarez Tamayo, David. Artículo de Revista. Revista Universidad EAFIT. Volumen 49. N° 163. Enero-junio de 2014. Páginas 66 a 69.

- (ii) La sanción administrativa, constituye la “respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración (...)”.
- (iii) Dicha potestad, se ejerce “a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente”.
- (iv) En relación con la sanción aplicable, “dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido”.
- (v) Y, finalmente, “la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.²⁶

Esta caracterización de la facultad sancionatoria del Estado, de origen jurisprudencial coincide con lo señalado en el Concepto 37907 de 2011, emitido por la Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. del 15 de Septiembre de 2011,²⁷ el cual indica que la potestad sancionatoria del Estado es la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquéllos, ya que no es posible concebir el derecho positivo sin la idea de obligatoriedad y sanción, en tanto que ello es garantía que ha de acompañar siempre a la norma como factor de su existencia, por ende en su concepto, resulta fundamental señalar que la facultad sancionatoria de la administración, es eminentemente reglada y está conformada por cierto por una serie de principios que gobiernan las actuaciones administrativas, y que se tornan en obligatorios para quienes tienen la competencia de imponer sanciones, dentro de los cuales se cuentan los del debido proceso, el de presunción de inocencia, legalidad, de contradicción, de imparcialidad, el non bis in ídem y la non *reformatio in pejus*.

Igualmente coincide con las características de la facultad sancionatoria del Estado, esbozadas por el alto tribunal Constitucional, lo señalado por Cordero Quinzacara y Aldunate Lizana,²⁸ al señalar que el ordenamiento jurídico le atribuye poderes exorbitantes a los órganos administrativos en razón de la función que debe cumplir,

²⁶ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia SU 1010 de 2008.

²⁷ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría General. Concepto 37907 del 15 de Septiembre de 2011

²⁸ Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso No.39 Valparaíso dic. 2012. “Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración “. Eduardo Cordero Quinzacara y Eduardo Aldunate Lizana.

lo cual le permite alterar la situación jurídica de terceros aún en contra de su voluntad y ejecutar directamente sus propias decisiones.

2.3 CONCEPTO Y FINALIDAD DEL PROCESO SANCIONATORIO

Para Ossa Arbeláez,²⁹ el procedimiento administrativo, como forma propiamente dicha, se concibe cuando el acto administrativo surge luego de una serie de actuaciones que se desarrollan dentro de un expediente inspirado por la administración, o provocado por el administrado, el cual culmina con un acto que viene a ser la expresión genuina de la voluntad de la administración y que cualquier norma, mandato o disposición de carácter jurídico carecería de fuerza vinculante si no estuviera precedida de la intimidación propia de la sanción a quien la quebrante.

Para Laverde Álvarez,³⁰ a partir del 2 de julio del 2012, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 del 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en los artículos 47 a 52 del capítulo III, que integra el Título III sobre procedimiento administrativo general, se regula y organiza, por primera vez y de manera general, un procedimiento administrativo sancionatorio (PAS), con el que se llena un vacío normativo que había generado, en la práctica, múltiples inconvenientes ya que la finalidad y principios del CPACA enfatizan en la protección de los derechos de las personas en sede administrativa y la observancia del principio de supremacía constitucional como eje de la actuación de las autoridades públicas, a diferencia de lo que ocurría con el Decreto 01 de 1984, cuyo objeto radicaba en la aplicación de la ley.

De lo anterior se concluye que la finalidad de los procesos sancionatorios regulados en normas especiales y en ausencia de ellos, por los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011, es garantizar los principios que rigen las actuaciones administrativas, las cuales se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción, para lo cual las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

²⁹ Ossa Arbeláez, Jaime. Derecho administrativo sancionador. Editorial Legis. Bogotá. Segunda edición. 2009. Pág. 593.

³⁰ <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-en-el>

2.4 PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO, SEGÚN LA LEY, LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

Aunque puede variar el número de principios que algunos doctrinantes consideren como los principios generales del procedimiento sancionatorio, siguiendo a los hermanos Lemus Chois,³¹ estos se circunscriben a los principios de legalidad, *in idem*, presunción de inocencia, no calificación de la intencionalidad, carga de la prueba y principio de contradicción, publicidad y principio de oficiosidad u oficialidad. La función que cumplen los principios dentro del ordenamiento jurídico es orientar la actuación de las autoridades administrativas, para que sus actos se ajusten a los principios que regulan el debido proceso y de cara al proceso sancionatorio en cuanto a su intensidad se aplican de manera obligatoria, ya que condicionan al operador jurídico a su aplicación so pena de que los actos administrativos expedidos dentro del proceso sancionatorios sean demandados en la jurisdicción contenciosa administrativa, para quebrantar la presunción de legalidad que le es propia, hasta tanto no sean declarado nulos por el juez de lo contencioso administrativo.

2.4.1. Principio de legalidad

Sobre el principio de legalidad dicen los mencionados autores que en la medida en que se trata de funciones ejercidas en el marco de un Estado de derecho, el poder, la función y la actividad de policía están sometidas en forma estricta, por afectar los derechos y libertades de las personas, al principio constitucional de legalidad. Esta afirmación quiere decir que cualquier tipo de ejercicio de la coerción estatal, esto es, de la fuerza legítima que tiene el Estado por mediación de las autoridades urbanísticas y ambientales, debe estar sustentada en un determinado título jurídico de coerción, expedido en forma de norma por los titulares del poder de policía de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, en otras palabras que las autoridades que ostentan el poder de policía,, pueden y deben expedir las disposiciones necesarias para para asegurar y preservar el orden público conciliador de las libertades.

Según la Corte Constitucional,³² el principio de legalidad de las sanciones indica de un lado que corresponde al legislador crear, modificar o suprimir los tipos penales y establecer, modificar o suprimir sanciones y de otro significa también que dicho señalamiento debe ser anterior al hecho que se pretende sancionar, aunque no obstante, este último alcance del principio de legalidad de las sanciones no es

³¹ Lemus Chois, Aida Elena y Lemus Chois, Víctor David. Introducción a las infracciones Urbanísticas. Universidad de los Andes – Ediciones Uniandes – Editorial Temis. Bogotá. 2009

³² Corte Constitucional. Sentencia C 922 de 2001

absoluto, pues un sujeto puede resultar sancionado conforme a una ley que no estaba vigente al momento de cometer el delito o la falta, siempre y cuando sea más favorable que la que tenía vigencia en el momento en que se infringió la ley.

El Consejo de Estado, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA en providencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012). Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Radicación número: 54001-23-31-000-2004-00401-01 señala que

Es incuestionable que tanto el establecimiento de las conductas susceptibles de ser consideradas infracciones urbanísticas como las sanciones a que dan lugar las mismas, son de reserva legal, por lo cual solo al legislador ordinario y, excepcionalmente al extraordinario, debidamente facultado para ello, le está conferida la facultad de regularlas.

En efecto, la Administración no puede crear, por su propia iniciativa, sanciones contra los administrados, por cuanto la determinación de las conductas contravencionales de policía y las respectivas sanciones o medidas disciplinarias son de atribución exclusiva del legislador, en los términos atrás señalados, competencia que le está atribuida por mandato constitucional, que excluye de igual forma la aplicación analógica de las sanciones. Es por ello que, reitera la Sala, las conductas contravencionales y las respectivas sanciones, para el caso concreto, las urbanísticas, solo pueden ser dispuestas por el legislador, que realiza dicha función legislativa haciendo uso de la cláusula general de competencia (arts. 150 numerales 1 y 2 C.P.), para garantizar la organización de República Unitaria, plasmada en el artículo 1° de la Constitución Política, y la igualdad de las personas ante la ley (art. 13 C.P.). Así, no es de recibo que en distintos lugares del territorio nacional los individuos sean sancionados de manera diferente, teniendo en cuenta y en consideración la comisión de los hechos que dan lugar las infracciones, sean éstas urbanísticas o de otro orden.³³

2. 4.2. Principio de “NON BIS IDEM”

Según los autores Aida Elena Lemus Chois y Víctor David Lemus Chois, el principio “*Non Bis In Idem*”, se encuentra estipulado en el inciso 4 del artículo 29 de la constitución política de Colombia, y establece que quien ha sido sancionado tiene derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Esta disposición ha sido

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Providencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012). Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Radicación número: 54001-23-31-000-2004-00401-01

sujeta a un extenso desarrollo de la jurisprudencia, dentro de las cuales se pueden mencionar como referentes las sentencias de la Corte Constitucional, C 259 de 1995, C 244 de 1996, T 162 de 1998, C 233 de 2002, T 537 de 2002 y C 870 de 2002.

La sentencia C 870 de 2002 de la Corte Constitucional, señala que

La función de este derecho, conocido como el principio *non bis in idem*, es la de evitar que el Estado, con todos los recursos y poderes a su disposición, trate varias veces, si fracasó en su primer intento, de castigar a una persona por la conducta por él realizada, lo cual colocaría a dicha persona en la situación intolerable e injusta de vivir en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad. Por eso, éste principio no se circunscribe a preservar la cosa juzgada sino que impide que las leyes permitan, o que las autoridades busquen por los medios a su alcance, que una persona sea colocada en la situación descrita.³⁴

2.4.3. Principio de presunción de inocencia

El derecho fundamental a la presunción de inocencia, consagrado dentro del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, significa que cualquier persona es inocente, partiendo del supuesto de que solo se puede declarar responsable de una infracción a la norma cuando el acusado producto de un proceso o procedimiento, rodeado de las plenas garantías procesales se le haya demostrado que incurrió en la infracción, la reiteración o reincidencia en la falta, una vez se profiere la decisión y esta queda debidamente ejecutoriada, se desvirtúa dicha presunción.

Según la Corte Constitucional,³⁵ este principio tiene aplicación no sólo en el enjuiciamiento de conductas delictivas, sino también en todo el ordenamiento sancionador, disciplinario, administrativo y contravencional, entre otros aspectos y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado, debiéndose incluso aplicar por analogía del principio general de derecho denominado "in dubio pro reo" de amplia utilización en materia delictiva, y que se venía aplicando en el proceso disciplinario por analogía, lo cual conlleva a que toda duda en el proceso debe resolverse en favor del disciplinado.

2.4.4. Principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador vs principio de no calificación de la intencionalidad en materia de derecho sancionatorio en materia de infracciones urbanísticas

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 870 de 2002

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C 244 de 1996.

Según la Corte Constitucional,³⁶ conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts. 1º y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia de Derecho sancionador, ya que el artículo 29 de la Constitución establece con claridad un derecho sancionador de acto y basado en la culpabilidad de la persona, pues nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa y que toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable.

Así mismo la Corte Constitucional,³⁷ ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva es de carácter excepcional en el régimen constitucional colombiano y se encuentra por ello sujeta a estrictos requisitos como cuando: (i) carezcan de la naturaleza de sanciones que la doctrina llama ‘rescisorias’, es decir, de sanciones que comprometen de manera específica el ejercicio de derechos y afectan de manera directa o indirecta a terceros; (ii) tengan un carácter meramente monetario; y (iii) donde la sanción corresponde a un porcentaje del monto de la infracción o en el caso del decomiso en el que la afectación se limita exclusivamente a la propiedad sobre el bien cuya permanencia en el territorio es contraria a las normas aduaneras”.

A contrario sensu, en materia de derecho administrativo sancionatorio en materia urbanística, de acuerdo con los hermanos Chaus,³⁸ la intencionalidad de quien incurre en el desconocimiento de una norma urbanística o ambiental no puede tenerse como elemento relevante para definir la procedencia e improcedencia de la sanción y que si existe vulneración, amenaza o desconocimiento de una norma urbanística así debe declararlo la administración, pues lo que se busca es la defensa de la función pública del urbanismo y no la definición de responsabilidades, pues no es su objeto y existen vías judiciales apropiadas para el efecto. Para ellos, la Infracción de las normas urbanísticas obliga a la autoridad competente en una primera instancia, a reconocer en que consiste esta, para luego, con fundamento en las circunstancias de cada caso, emitir las sanciones y órdenes que permitan realizar la protección más adecuada que garanticen la efectiva protección de los derechos de la comunidad.

2.4.5. Principio de favorabilidad

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 597 de 1996

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 616 de 2002

³⁸ Lemus Chois, Aida Elena y Lemus Chois, Víctor David. Introducción a las infracciones Urbanísticas. Editorial TEMIS. Bogotá. 1997. Página 73.

Con relación al principio de favorabilidad en materia sancionatoria, destaca la Corte Constitucional,³⁹ que de acuerdo con el artículo 29 Superior, en materia penal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Tal principio, que por extensión se predica de todo del derecho sancionatorio, tiene aplicación tanto en aspectos sustanciales como procedimentales.

Así mismo la Corte Constitucional ha expresado que esos principios del debido proceso en materia de favorabilidad, delimitan el ámbito de la potestad de configuración legislativa en los eventos de tránsito de legislación y que dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aún no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos. En cuanto a la proyección futura de los efectos de una ley derogada, (ultra actividad de la ley), el régimen legal general contenido en las normas mencionadas lo contempla para ciertos eventos. La ultra actividad en sí misma no contraviene tampoco la Constitución, siempre y cuando, en el caso particular, no tenga el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, ni el principio de favorabilidad penal.⁴⁰

2.4.6. Principio de Reserva de Ley

Según Mejía Patiño,⁴¹ una de las garantías establecidas por las diferentes constituciones para limitar la acción de las autoridades en el establecimiento de infracciones y sanciones, es la reserva de ley. Dicho postulado se encuentra

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 207 de 2003

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2001

⁴¹ Mejía Patiño, Omar. Fundamentos de derecho administrativo Sancionador. Universidad de Tolima. Editorial Ibáñez. Bogotá. 2013. Página 162 y 177.

contenido en la fórmula *nullum crimen, nulla poena sine lege*, significando que solamente con una norma con rango de Ley es posible el establecimiento de conductas reprochables y sus consecuentes sanciones. Para el mismo autor, el principio de Tipicidad, es un complemento de la garantía de *lex scripta* (reserva de Ley), encontrando *la lex certa* (tipicidad), entendiendo que en el ordenamiento jurídico deben estar claramente determinadas las conductas constitutivas de delitos falta o infracción administrativa, así como las consecuencias derivadas del incumplimiento de las normas que la prevean y que el principio de tipicidad, como garantía del *Ius Puniendi* del Estado, se constituye en la garantía de previsión explícita de las conductas que el ordenamiento consideran merecedoras de pena o sanción, tratándose pues de una exigencia para las normas, independientemente del rango que tengan, para que describan de forma precisa, todos los elementos del comportamiento que se quieran tipificar y las sanciones correspondientes, con el fin de que los ciudadanos conozcan plenamente cuales conductas son hipotéticamente prohibidas y de esta forma garantizar las disposiciones tipificadoras de infracciones y sanciones, y no se utilicen cláusulas vagas o ambiguas.

Para la corte constitucional colombiana,⁴² el principio de reserva de Ley en principio de legalidad, exige que en el Estado democrático de derecho sea el legislador, como autoridad de representación popular por excelencia, el facultado para producir normas de carácter sancionador y en relación con este principio de reserva de Ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas.

En materia sancionatoria, este principio se aplica en el sentido de que previo a la imposición de las sanciones en materia urbanística, por parte del operador jurídico, debe existir norma expresa con rango de ley y de ninguna manera de rango inferior, que establezca los tipos de infracción que son sancionables, el órgano facultado para imponer la sanción, las sanciones que proceden y el procedimiento que se debe seguir, para garantizar el debido proceso.

2.4.7. Principio de Tipicidad

En relación al principio de tipicidad, la corte constitucional colombiana,⁴³ ha mencionado que se realiza a través de la descripción completa, clara e inequívoca del precepto (*praeceptum legis*) y de la sanción (*sanctio legis*), donde el precepto es la orden de observar un determinado comportamiento, es decir de no realizar algo o de cumplir determinada acción y la sanción es la consecuencia jurídica que debe seguir a la infracción del precepto. Para esta Corporación, la tipicidad desarrolla el

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C 099 de 2003

⁴³ *Ibidem*.

principio fundamental “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” y busca que las personas a quienes las normas van dirigidas, conozcan hasta dónde va la protección jurídica de sus actos. Para la alta corte, las infracciones no sólo deben estar descritas de manera completa, clara e inequívoca en la ley previa sino que, por añadidura, la sanción debe estar predeterminada. Dicho principio, junto con la reserva de ley, está consagrado en nuestra Constitución como parte integrante del principio de legalidad.

No obstante, no se desconoce el principio de tipicidad cuando el legislador incorpora al sistema jurídico preceptos que no señalan expresamente al sujeto activo de la falta o de la infracción, si de la configuración de la norma se infiere con claridad quién es el destinatario de la misma, dado que en la estructuración del precepto se admite la referencia a sujetos activos de manera tácita, genérica o indeterminada. Ejemplo de lo anterior es el caso en el que la ley prevé que se impondrán sanciones a los responsables de las construcciones sin licencia, pero no especifica si deben ser propietarios o no, por lo cual para conocer el destinatario de la aplicación de las sanciones previstas por el precepto normativo, basta con establecer las responsabilidades de las personas en el consumación de la infracción, por expreso reconocimiento, de lo contrario se presumirá que la responsabilidad es del propietario o poseedor del inmueble, sobre el cual se construyó la obra.

2.4.8. Principio de la Seguridad Jurídica

Según la Corte Constitucional:

La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas // En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos perentorios para adoptar decisiones legislativas (C.P. arts. 160, 162, 163, 166, entre otros) o constituyentes (C.P. Art. 375), para intentar ciertas acciones públicas (C.P. art. 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C.P. art.

242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo) // 4. La existencia de un término para decidir garantiza a los asociados que puedan prever el momento máximo en el cual una decisión será adoptada. Ello apareja, además, la certeza de que cambios normativos que ocurran con posterioridad a dicho término no afectará sus pretensiones. En otras palabras, que existe seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión. Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley; en materia penal, debe señalarse, existe una clara excepción, por aplicación del principio de favorabilidad, que confirma la regla general // Al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica (seguridad jurídica), la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos. De ahí que, durante el término existente para adoptar una decisión, la persona tiene derecho a que sean aplicadas las normas vigentes durante dicho término. No podría, salvo excepcionales circunstancias en las cuales opera la favorabilidad o por indiscutibles razones de igualdad, solicitar que se le aplicaran aquellas disposiciones que entren en vigencia una vez se ha adoptado la decisión. Es decir, una vez vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se torna derecho por razón del principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso.⁴⁴

2.5 BIENES TUTELADOS POR EL DERECHO URBANISTICO

De acuerdo en lo señalado en el Decreto 1469 de 2010, “La licencia urbanística, constituye un mecanismo de control del cumplimiento de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y aquellas normas relativas a la sismo resistencia, sin perjuicio de otras normas urbanísticas locales; su expedición lleva implícito controles específicos acerca del uso y aprovechamiento del suelo”.⁴⁵

Según la Corte Constitucional,⁴⁶ la obtención de la licencia de construcción pretende garantizar el uso adecuado y racional del suelo, mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, y la seguridad de los asentamientos humanos. La carencia

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 250 de 2012.

⁴⁵ Decreto 1469 de 2010, establece el concepto de licencia urbanística y describe sus implicaciones

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T 816 de 2012.

de dicha licencia para iniciar una obra, lleva a que se incurra en una infracción urbanística y se presenta la posibilidad de la imposición de sanciones, por carecer de razonabilidad y seguridad del uso del suelo.

Para Lemus Chois,⁴⁷ los bienes jurídicos protegidos por el derecho Urbanístico son:

- **El ordenamiento físico de la ciudad**
- **El uso y tratamiento del suelo,**
- **Ambiente sano y los recursos naturales renovables**

2.5.1. El ordenamiento físico de la ciudad

Lo autores en comento expresan que la Ley 9 de 1989, introdujo una innovación esencial: la configuración de un nuevo estatuto jurídico para la propiedad del suelo, que dejó de limitarse a la concepción romana del derecho de gozar y disponer como señor y dueño de los bienes sin otras limitaciones que las expresamente establecidas en las leyes, dando una nueva concepción al *Ius Aedificandi*, el cual se empieza a considerar como un derecho limitado en su contenido a lo que la ley urbanística y los planes de ordenación determinarán en cada caso concreto.

Para el desarrollo del presunto nuevo modelo de ciudad, la constitución política de 1991, reiteró en su artículo 58, la función social de la propiedad, agregando a su vez la función ecológica y acogió la planeación como requisito básico para el desarrollo económico, político, social y territorial, de acuerdo con lo señalado en el artículo 339 de la carta Constitucional.

2.5.2. El uso y tratamiento del suelo

Con relación al uso y tratamiento del suelo, como segundo bien jurídicamente protegido por el derecho Urbanístico, los tratadistas siguen explicando, que muy ligado a la protección del bien jurídico anterior, está el de la protección de la destinación asignada al suelo en el plan de Ordenamiento Territorial, de conformidad con las actividades que se pueden desarrollar en él, ya que el plan de ordenamiento territorial es el instrumento mediante el cual se reglamentan los usos del suelo, según la Ley 388 de 1997 y constituye solo una de las estrategias por medio de las cuales se adopta la política de ordenamiento territorial en el municipio, distrito o área metropolitana.

⁴⁷ Lemus Chois, Aida Elena y Lemus Chois, Víctor David. Introducción a las infracciones urbanísticas. Universidad de los Andes – Ediciones Uniandes – Editorial Temis. Bogotá. 2009.

Según la sentencia del 17 de abril de 1997, del Consejo de Estado, sección primera, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola, a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991, la función de reglamentar los usos del suelo urbano compete a los Concejos, cuando el ente municipal no pertenece a un Área Metropolitana. En caso contrario, dicha competencia es compartida, en el sentido de que los concejos municipales dictarán los reglamentos sobre los usos del suelo urbano, teniendo en cuenta los objetivos y criterios que señalen las normas generales que expidan las juntas metropolitanas.⁴⁸

2. 5.3. Ambiente sano y los recursos naturales renovables

El tercer bien jurídico al que hacen alusión los autores en comentario, que es protegido por los procesos sancionatorios Urbanísticos, es el de un ambiente sano y los recursos naturales renovables, los cuales están consagrados en los artículos 79 y 80 de la constitución de 1991 y hace alusión a el derecho de todos a un ambiente sano y al deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales y su conservación, restauración o sustitución.

2. 5.4. El espacio público y el patrimonio arquitectónico y cultural

GALVIS GAITAN,⁴⁹ citando a LEMUS, además de coincidir con los bienes jurídicos tutelados ya mencionados, cita también como bienes jurídicos tutelados, el espacio público y el patrimonio arquitectónico y cultural. Sobre estos últimos cabe indicar que los artículos 67 y 72 de la constitución Política,⁵⁰ señalan que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, así como el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad

⁴⁸ Consejo de Estado, sección primera, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola, sentencia del 17 de abril de 1997, radicado 3959.

⁴⁹ Galvis Gaitán, Fernando. Manual de Derecho Urbanístico. Editorial Temis. Bogotá. 2014. Página 340.

⁵⁰ Constitución Política de Colombia. Artículos 67 y 72.

nacional, los cuales a su vez pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles, añadiendo que la ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Así mismo, frente a dichos bienes tutelados por el derecho Urbanístico, el artículo 2.2.3.1.1 del Decreto 1077 de 2015 ha señalado que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular y que en el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo y el artículo 2.2.2.1.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, señala frente a la protección del patrimonio arquitectónico, que en los respectivos POT, se adoptaran las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje así como el señalamiento de áreas de reserva y de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico y ambiental.

2.6 El Procedimiento sancionatorio urbanístico en Colombia

El procedimiento sancionatorio urbanístico, busca llevar a cabo las acciones necesarias para que el Estado ejerza el *Ius Puniendi* o potestad sancionatoria del Estado, ante la comisión de infracciones urbanísticas, que contravienen el orden jurídico establecido en dicha materia.

En Colombia el procedimiento sancionatorio urbanístico ha atravesado por diferentes etapas que han sido marcadas por las normas que han regulado la imposición de sanciones a través de diversos tipos de procedimientos, que han transcurrido desde los casi inexistentes, como en el caso del Decreto 01 de 1984, a otros de mejor concepción, en procura del cabal cumplimiento del principio al debido proceso, tal como el contemplado en los artículos 47 a 52 de la ley 1437 de 2011.

Desde la expedición del decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, el tema de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, frente a las infracciones Urbanísticas, ha venido evolucionando normativamente, bajo criterios tan variables como i) el tipo de titularidad del bien sobre el cual fueron construidas las obras, ii) el tipo de terreno sobre el cual se construyeron las obras y iii) el tipo de obras realizadas, entre otros criterios.

2.6.1. Procedimiento sancionatorio en vigencia del Decreto 01 de 1984

Para Laverde Álvarez,⁵¹ en el Decreto 01 de 1984, norma expedida en vigencia de la constitución Política de 1886, la única mención al procedimiento sancionatorio estaba prevista en el artículo 38, relativo a la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración, lo cual equivale en nuestro concepto a la ausencia total de procedimiento en dicha norma. En razón de lo anterior, para la expedición de los actos administrativos sancionatorios, no era claro el procedimiento aplicable, lo que traía como consecuencia la inseguridad jurídica a los cuales se veían sometidos los administrados, ante la ausencia en el CCA, de un procedimiento sancionatorio, y que dicho vacío era llenado con frecuencia por actos administrativos (decretos reglamentarios, resoluciones, circulares) que eran objeto de constantes modificaciones al capricho de los funcionarios de turno, lo cual a su vez repercutía en la eficiencia y la eficacia en el desarrollo de los procesos, en la medida en que el procedimiento para resolver un derecho de petición o expedir un autorización, era el mismo que se utilizaba para imponer una sanción, cuando el contenido de una y otra actividad administrativa eran distintos y se encontraban sometidos a principios y finalidades también diferentes.

Norma	Inicio del proceso	Procedimiento sancionatorio
Decreto 01 de 1984, Artículo 38.	De oficio o a petición de parte	No se estableció en la norma.

2.6.2. Antecedentes que precedieron implementación de nuevo procedimiento sancionatorio en vigencia de la Constitución de 1991

Para Laverde Álvarez,⁵² con la expedición de la Constitución Política de 1991, se pudo evidenciar las circunstancias negativas de aplicar un mismo procedimiento a actuaciones administrativas materialmente distintas, con principios y finalidades también diferentes, ya que la carta magna, es una constitución de clara tendencia garantista, que busca la aplicación de la justicia material, tal como se vislumbra en el preámbulo de la misma y en los artículos 1 y 2, exigiendo por lo demás que se observe un debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, tal como lo contempla el artículo 29 de la misma constitución. En razón de lo anterior,

⁵¹ Laverde Álvarez, Juan Manuel, Introducción. Manual de Procedimiento Administrativo sancionatorio. Editorial Legis. Primera Edición. Bogotá. 2016.

⁵² Laverde Álvarez, Juan Manuel, Introducción. Manual de Procedimiento Administrativo sancionatorio. Editorial Legis. Primera Edición. Bogotá. 2016.

es claro que la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, exigía la aplicación de procedimientos sancionatorios ajustados a los principios y derechos fundamentales consagrados en la nueva carta, fenómeno jurídico que algunos autores han denominado constitucionalización del derecho administrativo sancionatorio, lo cual a su vez va ligado a la nueva concepción constitucional, sobre la función social y ecológica de la propiedad.

En efecto, el artículo 58 de la Constitución, según la modificación que le introdujo el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 1999, introdujo la relatividad del derecho a la propiedad privada frente al Estado y establece lo siguiente:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.⁵³

2.6.3. Procedimiento sancionatorio en vigencia de la Ley 1437 de 2011

Para Laverde Álvarez,⁵⁴ con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, CPACA, (que derogó el decreto 01 de 1984), se contempló en el capítulo III del Título I del CPACA, un procedimiento administrativo sancionatorio general que contiene reglas que solo resultan aplicables para el desarrollo de procesos administrativos sancionatorios, ya que si se trata de otro tipo de actuaciones, su trámite debe adelantarse mediante el procedimiento administrativo general.

⁵³ Constitución Política de 1991. Artículo 58.

⁵⁴ Laverde Álvarez, Juan Manuel, Manual de Procedimiento Administrativo sancionatorio, Pagina 105. Editorial Legis. Primera Edición. Bogotá. 2016.

Norma	Inicio del proceso	Procedimiento sancionatorio
Ley 1437 de 2011	Según el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria, pueden iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona.	<p>En la actuación administrativa inicial pueden distinguirse dos momentos: las averiguaciones preliminares y la investigación en sí.</p> <p>Las averiguaciones preliminares tienen como finalidad establecer si existe mérito para adelantar un procedimiento sancionatorio y se advierte que ese resultado será comunicado al interesado.</p> <p>Si una vez culminada la etapa de las averiguaciones preliminares, la entidad que ejerce el control urbanístico, considera que existen mérito para iniciar la investigación y el procedimiento sancionatorio, ordena mediante un acto administrativo debidamente motivado el inicio del procedimiento sancionatorio y formulara cargos a los presuntos responsables, individualizándolos plenamente y señalando sin equívocos las normas que infringió y las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la que ocurrieron los hechos, para fijar el marco factico y jurídico de la actuación administrativa sancionatoria del ejercicio del derecho de defensa de la persona natural o jurídica investigada. Este acto administrativo, deberá ser notificado en forma personal al investigado, en los términos del artículo 66 y siguientes del CPACA y contra él no procede recurso alguno.</p> <p>Una vez notificado el acto administrativo que da apertura a la investigación y formula cargos, el investigado dispone de 15 días hábiles, para que formule descargos</p>

		<p>frente a los cargos que le sean imputados y para que aporte o solicita pruebas.</p> <p>Una vez superado dicho periodo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, se establece un periodo probatorio cuando deban practicarse pruebas, el cual no podrá superar el término de 30 días hábiles y de hasta 60 días hábiles, cuando fueran más de 3 los investigados.</p> <p>Una vez cumplido dicho periodo probatorio, se dará traslado al investigado o investigados, para que presenten alegatos de conclusión y controvertan las pruebas allegadas al proceso, por un término de 10 días calendario, el cual se considera razonable y proporcional de acuerdo con los fines del procedimiento, los cuales están basados en los principios de economía, celeridad y eficacia, contemplados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p>Surtida la etapa procesal de traslado para alegatos, la administración tiene la oportunidad de revisar y corregir cualquier tipo de irregularidad que se haya cometido dentro de la actuación administrativa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, el cual tendrá la oportunidad de sanear, antes de proferir decisión administrativa definitiva de carácter absolutorio o sancionatorio, la cual deberá ser congruente con el acto administrativo que formuló cargos, con el fin de evitar la nulidad del acto</p>
--	--	--

		<p>administrativo definitivo o del mismo proceso.</p> <p>El acto administrativo que impone sanción o se abstiene de continuar la actuación administrativa, deberá ser notificado al presunto infractor y a la parte interesada, de acuerdo con lo señalado en los artículos 66 al 69 de la Ley 1437 de 2011 y frente al mismo, proceden los recursos de reposición y de apelación según el tipo de autoridad que lo profiera.</p>
--	--	---

2.6.4. Procedimiento sancionatorio en vigencia de la Ley 1801 de 2016

Las infracciones urbanísticas contempladas en el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, realizadas después de la vigencia de dicha Ley, es decir a partir del 29 de Enero de 2017, se tramitan de acuerdo al procedimiento verbal abreviado contemplado en el artículo 223 de la misma norma y a las cuales se les podrá imponer las multas contenidas en el numeral 2 del artículo 181 de la misma norma, sin perjuicio de la aplicación de otras medidas correctivas que sean aplicables y las sanciones de tipo penal a que haya lugar.

Norma	Inicio del proceso	Procedimiento sancionatorio
Ley 1801, artículo 223	Pueden iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona.	Dicho procedimiento se inicia mediante la citación del quejoso y el presunto infractor, mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento, a los cinco (5) días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia, en caso de que no hubiera sido posible iniciar la audiencia de

		<p>manera inmediata, a una audiencia pública que se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía, en la cual se otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas; al poste de los cuales, la autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias.</p> <p>Si el presunto infractor o el quejoso solicitan la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días e igualmente la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término. La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se podrá prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de Policía decidirá de plano.</p> <p>Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.⁵⁵</p>
--	--	--

Dicho procedimiento, por cierto es referenciado por la Corte Constitucional,⁵⁶ quien observa en su providencia que este procedimiento sancionatorio, trae como novedad la aplicación del principio de la oralidad en las actuaciones de los inspectores de

⁵⁵ Ley 1801 de 2016. Artículos 135, 181, 216 y 223.

⁵⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 349 de 2017.

policía y de las autoridades de policía, buscando la celeridad de las acciones de las autoridades de policía, las cuales podrán resolver en una sola audiencia las medidas correctivas correspondientes, si del acervo probatorio se encuentran los elementos de juicio que permitan concluir la responsabilidad en la comisión de la infracción, del presunto infractor.

2.6.5. Cuadro comparativo entre los procedimiento sancionatorios descritos en vigencia de la Ley 1801 de 2016 y normas anteriores

Norma	Procedimiento sancionatorio
Decreto 01 de 1984, Artículo 38.	No se estableció en la norma.
Ley 1437, artículos 47 a 52.	Comprende 2 etapas: Averiguaciones preliminares e investigación. La etapa de investigación comprende: <ul style="list-style-type: none"> - Formulación de cargos y término para descargos. (15 días hábiles luego de notificación personal o por aviso). - Periodo probatorio (30 días hábiles o 60 días hábiles si son 3 o más los investigados.) - Traslado para alegatos de conclusión (10 días hábiles) - Sanción o archivo de la investigación
Ley 1801 de 2016, artículo 223	<ul style="list-style-type: none"> - Audiencia en sitio al momento de la ocurrencia de los hechos o citación a las partes para audiencia en sitio de los hechos o en despacho de la autoridad de policía en los 5 días siguientes al conocimiento de los hechos. - En desarrollo de la audiencia inicia con otorgamiento de palabra a las partes por 20 minutos para expresar argumentos y presentar pruebas. - Decreto y practica de pruebas (máximo 5 días hábiles). - Reinicio de audiencia para valoración de pruebas y adopción de medidas correctivas pertinentes si fueren del caso o adoptar otras decisiones.

Conclusión del Capítulo: La facultad sancionatoria del estado alcanzo un máximo nivel de certeza, con la expedición de la ley 1437 de 2011, la cual estimo un procedimiento administrativo sancionatorio general, aplicable de manera preferente

cunado no exista procedimientos especiales contemplados en normativas específicas que regulen materias especiales y en lo no previsto en ellos, por expresa disposición de la ley. Este procedimiento sancionatorio en materia de infracciones urbanísticas, ha involucionado con la expedición de la ley 1801 de 2016, la cual en su artículo 138 regula de manera especial, la facultad sancionatoria del Estado en materia Urbanística, en detrimento de los principios anunciados en este capítulo, que aseguran la garantía de un debido proceso a los sujetos investigados.

3. DE LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS

A fin de determinar la importancia del fenómeno jurídico conocido como la caducidad de facultad sancionatoria, el cual se refiere al termino con que cuenta la administración para imponer cualquier tipo de sanción y el cual a su vez está enmarcado dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionatorio en que el Estado debe enmarcar su actuación, el alcance de dicho fenómeno y su importancia dentro de los procesos sancionatorios a cargo de las autoridades administrativas, en este capítulo se analizarán los conceptos de caducidad de la facultad sancionatoria del estado general y en materia de infracciones urbanísticas, la relación que existe entre los principios y los derechos que garantizan su cumplimiento, el deber de las autoridades administrativas para declararla de oficio y la descripción de los diferentes escenarios normativos en los cuales se ha desarrollado dicha facultad en vigencia de la respectiva norma que lo han precedido.

3.1 CONCEPTO DE CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO

Desde el ámbito del procedimiento administrativo y la facultad del Estado para sancionar, la corte Constitucional en la Sentencia C 401 de 2010, señaló que

La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social “(...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico.⁵⁷

Así mismo en la misma sentencia, el alto tribunal, estableció que

La obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas, como parte del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones, por lo que la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc., de forma tal que la potestad sancionatoria no quede indefinidamente abierta, y su limitación en el tiempo con el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad

⁵⁷ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C 401 de 2010

jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.⁵⁸

Para el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, dentro los tres (3) años siguientes a la comisión de la infracción, previstos por el legislador como término de caducidad de la facultad sancionadora, la administración deberá proferir, notificar y agotar la vía gubernativa, del acto administrativo que impone una sanción. En consecuencia, si el término previsto en el citado artículo ha transcurrido sin que se haya dictado y ejecutoriado el acto que le ponga fin a la actuación administrativa correspondiente, la administración habrá perdido competencia para pronunciarse al respecto.

...

Esto implica declarar la caducidad de oficio o a petición de parte, para lo cual, contará el tiempo transcurrido a partir de la comisión de la falta.⁵⁹

3.2 CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS

La potestad sancionatoria de la Administración, frente a las infracciones urbanísticas que se hubieren cometido en vigencia del Decreto 01 de 1984, C.C.A., tenía como límite para su ejercicio el término establecido en el artículo 38 de la misma norma, según la cual la facultad que tenían las autoridades para imponer cualquier tipo de sanción caducaba a los tres (3) años de producido el acto que pudiera haberlas ocasionado; este término era aplicable a todas las actuaciones y procedimientos administrativos sancionatorios consagrados en el ordenamiento jurídico que no hubieran sido objeto de una regulación especial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º del precitado Decreto, el cual señalaba que en esos eventos, era aplicable la primera parte de ese cuerpo normativo y que si hubiera procedimiento especial regulado en norma expresa, el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo tendría carácter supletorio y sería aplicable el mismo, en lo no previsto por las normas especiales. Esta norma fue derogada por la Ley 1437 de 2011, la cual en materia de la facultad sancionatoria del Estado regula lo pertinente en el artículo 52 de la misma Ley.

⁵⁸ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C 401 de 2010

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número 1632 de 25 de mayo de 2005.

El Consejo de Estado, ⁶⁰buscando establecer el alcance del citado artículo 38 del Decreto 01 de 1984, CCA, estableció en diferentes providencias que serán estudiadas a profundidad en capítulo IV, de este trabajo de grado, algunos criterios tenidos en cuenta por el legislador en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, el cual en forma posterior se ocupó de la regulación de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, tales como 1) Cuando opera la facultad sancionatoria del Estado respecto las construcciones o intervenciones en el espacio público, 2) El concepto de unidad de inmueble, para efectos de la contabilización del término señalado en el artículo 38 del C.C.A., cuando las faltas son continuadas, 3) La no ocurrencia de la caducidad de la facultad sancionatoria frente a la infracción urbanística, que comprometen o afectan elementos constitutivos del espacio público y 4) La conceptualización de que se entiende por actuación administrativa en materia sancionatoria, para interrumpir la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado.

Con relación a la Caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, estableció:

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 pudiese 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.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera. Sentencia del 27/04/2001, Radicado 25000-23-24-000-2000-0064-01 (AP-032), Consejero ponente CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.

Consejo de Estado, SECCION PRIMERA, Magistrado PONENTE, MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA, NR: 214250, Radicado: 25000-23-24-000-2001-0431-01 del 20/03/2003

Consejo de Estado, SECCION PRIMERA, Magistrado PONENTE, CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE, NR: 255075, Radicado: 25000-23-24-000-1998-00939-01 del 25/04/2002.

Consejo de Estado, 2003-00442, sala plena de lo contencioso administrativo, Sentencia de Unificación proferida el 29 de septiembre de 2009. Magistrada ponente, Dra. Susana Buitrago de Valencia, Radicado: 11001-03-15-000-2003-00442-01.

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.⁶¹

...

La Ley 1801 de 2016, Nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia, que entró en vigencia el pasado 30 de enero de 2017, señala en su artículo 138 que “El ejercicio de la función Policial de Control Urbanístico, caducará en 3 años, solo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones”.⁶²

Dicho artículo, regula el termino de caducidad de la facultad sancionatoria del estado en materia de infracciones urbanísticas, con posterioridad al 27 de enero de 2016, fecha de entrada en vigencia de dicha Ley, norma especial que se aplica de preferencia al artículo 52 de la ley 1437 de 2011, la cual constituye la norma general en materia de facultad sancionatoria del estado frente a las infracciones no reguladas en materia especial por norma especial alguna.

3.3 REGLAS Y PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS

La Corte Constitucional ha señalado que

La potestad sancionatoria administrativa responde, según la jurisprudencia constitucional, a las siguientes reglas: (i) La actividad sancionatoria de la Administración tiene su fundamento en la búsqueda de la “realización de los principios constitucionales” que “gobiernan la función pública, a los que alude el artículo 209 de la Carta”. Por consiguiente, se trata de una potestad que propende por el cumplimiento de los cometidos estatales y de los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. (ii) Uno de los objetivos de la potestad sancionatoria administrativa, en consecuencia, es el de cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos del ordenamiento. La potestad se activa, a partir del desconocimiento de las reglas preestablecidas, lo que le permite al Estado imponer sanciones como “respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración” Esta potestad administrativa, por su naturaleza, descarta de antemano la imposición de sanciones privativas de la libertad. (iii) La existencia de la potestad sancionatoria administrativa, tienen por demás, una cierta finalidad preventiva. De hecho, “implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente

⁶¹ ley 1437 de 2011. Artículo 52.

⁶² Ley 1801 de 2016. Artículo 138.

al cumplimiento de tales prescripciones, las infringe deliberadamente”. (iv) Esta potestad, se encuentra subordinada a que se respeten las garantías del debido proceso y, en especial, el derecho de defensa y la designación expresa de la autoridad competente para imponer la sanción. Así, la sanción que se imponga debe ser la consecuencia de un proceso transparente, imparcial en el que se haya demostrado plenamente la comisión de la falta y se haya garantizado el pleno y efectivo ejercicio del derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, por parte del implicado, y todos los demás que rigen el debido proceso. También debe tener en consideración, los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad – entre la sanción falta o infracción administrativa-, independencia de la sanción penal y exclusión de responsabilidad objetiva, como principio general. Ha explicado la Corte, sin embargo, que estas exigencias no tienen la misma intensidad y rigurosidad que en el ámbito penal por lo que se pueden dar atenuaciones en ciertas circunstancias, vgr. En la presunción de inocencia o en el principio de tipicidad, etc. (vi) Finalmente, está claro que la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.⁶³

Este tipo de reglas son aplicables en concreto con la potestad sancionadora en materia urbanística, en el sentido de que en cumplimiento de protección de los bienes jurídicos tutelados por el derecho urbanístico, se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo.

En concepto de la Corte Constitucional,⁶⁴ las garantías constitucionales y procesales a favor de las personas, tienen como fin limitar la potestad sancionadora del Estado, las cuales deben respetar principios tan importantes como el de la legalidad y de la tipicidad, deben estar predeterminadas; en este sentido, es necesario que exista una ley previa que determine la conducta objeto de sanción y que ésta contenga una descripción precisa de la acción u omisión objeto de reproche y de la sanción que ha de imponerse. El principio de reserva de ley implica que solamente el legislador está constitucionalmente habilitado para establecer las acciones u omisiones que dan lugar al ejercicio del poder punitivo del Estado, determinar cuáles serán las correspondientes sanciones -de naturaleza penal o administrativa según el caso- y fijar los procedimientos que deben seguirse para imponerlas.

⁶³ Corte Constitucional. Sentencia C 957 de 2014.

⁶⁴ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia SU 1010 de 2008.

3.4 ESCENARIOS NORMATIVOS DE LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA DEL ESTADO APLICABLES A LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS

Actualmente los operadores jurídicos enfrentan tres escenarios jurídicos de cara a los procesos sancionatorios por infracciones Urbanísticas, los cuales contienen cada uno, variables y características propias que plantean distintos cuestionamientos en su interpretación los cuales se desarrollan a continuación.

3.4.1. Primer escenario: Caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en vigencia del artículo 38 del decreto 01 de 1984.

Un primer escenario de la facultad sancionatoria del Estado, en materia de infracciones Urbanísticas, está dado en vigencia del artículo 38 del decreto 01 de 1984, el cual señalaba que “Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas. “En este escenario se presenta un grado moderado de Incertidumbre, con relación respecto a qué momento se empieza a contar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, frente a las infracciones urbanísticas, como conducta de carácter continuado o realizada con intervalos de tiempo.

Igualmente en este mismo escenario, se presenta incertidumbre en la interpretación de la palabra acto, contenida en dicha norma, ya que para algunos operadores jurídicos, por acto se debe entender la fecha en que se conoció sobre la infracción, mientras que para otros operadores, la actuación se debe contabilizar a partir de la fecha de radicación de los expedientes y para otros más, dicho termino se debe comenzar a contar, a partir de la fecha en que profiere auto de averiguación preliminar, o la fecha en que se pudo haber terminado la construcción.

Así mismo, hay incertidumbre sobre que se considera actuación administrativa del Estado en materia sancionatoria, de cara al principio de favorabilidad; con miras a interrumpir la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, llegándose a plantear por parte de la Jurisprudencia del Consejo de Estado, tres tipos de tesis al respecto, una llamada amplia, la cual consideraba actuación administrativa del Estado, la expedición del acto administrativo que impone sanción en materia urbanística, antes de los 3 años de conocido el acto, una tesis moderada que consideraba actuación administrativa del Estado, la expedición del acto administrativo que impone sanción en materia urbanística y su notificación, antes de los 3 años de conocido el acto y una tesis restrictiva que consideraba actuación

administrativa la expedición del acto administrativo, su notificación y haberse surtido el agotamiento de la vía Gubernativa.

3.4.2. Segundo escenario: Caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en vigencia del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Un segundo escenario, tiene relación con la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en vigencia del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, el cual señala que

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.⁶⁵

Este escenario genera incertidumbre en los operadores jurídicos, con relación a qué momento se empieza a contar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, frente a las infracciones urbanísticas, realizada con intervalos de tiempo, en el caso de que se logrará determinar la fecha aproximada de terminación de la última obra, o que la misma se esté desarrollando en el momento, dado que ni la Ley, ni el reglamento han establecido un término para entender si hay solución de continuidad o no entre una obra y otra.

En este sentido se podría aplicar la regla de interpretación dada en la Sentencia 8340, del 20/03/2003, expediente 214250, Radicado 25000-23-24-000-2001-0431-01, M.P Manuel Santiago Urueta Ayola, en el sentido de que para determinar si existe caducidad de la acción sancionatoria prevista en el artículo 38 del C. C. A., respecto a las infracciones Urbanísticas, se debe tener en cuenta la fecha en que cesa la conducta y no la de su iniciación, pues el inmueble hay que considerarlo como una unidad.

También, puede generar incertidumbre en cuanto a la fecha en que se debe empezar a contar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en aquellos tipos de infracciones en que no es posible determinar la fecha de

⁶⁵ Ley 1437 de 2011. Artículo 52.

terminación de las obras de construcción sin licencias, por no tenerse las pruebas técnicas y científicas que así lo corroboren, debiéndose acudir a fórmulas de contabilización arbitraria, a criterio del operador jurídico, tales como la fecha en que se conoció de la infracción por parte de cada despacho, fecha de radicación de los expedientes, fecha probable en que se pudo terminar la obra en condiciones óptimas para terminarla. (Presunción)

El aspecto positivo, que deviene de esta escenario, tiene relación a que no hay Incertidumbre sobre que se considera actuación administrativa del Estado en materia sancionatoria, ya que el artículo 52 contempla expresamente como actuación administrativa necesaria, para que no opere la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, la expedición del acto administrativo que impone sanción en materia urbanística y su notificación, antes de los 3 años, contados desde el día siguiente en que ceso la infracción y/o ejecución de la conducta.

3.4.3. Tercer escenario: Caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en vigencia del artículo 138 de la Ley 1801 de 2016. Nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia

Un tercer escenario, de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en materia de infracciones urbanísticas, está dado en vigencia del artículo 138 de la Ley 1801 de 2016, nuevo código nacional de policía y convivencia, el cual consagro que “El ejercicio de la función Policial de Control Urbanístico, caducara en 3 años, solo cuando se trate de parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones”.⁶⁶

En la anterior disposición, se da a entender que las intervenciones urbanísticas realizadas sobre terrenos no aptos para construir, podrán ser intervenidas y sancionadas en cualquier tiempo por el Estado, en su función de velar por el interés general y las normas de planeación del territorio; y que solo opera la facultad sancionadora del Estado, respecto de aquellas infracciones urbanísticas realizadas en terrenos aptos, para cualquier tipo de actuación urbanística.

En este artículo, se le da un tratamiento similar al que la jurisprudencia ha establecido respecto a la no existencia de termino de caducidad frente a la facultad sancionatoria del estado con relación a obras de construcción o cualquier tipo de intervención irregular al espacio público, hecho que a su vez se ratifica lo dispuesto en el Artículo 226 de la ley 1801 de 2016, el cual señala que

⁶⁶ Ley 1801 de 2016. Artículo138.

Cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, no existe caducidad de la acción policiva. La autoridad de Policía comunicará la iniciación de la actuación al personero, quien podrá pedir directamente, o por intermedio de delegado, que se le tenga como interesado en el proceso.⁶⁷

Vale decir respecto al artículo 138 de la Ley 1801 de 2016, que una vez consultada la exposición de motivos de la ley,⁶⁸ el artículo no encontró objeción por ninguna de las cámaras en el cual fue debatido y que el texto final del mismo, fue aprobado por ambas cámaras de acuerdo al proyecto de ley original.

Asimismo de acuerdo con lo señalado en el inciso tercero del artículo 137 de la ley 1801 de 2016 “ En cualquiera de los eventos de infracción urbanística, si el presunto infractor probare el restablecimiento del orden urbanístico, antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas”, con lo cual se concluye que es factible para la administración realizar la intervención de las obras urbanísticas sin licencia o en espacio público sin la imposición de sanción, cuando el infractor legaliza las obras de construcción o vuelve las cosas a su estado inicial.

La norma en comento no hace referencia a los criterios para contar el término de caducidad, porque el único criterio que tiene en cuenta es si las obras de construcción realizadas sin licencia se hacen o no en terrenos aptos para la construcción, caso en el cual el término de caducidad es de 3 años, término previsto a su vez en el Decreto 01 de 1984 y artículo 52 de la ley 1437 de 2011, por lo cual en nuestro concepto son aplicables los criterios establecidos por la Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia y en el procedimiento sancionatorio establecido en el capítulo 3 del título III de la ley 1437 de 2011, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 47 de la ley 1437 de 2011, el cual establece que “ Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”.

Vale la pena concluir, en relación al artículo 138 de la Ley 1801 de 2016, que la precitada disposición, no establece límites para el ejercicio del *Ius Puniendi*, por parte del Estado, sobre aquellos tipos de construcciones realizadas en terrenos no aptos para construir, vulnerando normas de rango constitucional y convencional, así como principios del derecho sancionatorio y del Estado social de derecho, ya que podría

⁶⁷ Ley 1801 de 2016. Artículo 226.

⁶⁸ <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2014-2015/article/99-por-la-cual-se-expide-el-codigo-nacional-de-policia-y-convivencia>. (Día 14 de julio de 2019).

ser objeto de sanciones por parte del Estado, en cualquier momento, con medidas correctivas tan gravosas e inmediatas como la demolición de aquellas viviendas y barrios enteros, que estén en esta condición.

3.5 DEBER DE OFICIOSIDAD EN LA OBSERVANCIA DE LA CADUCIDAD POR EL OPERADOR JURÍDICO

De acuerdo al numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

En concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de octubre de 1989, referenciado a su vez en el Concepto de la Sala de Consulta Servicio Civil del Consejo de Estado 1632 de 2005, se señala que :

El término de caducidad es de orden público y está dispuesto por la ley, por lo cual se cumple inexorablemente, no puede ser suspendido, renunciado o prorrogado por voluntad de un particular; es una institución de orden público, a través de la cual, el legislador establece un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de los administrados, no hay duda que su declaración procede de oficio, por lo cual no tendría sentido que, si en un caso específico, la administración advierte que ha operado el fenómeno de la caducidad, no pudiese declararla de oficio, y a sabiendas continúe con la actuación que finalmente, culminará en un acto viciado de nulidad por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite.

De acuerdo a lo anterior, el operador jurídico que conoce los procesos sancionatorios, una vez tenga los elementos probatorios suficientes para determinar que ha acaecido el fenómeno jurídico de la facultad sancionatoria del estado, en los hechos materia de investigación, tiene plena facultad y deber legal de declararla de oficio, puesto que es una institución de orden público y con su declaratoria se contribuye al cumplimiento de los principios esbozados en el artículo 3 de la ley 1437 de 2011 y en especial en el precitado numeral 11 del mismo artículo.

Conclusión del Capítulo: La caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en materia de infracciones Urbanísticas ha atravesado por diferentes niveles de incertidumbre por parte de los operadores jurídicos en la aplicación de la normativa aplicable en cada uno de los escenarios en que han tenido aplicación cada una de

las normas que han regido el desarrollo de los procesos sancionatorios a su cargo, desde la expedición del Decreto 01 de 1984, la posterior expedición de la ley 1437 de 2011 y la actual aplicación del artículo 138 de la ley 1801 de 2016, siendo de especial nivel de aceptación en un Estado Social de Derecho, la definición de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, aplicable en materia Urbanística, la contenida en la ley 1437 de 2011, la cual involuciono en nuestro concepto con la reciente concepción del termino de caducidad que debe operar en materia de infracciones Urbanísticas las cuales limitan el termino de dicha figura solo en lo relativo a las infracciones Urbanísticas realizadas en terrenos aptos para la construcción de obras.

4. EVOLUCION LEGAL, DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS CRITERIOS QUE PERMITEN ESTABLECER CUANDO OPERA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO EN MATERIA DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS

En el presente capítulo, se hará una aproximación a los diferentes criterios que la Ley, la doctrina y la jurisprudencia han establecido en torno a establecer cuando opera la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en materia de infracciones urbanísticas, dada las características propias de este tipo de infracción, entre las cuales se pueden mencionar la forma de ejecución de las mismas, las cuales pueden ser ejecutadas de forma continua o discontinua y el tipo de terrenos en que son construidas, los cuales pueden ser aptos o no aptos para construir y si los mismos son terrenos públicos o privados, lo cual permitirá al operador jurídico, de manera inequívoca determinar si dicha facultad inexorablemente se ha producido o no, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas a ser sancionadas.

4.1 CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA LEY Y EL REGLAMENTO

La facultad sancionatoria del Estado, ha ido evolucionando en la normatividad Colombiana, a través del tiempo, conforme a las interpretaciones que la jurisprudencia y la doctrina, han aportado, en torno a la concepción y el alcance que debe tener la aplicación de la facultad sancionatoria del Estado y cuando se debe considerar surtida de forma regular dicha actuación, dentro del periodo de tiempo que la normatividad ha establecido, para que el Estado pueda desplegar dicha prerrogativa.

En virtud de lo anterior, en este apartado se analizará la concepción de la facultad sancionatoria del Estado, en materia normativa, contemplada desde el artículo 38 del decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (CPACA) y el artículo 138 de la Ley 1801 de 2016, nuevo código Nacional de Policía y Convivencia, en el cual alude de forma específica por primera vez, el termino en que el Estado, podrá ejercer la facultad sancionatoria en materia de infracciones urbanísticas, norma que se convierte por ende en norma especial, para la respectiva materia.

Norma	Artículo que regula la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado	Criterio determinante
Decreto 01 de 1984. Código Contencioso Administrativo	Artículo 38 “Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”.	El criterio determinante para contabilizar el término de la caducidad de facultad sancionatoria del Estado, lo constituye la materialización del acto que pueda ocasionarlas.

Norma	Artículo que regula la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado	Criterio determinante
Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).	Artículo 52: “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. “ ... “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”.	El criterio determinante para contabilizar el término de la caducidad de facultad sancionatoria del Estado, lo constituye el hecho de que cese la conducta o infracción y no el momento en que comienza. Se interrumpe la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado cuando la administración expide el acto administrativo que impone la sanción y lo notifica en los 3 años posteriores a la ocurrencia o cese de la conducta o infracción.

Norma	Artículo que regula la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado	Criterio determinante
Ley 1801 de 2016, Nuevo Código Nacional de Policía y de Convivencia, que entró en vigencia el pasado 30 de enero de 2017, 6 meses después de ser expedido, según lo señaló la misma Ley.	Artículo 138: “El ejercicio de la función Policial de Control Urbanístico, caducara en 3 años, solo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones”.	Solo existe caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en materia de infracciones urbanísticas, cuando hayan pasado más de 3 años, de producido el hecho de parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones.

Del tenor literal de las normas que anteceden, se puede evidenciar que en el Decreto 01 de 1984, se señaló que la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, caducaba a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas, sin realizar mención alguna de la definición del concepto de “acto que pudiera ocasionarlas”, el cual fue interpretado por la doctrina y la jurisprudencia en vigencia de dicha norma, como el hecho jurídico o acto jurídico que pudiera ser objeto de reproche por disposición expresa en las normas sustantivas que hacían parte del derecho administrativo sancionador, que se materializaba de forma instantánea o al momento en que cesara, para cada una de las materias en que tuviera aplicación cada una de las normas que consagraban los diferentes tipos de infracciones y las sanciones administrativas aplicables a cada una de ellas. Debido a la indeterminación del concepto, surgen diferentes aportes de la doctrina y la jurisprudencia, sobre todo en relación al momento en el cual se empieza a contar el término de la caducidad facultad sancionatoria del estado en relaciones a las infracciones o faltas de carácter continuado y otros aspectos, como cuando se entendía surtida la actuación del Estado, con miras a interrumpirla.

Los vacíos esbozados respecto a lo señalado en el artículo 38 del decreto 01 de 1984, fueron llenados de manera clara por el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, en el cual se recogieron importantes aportes jurisprudenciales del consejo de Estado, en su esfuerzo de interpretar dicho Decreto, los cuales se recopilaron de manera sistemática haciendo alusión a que 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 y que 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. Esta definición de la facultad sancionatoria del estado es de aplicación general, en el caso de no existir norma

especial que regule una materia específica y representa un avance de nuestro ordenamiento jurídico en materia de derecho administrativo sancionador, en aras de cumplir con los principios que la doctrina y la jurisprudencia han predicado se deben cumplir en el desarrollo de los procesos sancionatorios en un estado Social de Derecho como el concebido por el preámbulo de nuestra Carta Magna, siendo de especial importancia para el cumplimiento de la seguridad jurídica de los administrados.

A contrario sensu y en relación con el contenido del artículo 138 de la ley 1801 de 2016, Nuevo Código Nacional de Policía, que regula el término de la facultad sancionatoria del Estado, respecto a las infracciones urbanísticas, como norma especial, de preferente aplicación sobre aquellos procesos conocidos por la administración a partir del 27 de Enero de 2017, fecha en que entro en vigencia dicha Ley, se produce un retroceso en nuestro concepto, en las garantías del cumplimiento de los principios que deben regir este tipo de actuaciones y en especial respecto a la indefinición del termino en que la facultad sancionatoria del estado se puede desplegar sobre la población, lo cual va en contra de la seguridad jurídica, en razón a que solo se determina la caducidad del ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado sobre aquellas infracciones urbanísticas realizadas en terrenos aptos para construir, lo cual conlleva a abrir el tipo contravencional, de forma indeterminada injustificadamente, lo cual puede ir en contra de los principios consagrados en el artículo 7 del propio Código de Policía, del artículo 3 de la ley 1437 de 2011 y del artículo 29 de la Constitución Política.

4. 2 CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA JURISPRUDENCIA

Los criterios establecidos por las altas cortes para establecer el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, se presentan a continuación de forma cronológica, relacionando la norma objeto de interpretación, vigente en el momento en que se radico cada una de las demandas que dieron origen a cada uno de los procesos, así:

Sentencia	Norma objeto de Interpretación y problema Jurídico	Criterio para establecer termino de caducidad
Sentencia 253035, del 27/04/2001, Consejo de	Norma objeto de Interpretación :	Opera la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado respecto a las infracciones urbanísticas realizadas en espacio público, pero el

<p>Estado, Sección Primera, Ponente Camilo Arciniegas Andrade</p> <p>Radicado 25000-23-24-000-2000-0064-01</p>	<p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Opera o no la caducidad de la acción sancionatoria de la administración respecto de la infracción urbanística realizadas en espacio público.</p>	<p>Estado debe intentar su recuperación a través de otro tipo de acciones constitucionales y legales, dado que los bienes de uso público son imprescriptibles.</p> <p>(Razón por la cual para nuestro criterio y por desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, ya analizado, no opera la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en materia de obras de construcción realizadas en el espacio público)</p>
<p>Sentencia 6896, 25/04/2002, Número de expediente 255075, Radicado 25000-23-24-000-1998-00939-01, Sección Primera del Consejo de Estado, M.P Camilo Arciniegas Andrade.</p>	<p>Norma objeto de Interpretación:</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Cuál es el punto de partida para computar el término de tres (3) años de caducidad de la potestad sancionatoria de las autoridades administrativas respecto a las infracciones urbanísticas</p>	<p>El término para computar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, frente a las infracciones Urbanísticas, se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina.</p>
<p>Sentencia 8340, 20/03/2003, Expediente 214250, Radicado</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el</p>	<p>Para determinar si existe caducidad de la acción sancionatoria prevista en el artículo 38 del C. C. A., respecto a las infracciones Urbanísticas, se debe tener en cuenta la fecha en que cesa la conducta y no la de su iniciación,</p>

<p>25000-23-24-000-2001-0431-01, Sección primera del Consejo de Estado, M.P Manuel Santiago Urueta Ayola.</p>	<p>artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Cuál es el punto de partida para computar el término de tres (3) años de caducidad de la potestad sancionatoria de las autoridades administrativas respecto a las infracciones urbanísticas continuas y cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público.</p>	<p>pues el inmueble hay que considerarlo como una unidad ; asimismo aclara que cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público, el término en comento no empieza a correr, es decir, que la acción sancionadora en esta materia no caduca, mientras no cese la conducta o desaparezca el hecho respectivo.</p>
<p>Consejo De Estado, Sección Cuarta, Ponente : Ligia López Díaz NR.: 213881 25000-23-24-000-2001-9130-01 18/09/2003</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico: A partir de qué momento se debe empezar a contabilizar el término de 3 años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, respecto a aquellas infracciones o faltas de término de</p>	<p>La fecha que debe tenerse en cuenta para iniciar la contabilización de los tres años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo será aquella en la cual cesó la conducta y no la de su iniciación.</p> <p>El término de la caducidad sancionatoria finaliza con la notificación del acto sancionatorio independientemente de la interposición de los recursos</p>

	ejecución continuadas.	
<p>Consejo De Estado, Sección Primera NR: 2000909 25000-23-24-000-2002-00317-02</p> <p>12/03/2009</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico: A partir de qué momento se debe empezar a contabilizar el termino de 3 años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, respecto a aquellas infracciones o faltas de término de ejecución continuadas</p>	<p>El cómputo de la caducidad para imponer la sanción debe hacerse a partir del último acto, esto es, desde la fecha en la cual cesaron dichas conductas, en el caso de aquellas faltas continuadas o permanentes.</p>
<p>Sentencia 2003-00442 de septiembre 29 de 2009.</p> <p>Sentencia de unificación del Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Rad.: 11001-03-15-</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Necesidad de unificar criterio de interpretación jurisprudencial sobre cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, dado que sobre el particular</p>	<p>La sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, este hecho se considera actuación de la administración en su facultad de la potestad sancionatoria, la cual interrumpe el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, señalado en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Tesis precedida en las siguientes sentencias del Consejo de Estado:</p> <p>1. Sentencia Mar. 24/94, Consejo de Estado, Sección Cuarta, Exp. 5033, M, P, Jaime Abella Zárata.</p>

<p>000-2003-00442-01</p>	<p>existen tres tesis: a) Se entiende ejercida la potestad disciplinaria cuando se produce la decisión que resuelve la actuación administrativa sancionatoria. b) Para que se considere “impuesta” la sanción es necesario no solo que el acto sancionatorio primigenio se expida, sino también que se notifique. c) Debe haberse expedido el acto sancionatorio, resuelto todos los recursos que se propusieron, y notificado las decisiones sobre éstos.</p>	<p>2. Sentencia de Junio 23/2000, Exp. 9884 M, P, Julio E. Correa Restrepo; Consejo de Estado. Sección Cuarta.</p> <p>3. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Consejo de Estado. Sección Primera, Exp. 13353, Magistrada Ponente Doctora Ligia López Díaz.</p> <p>4. Sentencia del 23 de enero de 2003, Consejo de Estado. Sección Primera, Exp. 7909, con Ponencia del doctor Manuel Santiago Urrueta Ayola.</p>
<p>Actos administrativos : A-2006-0059, A-2008-1944, A-2008-2084; A-2008-1445 y A-2010-2354, de la Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>A partir de qué momento se cuenta la caducidad de la facultad sancionatoria del</p>	<p>La caducidad de la facultad sancionatoria se cuenta a partir del último hecho constitutivo de la infracción y se interrumpe con la notificación de la decisión que impone la medida correctiva (decisión de fondo).</p>

Justicia de Bogotá D.C.	Estado en materia de infracciones urbanísticas y como se interrumpe.	
Consejo De Estado, Sección Primera, Ponente : Marco Antonio Velilla Moreno NR: 2007142 25000-23-24-000-2004-00986-01 09/06/2011	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Cuál es el momento en que se considera que la sanción es impuesta oportunamente para interrumpir la caducidad de la facultad sancionatoria prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.</p>	La sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años indicado en la norma se ejerce esta potestad, es decir, se expide y se notifica el acto administrativo que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal, sin tener en cuenta, para tales efectos, las fechas de los recursos administrativos interpuestos ni la exigencia del agotamiento de la vía gubernativa.
Consejo De Estado, Sección Cuarta, Ponente : Martha Teresa Briceño De Valencia NR: 2010768 25000-23-24-000-2004-00030-01 02/08/2012	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Cuál es el momento en que se considera que la sanción es impuesta oportunamente para interrumpir la caducidad de la facultad</p>	El término de los tres años previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo se debe contabilizar desde la fecha en que se produjo el acto que ocasiona la sanción, hasta la notificación del acto administrativo que la impone, independientemente de la interposición de los recursos en la vía gubernativa.

	sancionatoria prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.	
<p>Consejo De Estado, Sección primera, Ponente : María Elizabeth García González NR: 2010469 25000-23-24-000-2004-01001-01</p> <p>23/08/2012</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Cuál es el momento en que se considera que la sanción es impuesta oportunamente para interrumpir la caducidad de la facultad sancionatoria prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.</p>	<p>Dentro los tres años siguientes a la ocurrencia del hecho que pueda conllevar sanción, la autoridad administrativa debe haber expedido el acto principal -aquel que impone reprimenda- y su consecuente notificación, sin importar que en ese plazo se haya decidido o no los recursos administrativos interpuestos en contra del mismo.</p>
<p>Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C</p> <p>Acto administrativo A-2014-0056 del 28 de enero de 2014. Consejero ponente: William</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 y artículo 2 de la Ley 810 de 2003.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>La Sala entrará a determinar si se configura el fenómeno de la caducidad cuando</p>	<p>El término de la caducidad respecto de las obras de construcción que no están acordes con lo autorizado en la licencia de modificación y sus planos, deberá contarse a partir del hecho constitutivo de infracción al régimen de obras, es decir en la fecha en la cual cobró firmeza la modificación a la licencia de construcción, pues es evidente que la infracción no es por construir sin licencia, sino en contravención a la licencia otorgada.</p>

<p>Gabriel Jiménez Schroeder.</p> <p>Exp.178-10.</p>	<p>se sanciona por contravenir lo autorizado en una modificación de la licencia de construcción siendo las obras anteriores a la expedición de la misma.</p>	
<p>Sentencia 2018793, 27/03/2014 Radicado: 25000-23-24-000-2006-00756-01 Sección Primera del Consejo de Estado. M.P GUILLERMO VARGAS AYALA.</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Cuál es el punto de partida para computar el término de tres (3) años de caducidad de la potestad sancionatoria de las autoridades administrativas respecto a las infracciones urbanísticas.</p>	<p>El término de la facultad sancionatoria del Estado, debe empezar a contarse desde el instante en el cual se tuvo plena certeza de que la construcción levantada en ese predio no contaba con el respaldo de una licencia de construcción, así como desde el momento en que se precisan mediante visita en el lugar de la infracción Urbanística, el detalle de las obras adelantadas al margen del ordenamiento jurídico.</p>
<p>Consejo De Estado, Sección Primera, Ponente : María Elizabeth García González NR: 2020725 25000-23-24-000-2005-01346-01 21/08/2014</p>	<p>Norma objeto de Interpretación:</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>A partir de qué momento se debe empezar a</p>	<p>El cómputo de la caducidad para imponer la sanción debe hacerse a partir del último acto, esto es, desde la fecha en la cual cesaron dichas conductas, en el caso de aquellas faltas continuadas o permanentes.</p>

	contabilizar el termino de 3 años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, respecto a aquellas infracciones o faltas de término de ejecución continuadas	
<p>Consejo De Estado, Sección Primera, Ponente: Guillermo Vargas Ayala NR: 2074303 25000-23-24-000-2005-01289-01</p> <p>06/11/2014</p>	<p>Norma objeto de Interpretación:</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>A partir de qué momento se debe empezar a contabilizar el término de 3 años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, respecto a aquellas infracciones o faltas de término de ejecución continuadas.</p>	<p>El cómputo de la caducidad para imponer la sanción debe hacerse a partir del último acto, esto es, desde la fecha en la cual cesaron dichas conductas, en el caso de aquellas faltas continuadas o permanentes.</p>
<p>Consejo De Estado, Sección Primera, Ponente : María Elizabeth García González NR: 2075666 25000-23-24-000-2005-01346-</p>	<p>Norma objeto de Interpretación:</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p>	<p>La contabilización del término de la caducidad para imponer la sanción debe contarse para las faltas permanentes o continuadas, a partir del último acto, y en los demás casos, vale decir, para las faltas instantáneas, se contabilizará en la forma establecida por el artículo 38 del</p>

<p>01 29/04/2015</p>	<p>A partir de qué momento se debe empezar a contabilizar el término de 3 años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, respecto a aquellas infracciones o faltas de término de ejecución continuadas y frente a las de ejecución instantánea.</p>	<p>C.C.A., esto es, desde que el hecho se produce.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Quinta Sentencia 11001032800020150000500 (20150005) del 07/21/2016). C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio</p>	<p>Norma objeto de Interpretación : La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984. Problema Jurídico: Cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, con miras a interrumpir el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, señalado en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p>	<p>La Sección Quinta de esta corporación reiteró la sentencia del 29 de septiembre del 2009 de la Sala Plena de este tribunal, la cual unificó la jurisprudencia en relación con determinar la tesis que se debe adoptar frente al régimen sancionatorio, indicando 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”</p>

<p>Consejo De Estado, Sección Cuarta Ponente : Jorge Octavio Ramírez Ramírez</p> <p>NR: 2096813 11001-03-15-000-2016-01374-01 08/09/2016</p> <p>Consejo De Estado, Sección Cuarta Ponente : Jorge Octavio Ramírez Ramírez NR: 2105789 11001-03-15-000-2017-00500-01 23/11/2017</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico: Determinar si existe o no un criterio unificado en la jurisprudencia respecto a en que momento, la sanción es impuesta oportunamente para interrumpir la caducidad de la facultad sancionatoria prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.</p>	<p>Respecto a la caducidad de la facultad sancionatoria prevista en el artículo 38 del CCA, no existe actualmente un criterio unificado en la jurisprudencia, por lo que resulta constitucionalmente admisible que las autoridades judiciales adopten de forma motivada y razonada cualquiera de las tesis vigentes en la jurisprudencia. (...).</p> <p>(Es de anotar que estas sentencias, como algunas otras, desconoce lo dispuesto por la Sentencia de unificación del Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2003-00442 de septiembre 29 de 2009. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Rad.: 11001-03-15-000-2003-00442-01, por considerar que dicha sentencia se refirió solamente a las sanciones disciplinarias y no a cualquier tipo de proceso sancionatorio).</p>
<p>Consejo De Estado, Sección Primera (S5 Descongestión Acuerdo 357/2017) Ponente : Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez</p> <p>NR: 2114029 Sentencia 25000-23-24-000-2009-00299-01 31/05/2018</p>	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico: Determinar cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, con miras a interrumpir el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria del</p>	<p>Dentro los tres años siguientes a la ocurrencia del hecho que pueda conllevar sanción, la autoridad administrativa debe haber expedido el acto principal -aquel que impone reprimenda- y su consecuente notificación, sin importar que en ese plazo se haya decidido o no los recursos administrativos interpuestos en contra del mismo.</p>

	Estado, señalado en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.	
Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia 25000232400020 090029901, mayo 31 de 2018. C. P. Lucy Jeannette Bermudez.	<p>Norma objeto de Interpretación :</p> <p>La norma objeto de interpretación es el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p> <p>Problema Jurídico:</p> <p>Determinar cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, con miras a interrumpir el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, señalado en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.</p>	La sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, este hecho se considera actuación de la administración en su facultad de la potestad sancionatoria, la cual interrumpe el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, señalado en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, sin importar que en ese plazo se hayan decidido o no los recursos administrativos impuestos en contra del mismo

De las síntesis de las decisiones Jurisprudenciales señaladas se observan 7 criterios básicos que en ocasiones se reiteran en otras sentencias, los cuales se pueden resumir en el siguiente cuadro:

N°	Criterio para establecer termino de caducidad	Se reitera
1	Opera la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado respecto a las infracciones urbanísticas realizadas en espacio público, pero el Estado debe intentar su recuperación a través de otro tipo de acciones constitucionales y legales, dado que los bienes de uso público son imprescriptibles.	1 vez
2	El computo del término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, frente a las infracciones Urbanísticas, se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina.	1 vez

3	El cómputo de la caducidad para imponer la sanción debe hacerse a partir del último acto, esto es, desde la fecha en la cual cesaron dichas conductas, en el caso de aquellas faltas continuadas o permanentes.	10 veces
4	Cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público, el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, no empieza a correr, es decir, no caduca, mientras no cese la conducta o desaparezca el hecho respectivo.	2 veces
5	La sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años indicado en la norma se ejerce esta potestad, es decir, se expide y se notifica el acto administrativo que concluye la actuación administrativa sancionatoria.	14 veces
6	El término de la caducidad respecto de las obras de construcción que no están acordes con lo autorizado en la licencia de modificación y sus planos, deberá contarse a partir del hecho constitutivo de infracción al régimen de obras, es decir en la fecha en la cual cobró firmeza la modificación a la licencia de construcción , pues es evidente que la infracción no es por construir sin licencia, sino en contravención a la licencia otorgada.	1 vez
7	El término de la facultad sancionatoria del Estado, debe empezar a contarse desde el instante en el cual se tuvo plena certeza de que la construcción levantada en ese predio no contaba con el respaldo de una licencia de construcción, así como desde el momento en que se precisan mediante visita en el lugar de la infracción Urbanística, el detalle de las obras adelantadas al margen del ordenamiento jurídico.	1 vez

Como puede observarse, la interpretación Jurisprudencial de lo señalado en el artículo 38 del decreto 01 de 1984, respecto al término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, adopto en forma reiterada 2 criterios determinantes, el primero que respecto a las conductas o infracciones de carácter continuado, como las infracciones urbanísticas, la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado se empieza a contabilizar a partir del momento en que cesa la conducta y no desde que esta inicia, y como segundo criterio ampliamente reiterado, que para entender que se ha interrumpido el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, debe haberse expedido y notificado en debida forma el acto administrativo sancionatorio dentro de los 3 años señalados en el mismo artículo.

Dichos criterios fueron acogidos por la comisión redactora de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA – en su artículo 52, zanjando las dudas interpretativas que se derivaron del

tenor literario del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, lo cual explica en parte, la nula producción de interpretación jurisprudencial del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por entenderse lo suficientemente claro el alcance de dicha disposición legal, en relación al momento en que se debe empezar a contar el término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado respecto a las conductas o infracciones de carácter continuado y que actuaciones debía desarrollar la administración para interrumpir el término de caducidad facultad sancionatoria del Estado previsto en el mismo artículo.

De los 7 criterios señalados por la Jurisprudencia del Consejo de Estado, para interpretar la aplicación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, adoptaríamos los dos criterios adoptados por el legislador en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, ya mencionados, por su contribución a dilucidar a partir de qué momento se empieza a contabilizar el término de los 3 años para que se produzca la facultad sancionatoria del Estado en aquellas conductas o infracciones de carácter continuado y el que señala las actuaciones que debe ejercer el Estado, para interrumpir dicho término. Por lo demás adoptaría el criterio relacionado al hecho de que cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público, el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, no caduca.

Vale la pena señalar finalmente, que algunos de los criterios jurisprudenciales esbozados, resultan especialmente confusos y quizás por ello, no tuvieron acogida en providencias posteriores proferidas por las diferentes secciones del Consejo de Estado, ni por el legislador en normas posteriores a la vigencia del decreto 01 de 1984, razón por lo cual, no serán tenidos en cuenta en esta monografía, para establecer un criterio ideal hipotético que debería contener la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en materia de infracciones urbanísticas.

4.3 CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA DOCTRINA

Laverde Álvarez,⁶⁹ al hacer referencia al artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, el cual se ocupa de regular el tema de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, manifiesta que el hecho de el citado artículo haya consignado en forma expresa que el acto administrativo que impone la sanción, debe ser expedido y notificado dentro de los 3 años siguientes al acaecimiento del hecho, de la conducta u omisión que la origina, so pena de caducidad de dicha facultad, se convierte en una fortaleza, ya que según dicho autor “ la bondad de dicha norma radica en solucionar normativamente un debate jurisprudencial e interpretativo referido a la expedición, notificación o firmeza del acto sancionatorio dentro del término de tres años que señalaba el artículo 38 del antiguo Decreto 01 de 1984, CCA, por lo que ahora se

⁶⁹ Laverde Álvarez, Juan Manuel. Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Primera Edición. Editorial Legis. 2016.

otorga seguridad jurídica tanto a la administración como a los ciudadanos acerca del termino en el que puede ejercerse con validez la facultad sancionatoria; de esta manera se respeta el derecho constitucional al debido proceso, puesto que los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios”

Sobre lo anterior Laverde Herrera,⁷⁰ expresó que hasta la entrada en vigencia del CPACA, se habían sostenido tres tesis sobre la caducidad de esa facultad así: 1. Dentro del término de 3 años que establecía el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, debía expedirse únicamente el acto administrativo sancionatorio, sin ser necesario su notificación y agotamiento de la vía gubernativa. 2. Dentro del término de 3 años que establecía el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, debía expedirse y notificarse el acto administrativo sancionatorio principal, sin ser necesario el agotamiento de la vía gubernativa. 3. El acto administrativo que refleje la voluntad de la administración respecto del procedimiento sancionatorio adelantado, debía ejecutoriarse dentro del término de caducidad previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Por otra parte Munar Castellanos y Ortiz Arciniegas,⁷¹ al hablar de la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, hacen referencia a la definición del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la cual para estos autores, establece criterios claros a partir de cuándo se contabiliza el termino de 3 años, para que dicha facultad se extinga y las actuaciones que la administración debe desplegar en el mismo término para que dicho fenómeno no ocurra.

Ramírez Castaño,⁷² en referencia al artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, señala que es llamativo el hecho de que el legislador hubiera contemplado como un elemento nuevo, la perdida de competencia de la administración, para resolver los recursos, si en el término de un año, estos no se han resuelto y que en su opinión, una vez producido el silencio administrativo positivo, este no tiene la obligación de protocolizarse, de acuerdo con lo señalado en el artículo 85 de la misma Ley. Esta última apreciación, es aun objeto de debate entre los operadores jurídicos, ya que en el precitado artículo o en alguna otra norma, no se consignó en forma expresa nada al respecto.

Vega de Herrera y Suarez Bohórquez,⁷³ adicionalmente de citar textualmente los elementos contenidos en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, citan adicionalmente la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, el día 29 de septiembre de 2009, Radicado 2003-00442-01, M.P. Susana Buitrago

⁷⁰ Laverde Álvarez, Juan Manuel. Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Primera Edición. Editorial Legis. 2016.

⁷¹ Munar Castellanos, Lucelly Roció y Ortiz Arciniegas, Luis Roberto. Derecho procesal administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Editorial Temis. Bogotá. 2014.

⁷² Ramírez Castaño, Ligia. Derecho de Petición y procedimiento Administrativo. Editorial Leyer, Bogota. 2014.

⁷³ Vega de Herrera, Mariela y Suarez Bohórquez, Julián. Derecho procesal Administrativo. Editorial Leyer. Cuarta Edición. Bogotá. 2014

Valencia, la cual es considerada y aceptada por los mismo autores como precedente aplicable en vigencia del Decreto 01 de 1984, para entender el alcance de la actuación de la facultad sancionatoria del Estado, dentro del término de 3 años señalados en el mismo artículo.

De lo anteriormente señalado, se puede concluir que los doctrinantes que han tratado el tema de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en sus diferentes obras, se han limitado a enunciar los elementos contenidos en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 y artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, relacionando además en algunos casos, la interpretación que la jurisprudencia ha tratado de dar de dichas normas, sobre en todo con relación al cuestionado artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el cual desde su entrada en vigencia, presentaba oscuros escenarios de interpretación, que fueron convalidados por los operativos jurídicos, de acuerdo con su formación y convicción jurídica, ya que por varios años, podían optar en su interpretación por una de las 3 tesis que esbozo el consejo de Estado, con relación a que actuaciones del Estado se creían como necesarias para interrumpir el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, esto es, la expedición del acto administrativo, la expedición del acto y su posterior notificación y la expedición del acto, su notificación y la resolución de los recursos que se hubieren interpuesto frente a la misma.

4.4 CRITERIOS QUE MÁS SE AJUSTAN A LA CONCEPCIÓN DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

De acuerdo con lo señalado en el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia de 1991, Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. La denominación social significa que es un Estado intervencionista, porque no se interesa sólo por el individuo, sino también por la colectividad y de ahí la explicación que pregone que prevalece el interés general sobre el particular, por lo cual tiene que hacer valer su prerrogativa de imponer sanciones a los ciudadanos que infringen las normas que emanan de su ordenamiento jurídico, en búsqueda de salvaguardar bienes jurídicos tan importantes como la seguridad, la salud pública y el crecimiento ordenado y planificado de las ciudades, en el caso de los bienes jurídicos salvaguardados por el derecho sancionador urbanístico.

La corte Constitucional,⁷⁴ reconoce un cambio en la concepción del papel del Estado contemporáneo, ya que desde sus inicios como Estado constitucional liberal, solo se justificaba como garante de los derechos y libertades individuales, pero sin ningún

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia C 506 de 2002.

compromiso con la verdadera promoción de los mismos, a un Estado social de Derecho en el cual se concibe como el promotor de toda la dinámica social hacia la efectividad de tales derechos y garantías, siendo el llamado a ejercer nuevas funciones como la de sancionar el incumplimiento de los deberes para con ella, ya que un Estado social de Derecho requiere de una Administración interventora y la potestad sancionadora en manos de la administración le permite, en muchos casos, un ejercicio más eficaz de su gestión. En la misma sentencia, se hace alusión a que el artículo 29 de la Constitución expresa que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y comporta a su vez una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, el principio de legalidad del ilícito y de la pena, la garantía del juez competente, entre otros, que sólo tienen sentido referidas a la actividad sancionadora del Estado.

Para la corte constitucional,⁷⁵ la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta y si el Estado no ejerce el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, desidia o negligencia, no puede el administrado sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan. Lo anterior, pues existe la obligación de adelantar las investigaciones, sin dilaciones injustificadas, que se aplica a toda clase de actuaciones y, por consiguiente, la justicia impartida con prontitud y eficacia no solo debe operar en los procesos penales —criminales—, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, entre otros.

Estos criterios esbozados por la Corte, son precisamente los que a nuestro modo de ver, debería contener una adecuada concepción legal y jurisprudencial en un Estado social de derecho de la figura jurídica de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, ya que al ser los procesos sancionatorios en materia urbanística, una muestra del ejercicio del *ius Puniendi* por parte de una autoridad administrativa, le son aplicables las garantías constitucionales relacionadas con la imposición de penas, de donde se desprende, en cumplimiento del artículo 29 de la Constitución política de Colombia, que la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no es imprescriptible y, en consecuencia, sobre el particular debe tenerse en forma primordial lo que consagra el derecho al debido proceso, en particular, a ser juzgado sin dilaciones injustificadas, habida cuenta que la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa.

De los criterios legales, jurisprudenciales y doctrinales revisados, consideramos que constituye un acierto lo establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, con relación a la determinación sobre a partir de qué momento se empiezan a contabilizar el término de 3 años señalados como el término en que se extingue la facultad

⁷⁵ Corte Constitucional. Sentencia C 244 de 1996.

sancionatoria del Estado, respecto a las infracciones o conductas de carácter continuo, el cual solo se empezara a contar a partir del momento en que se produzca el último acto, lo cual en materia urbanística, puede representar que la caducidad de la facultad sancionatoria se reactive y vuelva a correr en el caso de que se presente la reactivación de las obras en un edificio o inmueble, en el cual las anteriores obras no fueron legalizadas y por cualquier motivo hubieran sido suspendidas o finalizadas hasta cierto punto, pues el inmueble hay que considerarlo como una unidad y sin importar la fecha en que terminen las obras, se debe tener en cuenta la fecha en que finalicen, porque dadas las características técnicas y de uso de un inmueble, este siempre revestirá un riesgo para la vida y la integridad de quienes lo habitan y para la comunidad en general, si estos no fueron construidos de acuerdo a las normas de sismo resistencia vigentes para la época y en concordancia con los usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial de cada municipio, los cuales buscan el crecimiento planificado de las ciudades, como manifestación del interés general de las comunidades.

También es un criterio que se ajusta a un Estado Social de Derecho, aquel que establece que cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público, el término en comento no empieza a correr, es decir, que la acción sancionadora en esta materia no caduca, mientras no cese la conducta o desaparezca el hecho respectivo, ya que la garantía del derecho al espacio público, está consagrada como un derecho humano de carácter colectivo elevado a categoría constitucional, respecto del cual no puede predicarse la extinción de dicha prerrogativa, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política.

Dicho criterio refleja la búsqueda de fines señalados por la corte constitucional,⁷⁶ como la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar y la cual está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades, resaltando que la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

Conclusión del Capítulo: La jurisprudencia del Consejo de Estado es la fuente del derecho que más ha aportado al desarrollo conceptual de los criterios que deben ser tenidos en cuenta por los operadores jurídicos para determinar cuándo opera o no la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado y en razón de ello, criterios como la inexistencia del término de caducidad de dicha facultad frente a las intervenciones urbanísticas realizadas en el espacio público, a partir de qué momento se empiezan a contar los términos de dicha facultad frente a las infracciones urbanísticas de

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 265 de 2002

carácter continuo, el concepto de actuación de la administración y el de unidad de inmueble, han sido tenido en cuenta por el legislador en la expedición de las normas que regulan el tema y por los misma administración en las actuaciones administrativas dentro del desarrollo de los procesos a su cargo.

CONCLUSIONES

El derecho Urbanístico es una rama del derecho de reciente consolidación a partir de la expedición de la ley 9 de 1989 y en forma posterior, en desarrollo legal de lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, que proclamo la función social y ecológica de la propiedad.

Los procesos administrativos sancionatorios frente a la comisión de infracciones urbanísticas, no es la única forma de control urbano en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que existen otros mecanismos de control urbano como la formulación de Políticas públicas, la regulación normativa, el otorgamiento de licencias a través del curador Urbano, como forma de control la aplicación de normas Urbanísticas, la formulación de planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y de inversión, que son la definición del marco para su desarrollo reglamentario y el uso de los instrumentos previstos por la Ley 388 de 1997.

No existe una definición legal apropiada del concepto de infracción urbanística, ya que el artículo 103 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la ley 810 de 2003 y el artículo 135 de la ley 1801 de 2016, más que definir las, señala los tipos de actuaciones de los particulares que se consideran infracciones Urbanísticas, sin embargo algunos de los tipos de infracciones señaladas en las precitadas normas, tienen una relación directa con el término de la caducidad de facultad sancionatoria, señalada en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, como norma general aplicable antes de la vigencia de la ley 1801 de 2016 y del contenido del artículo 138 de la misma ley, como norma especial aplicable a las infracciones urbanísticas que hubieran tenido lugar después del 27 de Enero de 2017, en la medida en que respecto de las obras realizadas en espacio público, en terrenos protegidos, o sean contrarios al uso del suelo, a los planes de ordenamiento territorial o planes parciales, por expresa disposición del artículo 138 de la ley 1801 de 2016, no opera la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, pues el termino de 3 años, solo opera respecto a las obras de construcción o cualquier tipo de intervención realizada sin licencia en terrenos aptos para construir, lo cual excluye de dicho termino a los demás tipos de intervenciones urbanísticas realizadas sin licencia o en contravención a la misma.

Son autoridades competentes para ejercer el control urbanístico en ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, en materia del ejercicio del ordenamiento territorial, según el

artículo 29 de la Ley orgánica 1454 de 2011, dichas competencias fueron dadas a la Nación, Departamento, Área Metropolitana, Municipios y Distritos, en cumplimiento del principio de coordinación entre las distintas entidades territoriales.

El concepto de unidad de inmueble, es un concepto elaborado por la jurisprudencia que ayuda al operador jurídico a precisar a partir de cuándo se puede comenzar a contar o reanudar la contabilización del término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en aquellos inmuebles en que se realizan trabajos de construcción sin licencia con solución de continuidad.

El derecho administrativo sancionador, constituyen una de las manifestaciones de la potestad sancionadora del Estado o *Ius Puniendi*, lo cual permite a su vez la protección de los bienes jurídicos previamente considerados objeto de Tutela por la administración y se materializa a través del establecimiento de los procedimientos administrativos sancionatorios creados en virtud de la Ley, en observancia al principio de reserva de Ley en materia de procedimiento, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 3, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011.

Dentro de los principios generales del procedimiento sancionatorio, generalmente aceptados por la doctrina, que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de los procedimientos sancionatorios, están los principios de legalidad, *nos bis in ídem*, presunción de inocencia, no calificación de la intencionalidad, carga de la prueba y principio de contradicción, publicidad y principio de oficiosidad u oficialidad y el de la seguridad jurídica.

Los bienes jurídicos protegidos por el derecho Urbanístico son: el ordenamiento físico de la ciudad, el uso y tratamiento del suelo, a un ambiente sano y los recursos naturales renovables, el espacio público y el patrimonio arquitectónico y cultural.

El procedimiento administrativo sancionador es entendido como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción y que dicho procedimiento constituye, por añadidura, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública.

La facultad sancionatoria del Estado ha venido evolucionando de forma favorable desde lo establecido en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, gracias a las tesis mayoritarias de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que fueron adoptadas en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, en el cual se logró establecer a partir de qué

momento se empieza a contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria del estado, sobre aquellas conductas de carácter continuado y que actuaciones se deben desarrollar por parte del Estado para interrumpir el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado.

Los dos criterios más reiterados por la Jurisprudencia del Consejo de Estado, sobre la caducidad de la facultad sancionatoria del estado, hacen relación con a partir de cuándo se debe empezar a contar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del estado en aquellas conductas de carácter continuado y sobre qué actuaciones debe desarrollar el Estado, para que se interrumpa dicho término y se ejerza correctamente la facultad sancionatoria del Estado. Ambos criterios fueron adoptados en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011.

Con lo esbozado en el Artículo 138 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía, el cual señala que el ejercicio de la función Policial de Control Urbanístico, caducara en 3 años, solo cuando se trate de parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones, se puede inferir que la potestad sancionatoria del Estado, respecto a la obras urbanísticas realizadas en otro tipo de terrenos, no tiene término de caducidad, lo cual contraviene el derecho de los particulares a ser juzgado sin dilaciones injustificadas y habida cuenta de que la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa y constituye un retroceso a los niveles de certeza en aras del principio de la seguridad jurídica que la legislación actual había alcanzado con la definición de la facultad sancionatoria del Estado, esbozado en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011.

Uno de los criterios más importantes señalado por la Jurisprudencia del Consejo de Estado que se ha ocupado de analizar el momento a partir del cual se empieza a contabilizar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado es el que establece que en el caso de las obras de construcción realizadas sin licencia en el espacio público, el término de la facultad sancionatoria del Estado no empieza a correr, porque es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, según lo señalado en el artículo 82 de la Constitución Política de 1991.

Los conceptos contenidos en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, son adecuados a la concepción de un Estado social de derecho, ya que la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, como una muestra del ejercicio del *Ius Puniendi* por parte de una autoridad administrativa, no debe ser imprescriptible y debe ser garantista

del derecho al debido proceso y en particular, a ser juzgado sin dilaciones injustificadas, habida cuenta que la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa, los cuales peligran de ser desvirtuados con la nueva concepción de la facultad sancionatoria del Estado respecto a las infracciones urbanísticas, contenida en el artículo 138 de la ley 1801 de 2016, la cual marca un retroceso en materia del principio de seguridad jurídica que rige a los administrados, frente al poder sancionador del estado y un marcado desconocimiento de los principios que deben regir dichos procesos, los cuales en su mayoría están contemplados dentro del artículo 29 de nuestra constitución política.

El desarrollo del actual trabajo de grado permitió establecer los principales criterios que la ley, la jurisprudencia y la doctrina han esbozado, para determinar cuándo opera la facultad sancionatoria del estado en materia de infracciones urbanísticas, los cuales en su mayoría corresponden al aporte de la jurisprudencia y en menor medida por la doctrina, acogidos de manera posterior en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011 y en el artículo 138 de la ley 1801 de 2016, como norma especial en materia de infracciones urbanísticas. Tales criterios son: 1. No opera la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado respecto a las infracciones urbanísticas realizadas en espacio público. 2. El término para computar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, frente a las infracciones Urbanísticas, se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas. 3. La sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años indicado en la norma se ejerce esta potestad, es decir, se expide y se notifica el acto administrativo que concluye la actuación administrativa sancionatoria. 4. El término de la caducidad respecto de las obras de construcción que no están acordes con lo autorizado en la licencia de modificación y sus planos, deberá contarse a partir del hecho constitutivo de infracción al régimen de obras, es decir en la fecha en la cual cobró firmeza la modificación a la licencia de construcción, pues es evidente que la infracción no es por construir sin licencia, sino en contravención a la licencia otorgada. 5. En materia de infracciones urbanísticas la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, solo opera respecto a las obras de construcción realizadas sin licencia o en contra de ella en terrenos aptos para la construcción.

RECOMENDACIONES

Incluir dentro de la definición legal de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en materia Urbanística, contenida en el artículo 138 de la ley 1801 de 2016, nuevo código Nacional de Policía, como norma especial aplicable en forma preferencial a los procesos administrativos sancionatorios por infracciones Urbanísticas realizadas en vigencia de dicha ley, el cual se puede aplicar en concordancia con lo señalado en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, que frente a las obras de construcción realizadas en el espacio público, no opera la caducidad de dicha facultad.

Es recomendable demandar por inconstitucional, el artículo 138 de la ley 1801 de 2016, nuevo código Nacional de Policía, ya que al tenor literario de dicha norma, se entiende que solo opera el término de la caducidad facultad sancionatoria del estado, sobre aquellas obras realizadas en terrenos aptos para estas actuaciones, lo cual a contrario sensu, da la posibilidad, a que el Estado en cualquier tiempo pueda sancionar aquellas intervenciones urbanísticas realizadas sobre terrenos no aptos para construir, lo cual va en contravía a los principios del derecho sancionatorio y del Estado social de derecho, esbozados en esta Tesis.

Los operadores jurídicos deben aplicar en forma concordada el artículo 138 de la ley 1801 de 2016, como norma especial aplicable frente a las infracciones Urbanísticas realizadas en vigencia de dicha ley, con el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, ya que este último precepto es más completo en definir el alcance de la actuación en materia sancionatoria y a partir de cuándo se empieza a contabilizar el término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en infracciones como las Urbanísticas, que son de carácter continuado.

Plantear al legislador, que incluya en la determinación del término de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado en materia Urbanística, contenida en el artículo 138 de la ley 1801 de 2016, los criterios que la jurisprudencia y la doctrina, han señalado se deben tener en cuenta para determinar si ha operado la facultad sancionatoria del estado, algunos de los cuales ya están contenidos en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaría General. Concepto 37907 del 15 de septiembre de 2011.

Colombia. Congreso de la Republica. Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Colombia .Congreso de la Republica. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Colombia .Congreso de la Republica. Ley 810 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Presidencia de la Republica de Colombia. Decreto 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

Colombia .Congreso de la Republica. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Colombia. Presidencia de la Republica de Colombia. Decreto 1045 de 1978. Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

Colombia. Presidencia de la Republica de Colombia .Decreto 302 del 2000. Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Colombia .Congreso de la Republica. Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Presidencia de la Republica de Colombia. Decreto 1469 de 2010. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 253035 del 27/04/2001.

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 6896 del 25/04/2002. Número de expediente 255075, radicado 25000-23-24-000-1998-00939-01. M.P Camilo Arciniegas Andrade.

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 8340, del 20/03/2003, expediente 214250, Radicado 25000-23-24-000-2001-0431-01, M.P Manuel Santiago Urueta Ayola.

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 2018793, de fecha 27/03/2014. Radicado 25000-23-24-000-2006-00756-01.M.P GUILLERMO VARGAS AYALA.

Consejo de Estado. Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia de Unificación proferida el 29 de septiembre de 2009. Radicado 2003-00442-01, M.P. Susana Buitrago Valencia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010) Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicación número: 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP)

Consejo de Estado. Sección primera. Sentencia 253035 del 27 de Abril de 2001. Radicado 25000-23-24-000-2000-0064-01. M.P Camilo Arciniegas Andrade.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012). Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO, Radicación número: 54001-23-31-000-2004-00401-01.

Consejo de Estado, sección primera, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola, sentencia del 17 de abril de 1997, radicado 3959.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número 1632 de 25 de mayo de 2005.

Constitución Política de Colombia 1991.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 957 de 2014.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 1010 de 2008.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 401 de 2010.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 922 de 2001

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 870 de 2002.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 244 de 1996.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 597 de 1996.

Corte Constitucional de Colombia .Sentencia C 616 de 2002.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 207 de 2003.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-619 de 2001.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 099 de 2003.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 250 de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T 816 de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 349 de 2017.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 506 de 2002.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 265 de 2002.

Galvis Gaitán, Fernando. Manual de derecho Urbanístico. . Editorial Temis. Bogotá. 2014.

Laverde Álvarez, Juan Manuel. Manual de procedimiento Administrativo Sancionatorio. Editorial Legis. Segunda Edición. Bogotá.2016.

Laverde Álvarez, Juan Manuel. El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA. Internet: (<https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-en-el>).

Lemus Chois, Aida Elena y Lemus Chois, Víctor David. Introducción a las infracciones Urbanísticas. Universidad de los Andes. Editorial Temis.2009.

Mejía Patiño, Omar. Fundamentos de derecho administrativo Sancionador. Universidad de Tolima. Editorial Ibáñez. Bogotá. 2013.

Ossa Arbeláez, Jaime. Derecho administrativo Sancionador. Segunda Edición. Editorial Legis. Bogotá. 2009.

Pinilla, Juan Felipe y Rengifo, Mauricio. La ciudad y el derecho. Universidad de los Andes. Editorial Temis. Bogota.2012.

Munar Castellanos, Lucelly Roció y Ortiz Arciniegas, Luis Roberto. Derecho procesal administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Editorial Temis. Bogotá. 2014.

Ramírez Castaño, Ligia. Derecho de Petición y procedimiento Administrativo. Editorial Leyer, Bogota.2014.

Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso No.39 Valparaíso dic. 2012.

Revista Universidad EAFIT. Volumen 49. N° 163. Enero-junio de 2014.

Vega de Herrera, Mariela y Suarez Bohórquez, Julián. Derecho procesal Administrativo. Editorial Leyer. Cuarta Edición. Bogotá. 2014