



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 10.7 MAR 2018

Accionante	Juan Carlos Galindo Cuervo y otro.
Accionado	Municipio de Tunja
Expediente	15001-33-33-004-2015-00069-02
Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho

Decide la Sala el recurso de apelación, formulado por la parte demandante (Folios 294 - 301) contra la Sentencia de fecha 01 de febrero de 2016, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral Circuito Judicial Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda incoada. (Folios 265 – 291).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA - (Folios 2 - 15).

A través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los señores **Juan Carlos Galindo Cuervo y María Teresa Cuervo de Galindo**, presentaron demanda en contra del Municipio de Tunja, con el objeto que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se les declaró infractores al régimen urbanístico y que trajo como consecuencia la imposición de una multa.

A título de restablecimiento del derecho, solicitaron cesar cualquier investigación o sanción impuesta por posibles infracciones al régimen urbanístico vigente.

1.1. HECHOS

Los supuestos fácticos en que se fundamenta la demanda, en síntesis, son los siguientes:

- La señora María Teresa Cuervo Galindo, es propietaria del inmueble ubicado en la calle 18 No 11 – 77/89, identificado con matrícula inmobiliaria No 070 – 25602 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja.
- Conforme al acta de visita de fecha 7 de septiembre de 2012, elaborada por una de las funcionarias de control urbano de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Tunja, se indicó que se realizó intervención al inmueble referido, consistente en la ampliación y cambio de ventanas.
- El 4 de septiembre de 2013, la secretaría de infraestructura municipal, dispuso dar por iniciada actuación administrativa, encaminada al



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

esclarecimiento de los hechos, ordenando entre otras: expedir pliegos de cargos, vincular a los presuntos responsables así como que dicha determinación debía ser notificada.

- El 05 de septiembre de 2013, la secretaria de infraestructura municipal, mediante la resolución No 059, formuló pliego de cargos en contra de los demandantes, acto administrativo, que no fue notificado en debida forma, pues tan solo se surtió en relación al señor Juan Carlos Galindo, sin que pueda predicarse que la misma, se notificó a la señora María Teresa Cuervo, lo que impidió el ejercicio de su derecho de defensa, pues no tuvo la oportunidad de presentar descargos, ni de solicitar o aportar pruebas en su defensa.
- Se indicó que en el pliego de cargos, se elevó responsabilidad por infracción a las normas urbanísticas al señor Juan Carlos Galindo, quien funge como administrador del centro comercial la Casona Comercial.
- El 08 de octubre de 2013, la parte actora describió el traslado de los descargos formulados, aportando y solicitando pruebas, sin embargo, la secretaria de infraestructura, no se manifestó al respecto, ni siquiera para considerar que las mismas eran rechazadas.
- Con auto de 18 de noviembre de 2013, se dispuso la suspensión de los términos, a la espera de un informe del Ministerio de Cultura.
- A través de la Resolución No 024 de fecha 21 de abril de 2014, la Secretaría de Infraestructura, declaró infractores del régimen urbanístico a los demandantes, como propietaria del inmueble y como persona que había realizado la intervención del predio, respectivamente, imponiendo multa a los dos investigados y concediendo un plazo para adecuar el inmueble afectado a su estado original.
- Aseguró que, el acto administrativo antes referido, fue notificado personalmente al señor Juan Carlos Galindo Cuervo el 6 de mayo de 2014, quien impetró los recursos de reposición y apelación en contra del mismo. Sin embargo, dicha determinación no se notificó a la señora María Teresa Cuervo de Galindo, razón por la cual no tuvo la oportunidad de interponer los recursos de ley.
- Así entonces, mediante la resolución No 068 de fecha 8 de septiembre de 2014, se decidió el recurso presentado, reponiendo parcialmente la decisión contenida en dicho acto, reduciendo el valor de la multa impuesta y ordenando la adecuación del inmueble.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

- Afirmó que los actos administrativos enjuiciados, tienen vicios de procedimiento que, afectaron el debido proceso en general, vulnerando el derecho de defensa de los demandantes. Ello como quiera que, no se surtieron algunas notificaciones y otras se realizaron de forma irregular, evitando la intervención especialmente de la señora María Teresa Cuervo de Galindo.
- Aunado a lo anterior, se indica que la actuación de la administración es contraria a derecho, pues se aplicó una normatividad a un predio del cual se desconocía correspondía a un bien de carácter cultural, al carecer de anotación expresa en el certificado de tradición del inmueble, donde se indicara que al mismo le era prohibido la intervención, es decir, que no existía oponibilidad a terceros.
- De igual forma, en el POT municipal tampoco aparece el inmueble con la nomenclatura señalada como predio sujeto a conservación.
- Finalmente, señaló que la decisión de la administración, dispone que la adecuación y restructuración se debe realizar conforme a la “ficha Corradine”, y que el revisar tal documental, se encuentra que el inmueble con nomenclatura calle 18 No 11-77/89, no figura en tal ficha, razón por la cual no se advierte la consideración de la administración relacionada la variación de la fachada, pues no existe un documento que pueda certificar el estado original de la misma.

1.2. PRETENSIONES

La parte actora dirige el petitum, en torno a lo que seguidamente se menciona:

- Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: **resolución No 059** de fecha 05 de septiembre de 2013, mediante la cual se formuló pliego de cargos en contra de los demandantes; **resolución No 024** del 21 de abril de 2014, por medio de la cual se impuso sanción por infracción urbanística a los demandantes y la **resolución No 068** del 8 de septiembre del 2014, por medio de la cual se resolvió recurso de reposición y en subsidio de apelación frente a la liquidación de multa.
- A título de restablecimiento del derecho, solicitaron que se ordene al ente territorial demandado cesar cualquier investigación o sanción impuesta por posibles infracciones al régimen urbanístico vigente.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

Los demandantes por intermedio de apoderado judicial concretaron los cargos, en lo que respecta a normas conculcadas y concepto de violación en la forma que se reseña seguidamente.

Constitucionales: artículos 2, 13 y 29.

Legales: Artículos 47, 48, 49, 50 del C.P.A.C.A; Ley 388 de 1997; Ley 810 de 2003; Ley 1185 de 2008 y Decreto 763 de 2009.

En lo que alude al concepto de violación refirió:

Los actos administrativos enjuiciados adolecen de vicio de nulidad como quiera que no se respetó el debido proceso, vulnerándose el derecho de defensa y contradicción de los demandantes, pues no existió un decreto y práctica de pruebas dentro del proceso administrativo sancionatorio. Además de ello, también se incurrió en defectos de carácter procedimental en cuanto a las notificaciones de los investigados.

Aunado a lo anterior, indicó que la administración desconoció lo dispuesto en el Decreto 763 de 2009, al omitir la obligación de informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Público, que el inmueble objeto de controversia es de intervención restringida, a efecto que dicha entidad realizará la anotación correspondiente y de esta manera poder garantizar la oponibilidad a terceros.

En virtud de ello, destacó que tal omisión conlleva a que el inmueble no se encuentre con restricción alguna oponible a terceros, pues si la administración incumplió con tal obligación, los investigados no pueden soportar en detrimento de su patrimonio, la carga de la negligencia del ente territorial.

Finalmente preciso que de conformidad con el acuerdo 0014 de 31 de mayo de 2001, Plan de Ordenamiento de Tunja, en su artículo 35, cuadro 6, vigente en el momento de la intervención al predio, no figura el inmueble con nomenclatura calle 18 No 11-77/89 de Tunja, como predio civil con algún tipo de conservación.

2. LA CONTESTACIÓN

La entidad demandada, manifestó que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda. Respecto de las normas violadas y su concepto de violación, adujo que las mismas comportan manifestaciones, sin soporte fáctico ni jurídico, como quiera que, los actos administrativos acusados se encuentran fundados en derecho.

Precisó que la falta cometida por los actores, es una infracción urbanística, por modificar fachada y cambiar el uso del predio, para lo cual necesitaban



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

permiso, autorización, licencia de la intervención y por el bien estar ubicado en el sector histórico, se necesitaba viabilidad de la junta local del sector histórico o comité técnico asesor de patrimonio.

Refirió que la resolución No 0248 de 2012, aprobatoria del PEMP del centro histórico de la ciudad de Tunja, surtió el trámite de publicación en el diario oficial, cumpliéndose así el requisito de notificación a quienes dicha medida está dirigida, en especial sobre los bienes de nivel 1 y 2 considerados BIC, sin que se pueda alegar desconocimiento o falta de notificación de las mismas, o para en caso concreto, que dicho acto administrativo no fue registrado en el folio de matrícula inmobiliaria en la respectiva oficina de registro de instrumentos públicos, pues se trata de un acto administrativo de carácter general, cuya difusión, para cumplir con el requisito de publicidad, se dio a través del diario oficial.

En tal caso precisó que la obligación de ordenar a la oficina de registro de instrumentos públicos realizar la anotación de ser BIC, se cumple al publicarse en el diario oficial el acto administrativo correspondiente.

Aunado a lo anterior, indicó que existieron hechos suficientemente acreditados que demostraron la infracción de normas urbanísticas, tales como, el cambio de uso Institucional a Comercial del bien objeto de sanción, así como, el cambio de fachada del mismo, situación que dio lugar a la imposición de las sanciones.

En igual sentido, precisó en el caso concreto, no se está discutiendo la determinación del bien como de categoría restringida, sino, la infracción urbanística consistente en la modificación de fachada y cambio de uso del predio ubicado en la calle 18 No 11-11/89. Así las cosas, señaló que para la administración no cabe duda frente a la infracción cometida por los demandantes.

Finalmente, destacó que la responsabilidad de la infracción urbanística es del propietario y de quien autorizó o permitió que se realizará la intervención sin los documentos de ley, por tal motivo, los demandantes deben acatar la sanción impuesta, sin que se pueda alegar vulneración al debido proceso, toda vez que, las actuaciones administrativas se realizaron con sujeción a las disposiciones legales, pues existió un hecho generador de las sanciones.

3. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, puso término a la primera instancia mediante Sentencia de fecha primero (01) de febrero de 2016 (Folios 265-291)), decidiendo negar las pretensiones de la demanda.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

Para tal efecto, reiteró el problema jurídico planteado en desarrollo de la audiencia inicial, el que consistió en determinar si existió vulneración al debido proceso de los demandantes, en el trámite administrativo mediante el cual se les sancionó por modificar la fachada del bien inmueble ubicado en la calle 18 No 11-77/89, así como adecuar el bien internamente para uso comercial sin las licencias correspondientes-

En tal medida, sostuvo que no había lugar a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, pues se acreditó, dentro del trámite administrativo sancionatorio, que hubo desobedecimiento por parte de la propietaria y del administrador del bien inmueble, sobre el manejo, conservación y protección del mismo, pues con las actuaciones desplegadas existió vulneración al régimen urbanístico, que se adecua a la ley 810 de 2003, consistente en la intervención de la fachada del inmueble sin autorización y en relación con el cambio de uso del bien inmueble, que pasó de uso institucional a comercial, sin contar con la respectiva licencia y planos aprobados.

Indicó que las normas de niveles de intervención son normas urbanísticas y arquitectónicas de carácter general que son de obligatorio cumplimiento una vez se encuentran publicadas, razón por la cual la resolución No 0428, que adoptó el PEMP publicado en el diario oficial, es un acto administrativo de carácter general que no requiere notificación sino publicación, la cual en efecto se surtió y en consecuencia no es viable argumentar el desconocimiento de la ley para su cumplimiento.

Advirtió que independientemente de si se inscribió o no la categorización del bien inmueble de propiedad de la actora, como BIC, lo cierto es que el proceso sancionatorio se originó por la infracción común de modificación de fachada y cambio de uso.

Precisó que de conformidad con el decreto nacional 1469 de 2010, que reglamenta el trámite de licencias urbanísticas, si bien no se requiere licencia de construcción en la modalidad de modificación para las obras realizadas, sí se requería licencia para el cambio del uso institucional a comercial, pues el predio objeto de las modificaciones, de conformidad con el acuerdo 014 de 2001, tenía uso institucional pues allí funcionaba ADPOSTAL, y con las modificaciones ahora funcionaban establecimientos de comercio.

En consecuencia, consideró que previo a las modificaciones realizadas al inmueble, era necesario contar con el concepto favorable del Comité Técnico de Patrimonio, antes Junta Local de Patrimonio, conforme al PEMP, pues si bien la resolución 428 de 2012, artículo 125, estableció que dicha junta dejaba de funcionar y no determinó una norma transitoria, de conformidad con el artículo 126 de la misma norma, y sustentados en el principio de autonomía territorial, no se podía considerar como inexistente a dicha junta



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

local, en atención a que la administración municipal consideró mantenerla hasta la creación del comité técnico asesor de patrimonio.

Frente a la actuación administrativa desplegada en el desarrollo del proceso sancionatorio, y en relación al deber de comunicación, indicó que se cumplió con el objetivo perseguido por el principio de publicidad, cual es poner en conocimiento del investigado de la existencia de la actuación administrativa, como quiera que la administración estableció diversos medios para su concreción.

Señaló que la inclusión dentro del procedimiento administrativo sancionatorio del señor Juan Carlos Galindo Cuervo garantizó su derecho al debido proceso y defensa, pues la administración i) comunicó la existencia del trámite sancionatorio y sus distintas diligencias, en calidad de administrador del bien y ii) le permitió la participación con los mismos derechos de la parte propietaria del bien; es decir, la administración utilizó los mecanismos de comunicación de los actos y cumplió con las formalidades previstas por el ordenamiento jurídico, que le permitieron el ejercicio de contradicción de dichas actuaciones.

En tal razón, consideró que la afectación al debido proceso es inexistente, en la medida que el señor Galindo Cuervo, estaba legitimado por pasiva para hacerse parte de la actuación administrativa, ello en tanto, era responsable y administrador del centro comercial “*la pila salada*” y por ende responsable de la construcción.

Concluyó entonces, que del estudio efectuado al material probatorio, su recaudo, valoración, ponderación y análisis en el procedimiento administrativo, no se advertía desconocimiento a los preceptos legales y constitucionales que regulan dicha actividad probatoria, pues no existen elementos aportados al proceso que permitieran siquiera dudar, que existió una infracción urbanística o indebida valoración probatoria.

Aunado a ello, indicó que, valorada la actuación dentro del proceso sancionatorio, no se pudo determinar que se hubiera incurrido en el desconocimiento de la Constitución y la Ley, sino por el contrario, se evidenció pleno apego de los preceptos que enmarcan la situación puesta en su conocimiento, notificándose en debida forma los actos administrativos enjuiciados, a cada uno de los vinculados al proceso, sin que se pueda alegar por parte de los demandantes, violación del derecho al debido proceso.

4. RECURSO DE APELACIÓN

En la oportunidad procesal dispuesta al efecto, la parte actora interpuso recurso de apelación (Folios 294 - 301) solicitando se revoque la sentencia



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Para sustentar la alzada, refirió que, el juez *a quo*, no realizó una debida valoración del material probatorio obrante en el plenario, pues en la providencia recurrida, no se analizó de fondo las irregularidades presentadas en el procedimiento administrativo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, dentro del proceso adelantado por la Oficina de Infraestructura del Municipio de Tunja, no se surtieron en debida forma las notificaciones de las resoluciones 059 de 5 de septiembre de 2013, 024 de 21 de abril de 2014 y 068 de 8 de septiembre de 2014, especialmente frente a la demandante Teresa Cuervo de Galindo, pues no se cumplió con las formalidades establecidas en los artículos 68 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, para su respectiva notificación.

Así las cosas, aseguró que se vulneró el debido proceso y el derecho de defensa, al omitirse las diferentes etapas del procedimiento administrativo sancionatorio, dispuesto en la Ley 1437 de 2011, situación que genera una afectación de derecho público insubsanable y por ende la nulidad de todo lo actuado, dentro del referido proceso.

Precisó que además de vulnerarse el artículo 47 del CPACA, no decretar las pruebas, no notificar en debida forma, no corrió traslado a los investigados para que presentaran sus alegaciones finales, antes de resolver el recurso de reposición procedió a suspender el proceso y a practicar pruebas, para luego fallar el recurso, sin que se dieran los presupuestos legales para suspender y practicar pruebas y finalmente, no le dio la oportunidad para intervenir con respecto a las nuevas pruebas allegadas al proceso.

De igual forma, insistió en las irregularidades que se surtieron en relación con el auto de 4 de septiembre de 2013, por medio del cual se dio inicio a la actuación administrativa.

De otro lado, destacó que frente al demandante Juan Carlos Galindo, no existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, pues en primer orden, se pudo comprobar que no es el propietario del bien inmueble objeto de sanción, y aunado a ello, la administración no comprobó, que la supuesta modificación irregular, hubiese sido ordenada por el administrador, pues dentro del expediente no existe prueba alguna que permita dilucidar tal circunstancia.

Finalmente, en relación con la legalidad del pliego de cargos formulado por el ente territorial, advirtió que, el mismo no cumple con ningún requisito que permita endilgar someramente una clase de responsabilidad administrativa a un tercero, pues no se realiza una individualización clara, tanto del inmueble como del propietario, requisito esencial dentro de un acto motivado. Por



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

tanto, la administración no puede ejecutar un acto ineficaz, máxime cuando afecta la esfera patrimonial de una persona.

5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

En el término para alegar de conclusión, se pronunciaron las partes en la siguiente forma:

La **parte demandante** ratificó todos y cada uno de los argumentos expuestos en el escrito de recurso de apelación.

La **Parte demandada**, reiteró los argumentos propuestos para la defensa en el escrito de contestación de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

En razón al recurso de alzada, interpuesto por los demandantes contra la decisión de primera instancia, corresponde a esta Sala establecer si, ¿dentro del trámite adelantado por el municipio de Tunja – Secretaria de Infraestructura, que desencadenó en la expedición de los actos administrativos, por medio de los cuales se declaró infractores al régimen urbanístico y en consecuencia se les impuso sanción a los demandantes, se vulneró el derecho al debido proceso y derecho de defensa de los administrados?

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en la impugnación, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el a quo

Niega las pretensiones de la demanda, por considerar que los demandantes no aportaron suficientes elementos dentro del proceso, que permitieran siquiera dudar frente a la configuración de la infracción urbanística endilgada o que evidenciaran una indebida valoración probatoria, como quiera que, se logró verificar dentro del trámite administrativo sancionatorio que hubo desobedecimiento por parte de la propietaria y del administrador del inmueble objeto de sanción, al régimen urbanístico, toda vez que, se realizó intervención de la fachada del referido inmueble, sin autorización.

Frente a la actuación administrativa desplegada en el desarrollo del proceso sancionatorio, y en relación al deber de comunicación, indicó que se cumplió con el objetivo perseguido por el principio de publicidad.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

Señaló que la inclusión dentro del procedimiento administrativo sancionatorio del señor Juan Carlos Galindo Cuervo garantizó su derecho al debido proceso y defensa, pues la administración i) comunicó la existencia del trámite sancionatorio y sus distintas diligencias, en calidad de administrador del bien y ii) le permitió la participación con los mismos derechos de la parte propietaria del bien.

En tal razón consideró que la afectación al debido proceso es inexistente, en la medida que el señor Galindo Cuervo, estaba legitimado por pasiva para hacerse parte de la actuación administrativa, ello en tanto, era responsable y administrador del centro comercial “la pila salada” y por ende responsable de la construcción.

Tesis argumentativa propuesta por el apelante

Su inconformidad radica en que el *a quo* no realizó una valoración adecuada del acervo probatorio, en tanto, en la providencia recurrida, no se analizó de fondo las irregularidades presentadas en el procedimiento administrativo. Ello, teniendo en cuenta que, dentro del proceso adelantado por la Oficina de Infraestructura del Municipio de Tunja, no se surtieron en debida forma las notificaciones de todas las actuaciones administrativas, vulnerándose el debido proceso y el derecho de defensa, al omitirse las diferentes etapas del procedimiento sancionatorio, dispuesto en la Ley 1437 de 2011, situación que genera nulidad de todo lo actuado, dentro de la referida actuación.

b) Tesis argumentativa de la Sala

Esta Sala revocará la decisión a la cual llegó el *a quo*, como quiera que el procedimiento administrativo sancionatorio que culminó con la imposición de sanción a los demandantes, vulneró su derecho al debido proceso y de defensa, pues, durante el proceso sancionatorio adelantado por la administración, se pretermittieron los requisitos establecidos en el artículo 47 y subsiguientes del CPACA, desconociéndose de esta manera, las garantías previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, situación que permite concluir que los actos administrativos enjuiciados, se encuentran viciados de nulidad, pues se expidieron sin la observancia de los principios que rigen las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio.

Para desatar el problema jurídico planteado, procederá la Sala a analizar los siguientes aspectos, i) procedimiento administrativo sancionatorio, ii) Garantía fundamental al debido proceso en las actuaciones administrativas; ii) Derecho de defensa y contradicción en el proceso administrativo; iv) Publicidad de las actuaciones administrativas como componente central del derecho al debido proceso; v) Del procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones al régimen urbanístico y vi) caso concreto.

2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

Hasta antes de la ley 1437 de 2011 el procedimiento aplicable para cada régimen sancionatorio administrativo se encontraba disgregado en una multiplicidad de procedimientos especiales. A esta situación se sumaba el hecho de que en algunos regímenes se dejaron vacíos en el procedimiento establecido y en otros casos, ni siquiera se contempló qué procedimiento se debía aplicar.

Con acierto, el legislador al expedir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló y organizó por primera vez un procedimiento administrativo sancionatorio en seis artículos que conforman el Capítulo III, los cuales sirven de eje básico para el ejercicio de la facultad sancionatoria administrativa.

Al respecto consagró el artículo 47 del nuevo código lo siguiente:

"CAPÍTULO III

Procedimiento administrativo sancionatorio

ARTÍCULO 47. *Procedimiento administrativo sancionatorio. 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.*

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado.

Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

PARÁGRAFO. *Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia".*

Del artículo transcrito se puede inferir que las principales notas que caracterizan este procedimiento administrativo sancionatorio general son:

1. No se derogan las leyes especiales preexistentes, de forma que las regulaciones especiales continúan rigiendo.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

2. Excluye de su ámbito de aplicación el Código Disciplinario Único, ley 734 de 2002, y las reglas sancionatorias en materia contractual.
3. Señala el carácter subsidiario del procedimiento ante la ausencia de ley especial que regule la materia.
4. Le da carácter supletorio a este procedimiento frente a los vacíos de los procedimientos especiales.
5. Establece las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio, la forma de iniciación de la actuación (de oficio o por solicitud de parte) y las etapas en las que se divide el trámite administrativo (instrucción y juzgamiento).
6. Señala las formalidades de la expedición y notificación del acto administrativo que constituye el pliego de cargos.
7. Hacen parte del pliego de cargos: los hechos que originan la actuación; las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, es decir los sujetos a los que se les imputan los hechos o las conductas no necesariamente son personas físicas; también deben incluirse las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, es decir, unas y otras deben estar establecidas en leyes preexistentes.
8. Contra el pliego de cargos no contempló la posibilidad de recurso alguno.
9. Luego de notificado el pliego de cargos se abre la posibilidad de la defensa del investigado quien puede hacer usos de su derecho de contradicción y por tanto cuestionar las pruebas de la administración así como los elementos fácticos y jurídicos del pliego de cargos.
10. Establece la garantía para el investigado de que al solicitar y aportar nuevas pruebas la administración solo podrá rechazarlas de manera motivada.

Por su parte el artículo 48 de la ley 1437 de 2011, regula dos etapas del proceso sancionador: el periodo probatorio y el traslado al investigado para que presente sus alegatos.

Una vez concluyan los trámites de procedimiento descritos en los artículos 47 y 48 antes citados, la autoridad que adelanta la actuación debe adoptar la decisión definitiva que puede ser de exoneración de responsabilidad, caso en el cual se archivará el expediente, o se expedirá la decisión sancionatoria.

Para uno y otra situación el plazo de la administración es de 30 días siguientes a la presentación de los alegatos. Ahora bien, por tratarse de un



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

acto administrativo definitivo contra este proceden los recursos de que trata el artículo 76 de ese mismo código.

En este punto también es importante resaltar que para adoptar la decisión definitiva la administración deberá mantener las mismas garantías formales establecidas para el pliego de cargos acto con el cual deberá guardar coherencia como una manifestación del acatamiento de la administración al principio de congruencia y del respeto del debido proceso.

3. GARANTÍA FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.

El debido proceso tiene una amplia protección en el ordenamiento jurídico colombiano. En la Constitución se encuentran referencias directas en el artículo 29 e indirectas, por vía del artículo 93 ibídem, normativas complementadas a nivel legal, para el caso de los procedimientos administrativos, en la Ley 1437 de 2011 y en las normas que regulan las actuaciones especiales.

Es así que en el artículo 29 de la Constitución Política se encuentra consagrado el derecho al debido proceso, en los siguientes términos:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Así entonces, el derecho al debido proceso lo constituye una serie de reglas que los operadores jurídicos deben seguir para garantizarle a los asociados sus derechos y asegurar, en términos generales, que las partes puedan acceder ante la justicia en caso de desconocimiento o confrontación con miras a obtener una decisión acorde a su situación particular y a las normas jurídicas aplicables al caso concreto.

Ahora, sin perjuicio de los particulares propios del derecho sancionador, los elementos que materializan este derecho son i) la aplicación de una ley preexistente; ii) el juez competente; iii) la sujeción a las normas de cada juicio; iv) la solicitud y presentación de pruebas y la posibilidad de controvertir



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

las pruebas; v) la presunción de inocencia; vi) el *non bis in ídem*, vii) la impugnación de las decisiones y viii) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas¹.

Garantías de origen judicial que, conforme a la norma constitucional deben aplicarse en los procedimientos administrativos, acorde con su naturaleza y las normas propias de cada procedimiento.

Al respecto, el Consejo de Estado sobre el particular ha señalado que “[l]a ***dimensión y contenido del derecho al debido proceso supera el juzgamiento penal y se explica y justifica que sea una garantía fundamental consagrada en las constituciones concebidas bajo el modelo del Estado de Derecho para todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas***...”².

Bajo esta lógica, no puede perderse de vista que en el marco de la función administrativa, escenario natural de la actividad estatal, esta garantía constitucional, adquiere relevancia como elemento de balance en la relación Estado - asociado, ya que el sometimiento a los procedimientos señalados en la ley implica el reconocimiento de este último como parte y disminuye las posibilidades de una actuación arbitraria.

En la práctica de los procedimientos administrativos, esta garantía se traduce como mínimo en el derecho a que todo ciudadano conozca los motivos de la vinculación, si es una actuación iniciada de oficio; a participar efectivamente en el proceso, desde su inicio hasta su terminación a través de la exposición de sus puntos de vista; a presentar pruebas y controvertir las que se aduzcan en su contra. Finalmente a obtener decisiones fundadas y motivadas y a impugnar las desfavorables.

La Corte Constitucional³, se ha ocupado en numerosas ocasiones del concepto y finalidad del debido proceso administrativo, sosteniendo que el mismo consiste en el respeto de las formas previamente definidas en punto de las actuaciones que se surtan ante las autoridades públicas, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad.

Lo anterior significa, en criterio de esa misma Corporación, que toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 13001-23-31-000-1996-11619-01(34285), Actor: CONSUELO GÓMEZ DE MEJÍA, Demandado: DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 17 de marzo de 2010, C.P. Ruth Stella Correa Palacios.

³ Corte Constitucional, Sentencias: T - 120 de 1993, T - 1739 de 2000 y T - 165 de 2001



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, con el fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas o caprichosas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes.

En este contexto, la violación al derecho fundamental en comento se presenta, fundamentalmente, cuando las autoridades competentes pretermiten o limitan injustificadamente las garantías establecidas por el ordenamiento para que las personas sean escuchadas. Infracción que se constata en cada caso concreto, teniendo en cuenta el marco de referencia constitucional y las normas especiales que regulen la materia.

4. DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Tal como se decantó en precedencia, el derecho fundamental al debido proceso administrativo, implica el cumplimiento de diferentes garantías, entre ellas, el derecho de defensa y contradicción, que consiste en el derecho que tiene toda persona de ser oída, de contar con la oportunidad de exponer sus propias razones y argumentos ante la administración, así como de controvertir, y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, en igual sentido de ejercitar los recursos que le otorga la ley.

Por tanto, el derecho de defensa, implica la posibilidad que tiene el administrado de hacer parte del procedimiento que lo involucra, exponiendo su posición, debatiendo los argumentos de la administración, y fundamentalmente implica que la autoridad pública, observe el conjunto de reglas procedimentales que conforman el concepto de debido proceso.

Frente al tema el Consejo de Estado⁴, ha sostenido:

*“De otro lado, el derecho de defensa también garantiza que se vincule al afectado con el procedimiento sancionatorio, para que exponga las razones que explican su percepción de los hechos investigados. Es tan arraigada esta garantía, que el Código Contencioso Administrativo ya aseguraba su defensa desde 1984. Sobre el particular, el art. 28 CCA. protege, incluso, a las personas que pudieran afectarse con la decisión, de manera que ordena hacerlas parte del procedimiento administrativo. Y si esto acontece con los terceros, con mayor razón aplica para quien es parte. Así mismo, el derecho de defensa no tiene más limitaciones en materia contractual, y por eso se admite cualquier manifestación suya. **Es decir, que se ejerce mediante la presentación de pruebas, la controversia de las existentes, ser oído y que se practiquen pruebas y se controviertan, es decir, en síntesis, que se respete su derecho de audiencia y defensa, que permita fijar la posición de la parte, y en general, toda forma de participación en el procedimiento, que contribuya a defender una posición o postura jurídica. (...)**”*

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 25022, MP. Enrique Gil Botero.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

Por lo antes expuesto, se puede concluir que el derecho de defensa y contradicción es un componente del debido proceso, es decir, constituye una garantía de su núcleo esencial, y se materializa principalmente con la notificación en debida forma, el derecho a ser oído y el derecho de presentar y controvertir pruebas.

5. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, como ya quedo precisado, el debido proceso, es un conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objeto es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso o procedimiento. Por tanto, a efecto de dar cumplimiento a dicho precepto, se hace imperativo que el administrado tenga conocimiento de la actuación surtida por los entes gubernamentales, convirtiéndose el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, en una garantía inescindible para su ejercicio.

Así las cosas, no cabe duda que, el principio de publicidad se erige como presupuesto esencial del debido proceso administrativo, cuya finalidad es dar a conocer la actuación desarrollada por la administración pública a la comunidad o a los particulares directamente afectados. Ello, en aras de garantizar (i) la transparencia en la ejecución de funciones por parte de los servidores públicos; (ii) la eficacia y vigencia del acto administrativo y (iii) el oportuno control judicial de las actuaciones desarrolladas por las autoridades.

Dicho principio se encuentra regulado en el numeral 9 del Artículo 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone:

*“(…) **ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

“9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma (...).”

De la norma en cita, es dable afirmar que, el principio de publicidad es de obligatorio ejercicio para las autoridades administrativas y que su forma de ejecución dependerá del contenido del acto o de la decisión que se tome. Siendo claro que la finalidad de la notificación es poner en conocimiento del particular afectado el inicio de una actuación en su contra, a efecto que pueda involucrarse integralmente en cada etapa del procedimiento administrativo y, de ser el caso, ejercer su derecho de defensa y contradicción.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

En ese orden de ideas, es preciso resaltar que la notificación se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda ejercer su derecho de defensa. Una vez el administrado sea notificado, es posible acreditar la vigencia y efectividad del acto administrativo. Frente al tema, la H. Corte Constitucional⁵ expuso:

"(...)La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados.(...)"

Por lo anterior, la publicidad de los actos y procedimientos judiciales y administrativos es una condición indispensable para la eficacia del derecho de defensa. Siendo claro que las autoridades que adelanten actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, tienen un doble deber, en relación con el derecho de defensa: (i) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación; y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.

6. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR INFRACCIONES AL RÉGIMEN URBANÍSTICO

Es preciso indicar en primer orden, que las normas de contenido urbanístico tienen como finalidad establecer una serie de limitantes en el ejercicio del derecho de propiedad de un particular, con el objeto de propender por el interés general, salvaguardando el goce efectivo del derecho a un ambiente sano, protección del patrimonio cultural y respeto por el espacio público.

Estas normas que regulan el régimen urbanístico establecen políticas públicas de planeación territorial, mediante las cuales se precisa las actividades que se pueden desarrollar en cada predio del territorio nacional, a través de la reglamentación del régimen de obras, licencias de construcción y sanciones urbanísticas.

Con base en ello, se expide la Ley 154 de 1994, Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo, a partir de la cual determina las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en temas de la planeación territorial a nivel nacional, el Plan de Desarrollo Territorial está comprendido en la Ley 388 de 1997, en el

⁵ Sentencia T-616 de 2006.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

cual se estableció el rol del Estado en la promoción del uso equitativo y racional del suelo, en la garantía de la función social de la propiedad privada, y en la distribución equitativa de cargas y beneficios.

En ese sentido, la Ley 388 de 1997, estableció que toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones sobre cualquier predio ya sea para vivienda, o uso comercial, industrial o institucional, requiere de un permiso que debe ser tramitado ante la respectiva autoridad administrativa, constituyéndose como un acto administrativo de carácter particular y concreto, denominado como Licencia Urbanística, reglamentado mediante el Decreto Nacional 1469 de 2010, a través del cual se estableció el procedimiento para el otorgamiento del referido permiso.

Aunado a ello, el artículo 103 de la citada Ley, modificado por el artículo 1 de la Ley 810 de 2003 estableció que cualquier actuación que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan, darán lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables. Sanción que se encuentra regulada por el artículo 104 ibidem, modificado por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, mediante el cual se determinó el monto de la misma.

En igual forma, el artículo 106 de la referida Ley, frente a edificaciones de valor cultural, histórico o arquitectónico, determinó:

“(…) ARTICULO 106. OBLIGACION DE RECONSTRUCCION DE INMUEBLES DE CONSERVACION. Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en las normas, cuando la actividad ejecutada sin licencia consistiera en la demolición de una construcción o edificio de valor cultural, histórico o arquitectónico, se procederá de manera inmediata a la paralización de dicha actividad, y se ordenará la reconstrucción de lo indebidamente demolido, según su diseño original, la cual deberá someterse a las normas de conservación y restauración que le sean aplicables (…).”

Así las cosas, teniendo como base los fines y objetivos del régimen urbanístico, se ha de entender que la obtención de la licencia de construcción pretende garantizar el uso adecuado y racional del suelo, además de la protección del espacio público. La carencia de dicha licencia para iniciar una obra implica que se incurra en una infracción urbanística y, en consecuencia, se presente la posibilidad de la imposición de una sanción.

Ahora bien, el artículo 108 de la Ley 388 de 1997, establece que la imposición de dichas sanciones, observarán los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, C.C.A. No obstante, considerando que la referida codificación fue derogada por la Ley 1437 de 2011, que entró en vigencia el 2 de julio de 2012, es a dicha normatividad que, se debe remitir a efecto de establecer el procedimiento administrativo sancionatorio, para infracciones al régimen urbanístico.

7. HECHOS PROBADOS



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

De las pruebas obrantes en el plenario es posible establecer que:

- La señora MARIA TERESA CUERVO DE GALIDO, es la propietaria del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No 070-25602, ubicado en la calle 18 No 11-77/89 y 11-77, de conformidad con el certificado de tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja el 24 de septiembre de 2013, obrante a folios 46 a 47 del cuaderno de primera instancia.

Y conforme al expediente administrativo, contenido en el cuaderno anexo, se advierte que:

- Con informe técnico de fecha 29 de agosto de 2013, obrante a folios 1 y 2, la profesional universitaria de la Secretaria de Infraestructura del Municipio de Tunja, solicitó adelantar la investigación administrativa por infracción a las normas urbanísticas en relación al predio ubicado en la calle 18 No 11-77/89.
- A través del auto de 04 de septiembre de 2013, el secretario de Infraestructura Municipal, dio por iniciada la actuación administrativa ordenando, entre otras, la comunicación y vinculación a las diligencias de los presuntos responsables de la infracción que investigaba, así como la expedición del pliego de cargos. Decisión que fue notificada a través del estado No 029 de 2013, folio 16-17.
- Mediante Resolución No 059 de fecha 5 de septiembre de 2013, obrante a folios 18 al 20 del expediente administrativo, se formula pliego de cargos, en contra de la señora MARÍA TERESA GALINDO, en calidad de propietaria del inmueble ubicado en la calle 18 No 11-77/89 y del señor JUAN CARLOS GALINDO CUERVO, por ser quien intervino el predio aludido. Acto administrativo que fue notificado de manera personal al señor Juan Carlos, folio 21.
- A folio 23, obra copia de citación para notificación personal de la resolución No 059, dirigida a los señores MARÍA TERESA GALINDO y JUAN CARLOS GALINDO CUERVO, enviada a la dirección: calle 18 No 11-77/89 y la cual es recibida por DAVID GONZÁLEZ, según se verifica en la certificación de envío expedida por la empresa de correo certificado INTERRAPIDISIMO.
- Con constancia de notificación visible a folio 21, se verifica que el señor JUAN CALOS GALINDO, se notificó personalmente de la Resolución No 059 de fecha 5 de septiembre de 2013, mediante la cual se formula pliego de cargos en su contra.
- A folio 26 al 29 del expediente administrativo, obra escrito de descargos presentado por el señor JUAN CARLOS GALINDO



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

CUERVO, mediante el cual solicita se decreten unas pruebas dentro del proceso administrativo sancionatorio.

- Mediante Resolución No 024 de fecha 21 de abril de 2014, se declara infractores al régimen urbanístico a los señores MARÍA TERESA GALINDO y JUAN CARLOS GALINDO CUERVO y en consecuencia se les impone sanción, folio 57-64. Acto administrativo que fue notificado al señor Juan Carlos Galindo el 06 de mayo de 2014, folio 65.
- Con constancia de notificación visible a folio 65, se verifica que el señor JUAN CALOS GALINDO, se notificó personalmente de la Resolución No 024 de fecha 21 de abril de 2014, mediante la cual se declaró infractor al régimen urbanístico.
- A folio 69, obra copia de la citación para notificación personal de la Resolución No 024 de fecha 21 de abril de 2014, dirigida a los señores MARÍA TERESA GALINDO y JUAN CARLOS GALINDO CUERVO, enviada a la dirección: calle 18 No 11-77/89.
- El 12 de mayo de 2014, se surtió notificación por aviso a la señora MARÍA TERESA CUERVO GALINDO de la resolución No 024 de abril de 2014, folio 71.
- El 19 de mayo de 2014, el apoderado judicial del señor Juan Carlos Galindo presentó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la resolución No 024 de 21 de abril de 2014, folio 94-99.
- Mediante la resolución No 068 de 08 de septiembre de 2014, se resolvió el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto, folio 106-113. Decisión que se notificó de manera personal al apoderado judicial del interesado, el 07 de octubre de 2014, folio 116.
- Mediante oficio No 1606/1993 de 19 de septiembre de 2014, se libró citación a los señores MARÍA TERESA GALINDO y JUAN CARLOS GALINDO CUERVO, a efectos de surtir la notificación personal del anterior acto administrativo contenido en la resolución No 068, folio 120.

8. CASO CONCRETO

Visto el recurso de apelación, advierte la Sala que la inconformidad del recurrente tiene que ver con el análisis probatorio efectuado por el A quo, en el trámite que se surtió dentro del proceso administrativo sancionatorio y que trajo consigo la imposición de una sanción por infracción a las normas urbanísticas.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

Lo anterior, al considerar que no se observó adecuadamente el procedimiento que adelantó la administración municipal y del que se advierte la vulneración al debido proceso y el derecho de defensa de los demandantes, por no notificarse el pliego de cargos y el acto administrativo que puso fin al procedimiento sancionatorio a la parte actora y por pretermitir las etapas probatoria y de alegatos de conclusión.

Es claro para la Sala, que los argumentos expuestos en el recurso de apelación⁶, así como los de la propia demanda⁷, no se encuentran encaminados a desvirtuar la infracción al régimen urbanístico en la que pudieron haber incurrido los demandantes, sino que los mismos advierten vulneración de las prerrogativas constitucionales ya mencionadas.

En tal sentido la Sala debe analizar, si las actuaciones llevadas a cabo por la administración, dentro del proceso administrativo sancionatorio, se desarrollaron con sujeción a la Constitución y la ley, respetando el debido proceso, tal como lo disponen los artículos 6, 29 y 209 de la Carta Política y el artículo 3º del CPACA.

Previo a abordar el asunto puesto a consideración, es del caso precisar que de conformidad con el artículo 108⁸ de la Ley 388 de 1997⁹, aplicable para la fecha de ocurrencia de los hechos objeto de estudio, se establecía que para la imposición de las sanciones urbanísticas, debían observarse los procedimientos previstos en el C.C.A, hoy CPACA; por lo que a la luz de dichas disposiciones se verificará la actuación de la administración.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que la actuación administrativa adelantada por la Secretaria de Infraestructura del municipio de Tunja, se adelantó, como consecuencia de la intervención al inmueble ubicado en la Calle 18 No 11-77/89 de la referida ciudad, modificación que consistió, conforme a las diligencias allegadas, en la intervención de la fachada y el cambio de uso del bien inmueble, de institucional a comercial.

Así entonces, en relación a la actuación administrativa tenemos que:

1. El inicio del proceso administrativo sancionatorio, se basó en el ***"Informe técnico etapa de indagación preliminar – infracción urbanística inmueble calle 18 No 11-77/89"*** elaborado por la profesional universitaria de Control Urbano de la Secretaria de Infraestructura, de 29 de agosto de 2013¹⁰,

⁶ Folio 294-301

⁷ Folio 2-10.

⁸ "Procedimiento de imposición de sanciones. Para la imposición de las sanciones previstas en este Capítulo las autoridades competentes observarán los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, en cuanto sean compatibles a lo establecido en la presente Ley"

⁹ Norma derogada por el art. 242 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana.

¹⁰ Folio 1-2 expediente administrativo.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

a través del cual solicitó al Secretario de Infraestructura Municipal “*adelante la actuación administrativa por infracción a las normas urbanísticas consistente en intervención de fachada y adecuación para cambio de uso sin contar con documentos de ley*”

Los soportes del informe comprendieron los documentos obrantes a folios 3 a 15 del anexo No 1, dentro de los que se encuentran: notificación No 0873 de 07 de septiembre de 2012, acta de visita de 07 de septiembre de 2012, libro de presentaciones personales, oficio emitido por la Secretaria Técnica del Comité Técnico Asesor de Patrimonio, entre otros.

2. Con fundamento en el informe elaborado por la profesional universitario de Control Urbano, mediante el auto de 04 de septiembre de 2013¹¹, el secretario de Infraestructura municipal, **dio por iniciada la actuación administrativa**, encaminada al esclarecimiento de los hechos i) determinar si la construcción estaba amparada bajo alguna de las modalidades de licencia de construcción, ii) si los interesados contaban con dicho documento, así como iii) los presuntos responsables.

En tal razón, dispuso tener como pruebas los documentos, informes y diligencias practicadas hasta ese momento, comunicar y vincular al proceso a los presuntos responsables y expedir la resolución de pliego de cargos. Dicha determinación, fue notificada a través de anotación en estado No 033 de 04 de septiembre de 2013¹².

3. Es así que el 05 de septiembre de 2013¹³, a través de la **resolución No 059, se formuló pliego de cargos**, en contra de la señora María Teresa Cuervo Galindo, en calidad de propietaria y del señor Juan Carlos Galindo Cuervo, por ser quien intervino el predio, sin los documentos de ley.

Como se ha indicado, el fundamento de los cargos comprendió: i) intervención de la fachada sin planos ni licencia de construcción y ii) modificación y adecuación de predio para uso comercial sin las licencias correspondientes.

En la referida resolución se dispuso conceder un término de 15 días, siguientes a la notificación, para que los investigados presentaran los descargos, solicitaran o aportaran las pruebas que pretendieran hacer valer, además se indicó, que dicha decisión debía notificarse “*a las partes en los términos del artículo 66 a 69 de la ley*” y que contra dicha decisión no procedía recurso alguno.

Del contenido del pliego, habrá de señalarse que conforme al artículo 47 del CPACA, el mismo comprende cuatro componentes: i) hechos que lo originan; ii) las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, iii) las

¹¹ Folio 16.

¹² Folio 17.

¹³ Folio 18-20 anexo.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

disposiciones violadas y iv) la sanción o medida a tomar; tales circunstancias se advierten ligeramente del contenido de la resolución No 059, pues las normas que presuntamente infringieron los investigados así como la sanción a imponer, no fueron lo suficientemente claros. No obstante, tal condición, no funda trasgresión al debido proceso ni al derecho de defensa.

- **De la notificación del pliego de cargos.**

El artículo 47 del CPACA, establece que dicho acto deberá ser notificado personalmente a los investigados y que contra dicha decisión no procede recurso alguno. Expresamente indica la norma:

“ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. 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.

*Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. **Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.***

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.”

Por su parte, el artículo 67¹⁴ ibídem, establece la forma en que ha practicarse la notificación personal, precisando que en dicha diligencia se entregará al

¹⁴ **“Artículo 67. Notificación personal.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante cualquiera de las siguientes modalidades:

1. *Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.*

La administración podrá establecer este tipo de notificación para determinados actos administrativos de carácter masivo que tengan origen en convocatorias públicas. En la reglamentación de la convocatoria impartirá a los interesados las instrucciones pertinentes, y establecerá modalidades alternativas de notificación personal para quienes no cuenten con acceso al medio electrónico.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo, y que la ausencia de cualquiera de dichos requisitos **invalidará la notificación**.

Para que se surta tal diligencia, la autoridad administrativa, deberá enviar una citación a la dirección del interesado, con la finalidad que comparezca a la diligencia de notificación personal; dicho envío se realizará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, actuación de la cual se dejará constancia en el expediente, tal como indica el artículo 68¹⁵ ibídem.

De igual forma, establece el procedimiento administrativo sancionatorio, que de no surtir la notificación personal, al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, ésta se hará por medio de aviso, el que conforme al artículo 69 del CPACA, debe contener ciertas condiciones específicas.

Ahora bien, en el caso en estudio, conforme al expediente administrativo allegado, se advierte, en relación a la notificación a los interesados de la **resolución No 059, que formuló el pliego de cargos** que:

El 06 de septiembre de 2013¹⁶, el secretario de Infraestructura, mediante el oficio No 1355/3344 citó a la señora MARÍA TERESA CUERVO GALINDO y al señor JUAN CARLOS GALINDO CUERVO a efectos de notificarles la resolución No 059, dicha citación fue enviada a la dirección: CALLE 18 No 11-77/89. Así mismo, se puede apreciar, conforme a la guía de envío de la respectiva citación, que la misma fue recibida.

Es así que el señor JUAN CARLOS GALINDO CUERVO, el 17 de septiembre de 2013¹⁷, se notificó de manera personal de dicha decisión.

No obstante, y una vez verificado todo el material probatorio obrante en el plenario, **no se evidenció** la constancia de notificación personal de la señora María Teresa Cuervo Galindo, razón por la cual, es dable inferir que la misma, a pesar de haber recibido la citación, no se acercó a la administración a efecto

2. En estrados. Toda decisión que se adopte en audiencia pública será notificada verbalmente en estrados, debiéndose dejar precisa constancia de las decisiones adoptadas y de la circunstancia de que dichas decisiones quedaron notificadas. A partir del día siguiente a la notificación se contarán los términos para la interposición de recursos."

¹⁵ "ARTÍCULO 68. CITACIONES PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario señalada en el inciso anterior, la citación se publicará en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días."

¹⁶ Folio 23.

¹⁷ Folio 21.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33 004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

afectado en el folio de matrícula inmobiliaria, que se desconoce que el predio era de bien de material cultural.

Como en este despacho no reposa los antecedentes del PEMP, ni es la idónea para conceptuar el por qué se declaró bien de interés cultural, motivo por el cual no se encuentra registrada la afectación en el folio de matrícula inmobiliaria, oficiar a CTAP, para quede respuesta a lo cuestionado.

Se envió oficio SIU 1538 de fecha 21 de octubre del 2013 al CTAP, para que dé respuesta a lo cuestionado en el recurso ante el PEMP,

El día 13 de noviembre del 2013, el CTAP informa que se remitió la consulta al Ministerio de Cultura.

Por lo anteriormente este Despacho resuelve:

- 1. SUSPENDER, los términos para decidir el recursó interpuesto por 30 días' hábiles los cuales vencen el día 31 de diciembre del 2013, y empiezan a correr los términos faltantes para dar contestación al recurso.*
- 2.- Oficiar y poner en conocimiento la suspensión de términos y el oficio AP 104-6402/2013 a los recurrentes.*
- 3. - Contra el presente auto no procede recurso alguno."*

Es decir, que con fundamento en las manifestaciones rendidas en el escrito de descargos, que daban cuenta que el folio de matrícula del inmueble modificado, no contenía anotación alguna que lo catalogará como BIC, lo que significaba que no se había cumplido el procedimiento para tal fin, es que la administración decidió expedir la anterior decisión y por tal razón, dispuso oficiar, entre otras, a la Secretaria Técnica del Comité Asesor de Patrimonio.

Así entonces, al haberse brindado respuesta por las entidades oficiadas, la administración expidió la resolución No 024 de 21 de abril de 2014, por medio de la cual se declaró infractores al régimen urbanístico a María Teresa Cuervo Galindo y Juan Carlos Galindo Cuervo.

Lo anterior evidencia que la administración municipal, dentro del proceso administrativo sancionatorio No 029 de 2013, pretermitió la etapa probatoria establecida en el artículo 48 del CPACA, pues no agotó de manera formal un período probatorio, pronunciándose en relación a la solicitud de pruebas que hiciera el señor Juan Carlos en sus descargos, en cuanto a su conducencia, pertinencia o utilidad para esclarecer los hechos materia de investigación.

Tal circunstancia genera trasgresión al debido proceso, pues forma parte de este derecho la garantía de que todas las actuaciones de esta naturaleza se adelanten mediante la estricta aplicación de las etapas, términos y reglas previstos en las normas legales pertinentes y en este punto, el derecho de prueba, de aportarlas y de pedir las, pues conforme al escrito de descargos, especialmente, conforme al folio 29, se advierte que el investigado solicitó el decreto y practica de las siguientes pruebas:

(...)



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

de notificarse personalmente de la referida resolución, razón por la cual la administración debió proceder a notificar a la interesada por aviso, sin embargo, dicha actuación tampoco se surtió.

En consecuencia, se tiene que el acto administrativo que formuló cargos en contra de la señora María Teresa Cuervo Galindo, contenido en la resolución No 059, no fue notificado a la interesada.

Ello significa que la demandante no conoció la decisión de la administración de abrir pliego de cargos en su contra, lo que imposibilitó que pudiera controvertir los argumentos y elementos de convicción que allí se señalaron, vulnerándose su derecho al debido proceso y defensa, esto, teniendo en cuenta la importancia que reviste el pliego de cargos, como quiera que dicho acto, es el fundamento en la cual se inicia la fase de juzgamiento.

En ese orden de ideas, cabe reiterar que la notificación, de ese tipo de actuaciones, se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda **ejercer su derecho de defensa**, pues una vez el administrado sea notificado, es posible hablar de la vigencia y efectividad del acto administrativo. A este respecto, ha precisado la Corte Constitucional:

*“La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, **más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados.**”¹⁸*

En tal razón y con el propósito de lograr el fin previsto en el ordenamiento jurídico para la notificación, la administración **debe** agotar todos los mecanismos que tenga a su alcance, de acuerdo con la regulación vigente, para lograr enterar al particular de las decisiones que lo afecten.

- **Del periodo probatorio**

Luego de surtida la notificación al señor Juan Carlos Galindo, y ante los descargos por él presentados¹⁹, la administración a través del auto de 18 de noviembre de 2013, dispuso:

“Teniendo en cuenta que en el recurso presentado contra la resolución número 059 del 5 de septiembre del 2013, en el cual manifiestan que el predio no se encuentra

¹⁸ Sentencia T-616 de 2006.

¹⁹ Folio 26-29.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

3. Se incorpore dentro del expediente el acto administrativo por medio del cual se delegan funciones que correspondían a la junta local del sector antiguo a la oficina de planeación o a alguna dependencia del municipio, en desarrollo de lo establecido en la resolución 0428 del 27 de marzo de 2012 en su artículo 125, y que ejerció tales funciones en el periodo comprendido desde el 27 de marzo de 2012 hasta el 22 de enero de 2013, cuando se creó el comité técnico asesor de patrimonio por medio del decreto municipal 0045.

4. Se demuestre el cumplimiento del procedimiento establecido en la ley 1185 de 2008, y el decreto 763 de 2009 **así se solicitan las siguientes pruebas:**

4.1 Teniendo en cuenta que en Tunja, la autoridad competente para efectuar la declaratoria de BIC, era la Junta local del sector antiguo, solicito que se incorpore al proceso la lista indicativa de candidatos a Bien de interés cultural propuesta por dicha Junta para que posteriormente el bien fuera incluido en el PEMP del año 2012.

4.2 Se incorpore al proceso el documento por el que la Junta Local del Sector Antiguo definió si el predio requería o no de un plan de especial de manejo y protección.

4.3 Se incorpore al proceso el concepto de la Junta Local del Sector Antiguo sobre la declaratoria y el plan especial de manejo y protección si el predio lo requería.

4.4 Se incorpore al proceso la declaratoria como BIC, y la eventual aprobación del Plan Especial de Manejo y Protección del predio.

4.5 Se incorporen al proceso las copias de los documentos por medio de los cuales se les comunicó al propietario, usufructuario, o persona interesada, o a los terceros indeterminados sobre la inclusión del bien en la Lista indicativa de Candidatos a Bienes de interés Cultural en aplicación al Artículo 8 del decreto 763 de 2009, comunicaciones en las que se debía incluir la información sobre los recursos que procedían.

4.6 Se incorpore al proceso la comunicación a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos por la que se ordenó incluir en el folio de matrícula inmobiliaria del predio el registro de la declaratoria como bien de interés cultural BIC.

4.7 Se-incorpore al proceso la copia del folio de matrícula inmobiliaria en el que aparezca cumplida la anterior orden, es decir que se aporte al proceso el folio de matrícula inmobiliaria en el que figure registrado el predio como BIC."

Así entonces, la administración tenía la obligación de garantizar que las partes investigadas además de ser convocadas a un período probatorio, que debe ser abierto, tuvieran la posibilidad de participar en todas las pruebas que se agotan en dicho período, por ejemplo en las visitas técnicas, en las declaraciones, inspecciones oculares, entre otras; sin embargo y como el presente caso, dicha etapa no se dio, tal condición genera trasgresión tanto al debido proceso, al derecho de defensa y al respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico.

- **Del traslado para alegar de conclusión.**

Como se indicó, luego de recepcionada la información solicitada a la Secretaria Técnica del Comité Asesor de Patrimonio, conforme al auto de 18 de noviembre de 2013, la administración procedió a expedir el acto definitivo en la actuación, sin embargo, y previo a ello, no se pronunció conforme al artículo 48 del CPACA, que establece que una vez vencido el período probatorio es obligación de la autoridad dar traslado al investigado por el término de diez días para que presente los alegatos respectivos.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

Para el análisis de este cargo, la Sala estima pertinente referirse a la importancia de los alegatos de conclusión dentro del trámite de procedimientos administrativos, esgrimidas por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-107 de 2004, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, expresadas en la siguiente forma:

«[...] En este contexto, sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra –, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho [...]».

Así entonces, la importancia que para el ejercicio del derecho de defensa revisten los alegatos de conclusión, se edifica en que allí se permite a las partes hacer una valoración de todo lo actuado, examinando retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas, en atención al derecho de acción y contradicción, antes de que la autoridad proceda a tomar una determinación sobre el particular.

Sin embargo, de acuerdo con la actuación surtida por la administración, se advierte que dicha etapa fue pretermitida, circunstancia que genera trasgresión a los intereses de los investigados, pues el principal objetivo del debido proceso es ser prenda de garantía de una decisión justa, que se emite al término del procedimiento previamente establecido normativamente, cuyo contenido depende de lo que resulte probado dentro de aquél, una vez que todos los distintos sujetos han tenido la oportunidad de intervenir en defensa de sus derechos e intereses, supuestos que no se advierten dentro del proceso sancionatorio objeto de estudio.

4. Ahora bien, a través de la **resolución No 024 del 21 de abril de 2014**, se **declararon infractores al régimen urbanístico a los señores MARIA TERESA CUERVO GALINDO y JUAN CARLOS GALINDO CUERVO**, y en consecuencia se les impuso sanción.

Dicho acto administrativo dispuso, entre otras, su notificación personal a los interesados, y que en caso de no comparecer dentro de los 5 días siguientes al recibo de la citación se procedería a efectuar la notificación por aviso *“que será remitido a la dirección que figura en el expediente acompañado de copia íntegra de la presente resolución, dicha notificación se entenderá surtida a*



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

partir del día siguiente de la entrega del aviso al destinatario". Aunado a lo anterior, se indicó que contra dicha decisión procedía únicamente el recurso de reposición.

Tales consideraciones, constituían el procedimiento que establece el CPACA para efectos de la notificación de los actos que surgen en el trámite del proceso administrativo sancionatorio.

- **De la notificación del acto administrativo que impuso la sanción**

Así entonces, conforme a la documental obrante a folio 65, se advierte que el señor Juan Carlos Galindo, se notificó de manera personal de la referida decisión el 06 de mayo de 2014, entre tanto, y en lo que tiene que ver con la notificación a la señora María Teresa, se advierten las siguientes irregularidades:

Dispuso el acto administrativo que su notificación sería de manera personal, esto es conforme a la ritualidad del artículo 68 del CPACA, norma que dispone que se enviará una citación a la dirección que figure en el expediente a efectos que comparezca a la diligencia de notificación personal, dicho envío debe realizarse dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto.

En efecto, la administración municipal a través del oficio No 665/3995 de 23 de abril de 2014²⁰, suscribió el citatorio de que trata la norma en comento, del que se advierte, fue dirigido a la dirección a donde habían sido remitidas todas las comunicaciones.

Con informe de 09 de mayo de 2014, las diligencias ingresaron al despacho informando que la notificación personal no se había surtido, razón por la cual el 12 de mayo se suscribió aviso.

En relación al trámite dado a la notificación por aviso, se debe indicar, como primera medida, que la misma se diligenció por fuera de los términos contemplados en el artículo 69 del CPACA., en la medida en que desde la fecha del envío del citatorio (23 de abril) a la fecha de elaboración del aviso (12 de mayo), transcurrieron más de los cinco días de que trata la norma, para surtir la diligencia, razón por la cual desde ese momento se trasgredieron las normas procesales.

Aunado a ello, no se advierte que el referido aviso hubiese sido enviado a la dirección de notificaciones de la señora María Teresa, pues en el expediente no obra constancia de la remisión del mismo. por el contrario, de su análisis se advierte que fue fijado en la secretaria de la oficina de infraestructura, circunstancia que trasgrede las normas del procedimiento sancionatorio, máxime si de conformidad con dichas irregularidades, se puede concluir que la

²⁰ Folio 69.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

parte interesada, no se notificó del acto administrativo que la declaró infractora de las normas urbanísticas.

De igual manera y conforme al contenido del aviso puede advertirse que el mismo no cumple las previsiones establecidas por el legislador, en la medida que no se menciona la autoridad que expidió la resolución y en especial que la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente de la entrega del aviso en su lugar de destino, ya que la administración tan solo se limitó a transcribir la parte resolutive de la decisión de la resolución No 02.

Adquiere especial relevancia resaltar que, no solo debe surtir el trámite propio de la notificación, sino también que la misma debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas por el legislador para ello. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido y oportuno conocimiento de las actuaciones de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud del cual las autoridades están en la obligación de poner en conocimiento de los destinatarios los actos administrativos que profieran.

5. Finalmente, y en atención al recurso de reposición y en subsidio apelación, interpuesto por el apoderado del señor Juan Carlos Galindo²¹, se expide la **resolución No 068 de 08 de septiembre de 2014**²², que decidió los recursos interpuestos.

Decisión que igualmente, tan solo fue notificada al recurrente, pues si bien a la señora María Teresa, se le envió citatorio²³ para surtir la notificación de la referida decisión, lo cierto es que dicho acto administrativo tampoco le fue notificado, pues en el expediente no obra constancia que así lo acredite.

Visto lo anterior, la Sala encuentra justificado el reclamo de los actores, por cuanto los errores acaecidos generaron vulneración a su debido proceso, el derecho de defensa y en específico, el debido procedimiento especial sancionatorio, tanto en su acepción formal como sustancial.

Ello como quiera que la falta de notificación a la señora María Teresa Cuervo de las resoluciones No 059 de 5 de septiembre de 2013, resolución No 024 de 21 de abril de 2014 y 068 de 2014, mediante las cuales se formuló el pliego, se declaró infractora de las normas urbanísticas y la que decidió los recursos interpuestos por el otro investigado, generó la imposibilidad de reaccionar y ejercer su defensa, lo que a su turno pudo resultar determinante frente al adverso sentido de la decisión finalmente adoptada.

Así, el derecho de defensa, puntualmente, se centra en la posibilidad de que el administrado conozca y tenga la posibilidad de hacer parte del procedimiento

²¹ Folio 94-99.

²² folio 100-113

²³ Folio 120.



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro

Accionados: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02

Nulidad y restablecimiento del derecho

que lo involucra y, a partir de ahí, exponer su posición y debatir la de la entidad correspondiente.

Y para ello, es necesario poner en conocimiento los actos administrativos a través de actuaciones como la notificación, manifestación del principio de publicidad, el cual, como ya se indicó incide en la eficacia de las decisiones administrativas, al definir, la oponibilidad para los interesados y el momento desde el cual es posible controvertirlas.

En suma, se tiene que la propietaria del inmueble, nunca tuvo conocimiento de la actuación que la administración adelantaba en su contra, razón por la cual no pudo ejercer una defensa efectiva, que según lo explicado en la presente providencia, resulta esencial para que pudiera entenderse resguardado su debido proceso.

Aunado a ello, también se advierte trasgresión a la forma propia del proceso sancionatorio, al pretermirse la etapa probatoria y el traslado para alegar de conclusión, ya que como se analizó, debió existir un pronunciamiento expreso y motivado por parte de la administración en relación a los medios probatorios que el investigado le solicitó fueran decretados.

Tales circunstancias, dieron paso a que la administración, deliberadamente, pasara del pliego de cargos a la decisión de declarar infractores a los investigados, con fundamento exclusivo en las pruebas que consideró necesarias para declarar su responsabilidad; conducta que se torna violatoria de la interpretación y aplicación de las disposiciones que regulan la actuación y procedimiento administrativo al desconocer el debido proceso y el derecho de defensa de sus administrados.

Pues, se reitera, no solo se desconoció el postulado constitucional de las formas propias de cada juicio (debido proceso formal), sino también las expresiones que tienen que ver con el núcleo esencial del ejercicio pleno del derecho de defensa y contradicción, los que involucran el derecho a ser debidamente notificado de las actuaciones administrativas, el derecho a conocer la prueba, a solicitar la prueba, a participar en ella, a contradecirla, a poder probar con ella, y a que la misma sea practicada en debida forma y valorada objetivamente y hacer una valoración de todo lo actuado, a través de los alegatos de conclusión.

Por lo tanto, y debido a que la presunción de legalidad de los actos administrativos sancionatorios enjuiciados fue desvirtuada, por trasgresión al debido proceso y al derecho de defensa de los administrados, lo procedente es su declaratoria de nulidad.

Pues contrario a lo manifestado por el *a quo*, la actuación administrativa desplegada en el desarrollo del proceso administrativo sancionatorio, en relación al deber de comunicación y las etapas propias del proceso sí fueron



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

ostensiblemente vulneradas, por las razones ya expuestas; aunado que la simple vinculación al proceso sancionatorio del señor Juan Carlos, por ser quien realizó las modificaciones al inmueble, no salvaguardó ninguna disposición constitucional, pues como se dijo, el trámite administrativo estuvo antecedido de la afectación al debido proceso y defensa tanto del señor Juan Carlos como de la señora María Teresa, por la falta de notificación de los actos administrativos que dieron paso a la sanción y por pretermitir las etapas probatoria y de alegatos.

En consecuencia, se revocará la sentencia de primero de febrero de 2016, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, para en su lugar, acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, esto es, declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en la resolución No 059 del 5 de septiembre de 2013, resolución No 024 del 21 de abril de 2014 y la resolución No 069 del 8 de septiembre de 2015.

En cuanto al restablecimiento pretendido por los actores con la demanda²⁴, dirá la Sala, que no se puede ordenar a la administración que suspenda las investigaciones relacionadas con las infracciones al régimen urbanístico en que eventualmente hayan incurrido los actores, pues conforme a la ley 810 de 2003, toda infracción urbanística dará lugar a la aplicación de las sanciones por parte de las autoridades territoriales encargadas.

Es solo que la actuación administrativa puesta en conocimiento de esta jurisdicción, a través de las presentes diligencias, se encontró violatoria de las normas en que debía fundarse, razón por la cual es dable declarar su nulidad, circunstancia que no impide a la administración rehacer su actuación.

9. COSTAS

Teniendo en cuenta que el recurso de apelación se decide en favor del apelante, no habrá lugar a condena en costas en segunda instancia, de acuerdo a lo previsto en el numeral primero del artículo 365 del C.G.P

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de fecha primero de febrero (01) de 2016, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja. En su lugar se dispone:

²⁴ "A título de restablecimiento del derecho, solicitaron que se ordene al ente territorial demandado cesar cualquier investigación o sanción impuesta por posibles infracciones al régimen urbanístico vigente"



Accionante: Juan Carlos Galindo Cuervo y otro
Accionados: Municipio de Tunja
Expediente: 15001-33-33-004-2015-00069-02
Nulidad y restablecimiento del derecho

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las resoluciones No 059 del 5 de septiembre de 2013, No 024 del 21 de abril de 2014 y No 069 del 8 de septiembre de 2015, expedidas por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Tunja y a través de las cuales se impuso sanción por infracción urbanística a los señores Juan Carlos Galindo Cuervo y María Teresa Cuervo de Galindo.”

SEGUNDO: Negar las demás pretensiones de la demanda”.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: RECONOCER personería jurídica al abogado RODRIGO EFREN GALINDO CUERVO, identificado con cédula de ciudadanía número 6.769.791 y Tarjeta Profesional No 65753 del C.S.J, como apoderado de la parte actora.

CUARTO: RECONOCER personería jurídica a la abogada PAOLA ALEJANDRA GARRIDO CUESTA, identificada con cédula de ciudadanía número 1.049.629.143 y Tarjeta Profesional No 245904 del C.S.J, como apoderada judicial del Municipio de Tunja.

QUINTO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

FÉLIX ALBERO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

ADMINISTRATIVE E HONORARIO
INDICACION POR DEFILO
Cuenta de la ley de notificación por estado
38 de la ley 2012
[Signature]