



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 11001-33-34-002-2019-00310-00
Demandante: María Lucy Beltrán
Demandado: Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la señora María Lucy Beltrán en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“PRIMERA: Que se reconozca los fundamentos del concepto de violación para que se decrete la nulidad en vía gubernativa de la Resolución 0765 del 14 de mayo de 2019 proferida por la Secretaria Distrital de Planeación y por fuero de atracción, la del auto del 25 de abril del 2019 proferida en el PROCESO NRO.20185638901001108E, tramitado por la Inspección 6C Distrital de Tunjuelito

SEGUNDA: Que en consecuencia se deje sin efectos los actos administrativos y así se comunique a la Secretaria de Planeación Distrital de Bogotá Distrito capital y a la Inspección 6C Distrital de Tunjuelito.

TERCERO: Que en consecuencia se decrete la indemnización por daños y perjuicios en contra de las entidades demandadas y/o Alcaldía de Bogotá D.C., de conformidad con la estimación razonada de la cuantía que se insertara en el libelo

CUARTO: Que en consecuencia se ordene pagar a las demandadas la indemnización correspondiente de conformidad con el artículo 192 del C.P.C.A.”.

2. Cargos

Aseguró, la actora que tendría el derecho de dominio de un inmueble al que se le habrían realizado unas construcciones, frente a las cuales se habría tramitado la licencia requerida. Sin embargo, la Secretaría demandada habría procedido a

sancionarla, tras considerar que las obras adelantadas no estarían autorizadas por la referida licencia.

En ese contexto, adujo, que los comportamientos que atentan contra la normatividad urbanística tienen algunas medidas correctivas que se encuentran previstas en el Código de Policía, en donde se regularía que las acciones ejecutadas por el infractor deben ser contrarias a la convivencia e integridad urbanística, generando un impacto negativo y que, aunado a ello, deben ser de carácter repetitivo.

Adicionalmente, precisó, que en el proceso sancionatorio se le habría desconocido el principio de favorabilidad, pues afirmó que, habría probado el restablecimiento del orden urbanístico *“antes de la firmeza de la sanción”*, de ahí que no habría lugar a la imposición de multas.

Aunado a ello, aseguró, que debió otorgársele la oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral 3 de la parte resolutive de la resolución enjuiciada, para solicitar el reconocimiento o licencia de construcción que avalara lo construido.

En ese contexto, resaltó que, de habersele brindado tal oportunidad, habría sido eximida de la multa, de conformidad al inciso 3 del artículo 137 del Código Nacional de Policía

Sostuvo, que, al momento de la presentación de la demanda, aún estaría tramitándose, ante la Curaduría Urbana No. 4, la documentación solicitada, de ahí que sería evidente que estaría dando cumplimiento a lo ordenado por la autoridad accionada, circunstancia que se encontraría acreditada con la prueba documental allegada.

Refirió, que los actos demandados estarían inmersos en falsa motivación. Pues, precisó que la verificación del área de patio o espacio abierto, dentro de la obra del primer piso, no se llevó a cabo.

Aseguró, que el acto se habría sustentado únicamente en lo manifestado en audiencia de 25 de abril de 2019, argumentando que la distribución arquitectónica del espacio abierto no correspondería al proyecto aprobado.

Precisó, que no podría hablarse de un proyecto aprobado, pues este no existiría si se tiene en cuenta que *“hasta la fecha escasamente existe una nueva radicación de 25 de julio de 2019, en la que se solicita el reconocimiento o licencia en la curaduría 4”*.

Indicó, que la multa impuesta con fundamento en el numeral 2 del artículo 181 del Código de Policía, causaría un agravio injustificado en contra de la presunta infractora, dado que la conducta de que tratan los actos censurados no existiría, de ahí que tampoco podría colegirse una relación de causalidad con las medidas correctivas o las multas impuestas.

Señaló, la falta de congruencia entre la sanción impuesta y la supuesta infracción, misma que no sería consecuencia de un acto intencional ni repetitivo.

Adujo, que los artículos 172 y 173 de la Ley 1801 de 2016 contemplarían medidas correctivas alternas, como las de carácter pedagógico o amonestación, las cuales, en su criterio, eran las que debieron aplicarse al caso objeto de estudio.

Finalmente, refirió, que la sanción pecuniaria impuesta sería desproporcionada , pues se estaría omitiendo las medidas correctivas alternativas que se prevén en el artículo 173 de la norma antes referida.

3. Contestación de la demanda

El Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, toda vez, argumentó que los actos enjuiciados gozan de presunción de legalidad.

Adujo, que los actos administrativos objeto de censura se habrían expedido observando las facultades legales que le habrían sido conferidas a la entidad demandada.

Sostuvo que, aunque la actora habría estimado que se debía aplicar el artículo 137-2 del Código de Policía, que contemplaría la favorabilidad dado que estaría tramitando una nueva licencia ante la Curaduría Urbana No. 4, lo cierto sería que, incluso, al momento de la presentación de la demanda, la demandante no habría restablecido el orden urbanístico, hecho que, a su juicio, confirmaría la sanción impuesta.

Aseguró, que, en la Resolución demandada se encontraría ajustada a la normatividad especial del régimen de policía, que estaría contenido en la Ley 1801 de 2016.

Indicó, que los argumentos expuestos por la actora habrían sido desvirtuados por la Secretaría demandada durante el trámite administrativo. Y aunque la parte demandante habría alegado la falsa motivación de los actos censurados, no se habrían aportado pruebas que acreditaran la fundamentación de ese vicio.

Así, sostuvo que, aunque la actora estimó que la falsa motivación se habría configurado habida cuenta que no se habría realizado la verificación del espacio abierto dentro de la obra del primer piso, y que de ello no habría constancia, tal afirmación no habría sido alegada en el trámite administrativo, de ahí que no habría sido analizada por la entidad demandada, al no haber sido sometida a su consideración.

Aseguró, que la multa fue impuesta conforme a los parámetros legales y con fundamento en los elementos probatorios que reposarían en el expediente.

Afirmó que, aunque la actora habría referido que se le estaría infligiendo un agravio injustificado, tal aseveración carecería de veracidad, pues solo estaría amparada en una apreciación subjetiva que no hallaría un soporte probatorio.

Sostuvo, que el perjuicio alegado por la actora no se habría configurado, dado que la Secretaría de Planeación habría desplegado su actuar amparado en una actividad legítima. Así mismo, se le habría otorgado a la demandante la oportunidad procesal para que ejerciera sus derechos en sede administrativa.

Concluyó señalando que no existiría un “*rompimiento*” entre la actividad de la administración distrital y el presunto daño o perjuicio que le habría sido causado a la demandante. Adicionalmente, sostuvo, que los actos demandados se encontrarían ajustados a derecho y que las circunstancias que dieron lugar a su expedición fueron debidamente probadas, por lo que no sería procedente declarar su nulidad.

5. Actividad procesal

El 21 de enero de 2020, este Despacho inadmitió la demanda de la referencia para que el actor procediera a adecuar el acápite de pretensiones.

El 4 de febrero de 2020, la parte demandante radicó memorial en el que realizó la subsanación de la demanda, en este hizo la siguiente precisión:

“(…) me permito precisar “la segunda pretensión”, así: Los actos administrativos cuya nulidad se demanda son (1) la Resolución 0765 del 14 de mayo del 2019 y (2) Por fuero de atracción, el auto del 25 de abril del 2019 proferido en el proceso nro. 2018563890100108E

En cuanto a la “pretensión tercera” me permito aclarar que los daños y perjuicios solicitados, son materiales, equivalentes a la misma cuantía de la medida correctiva de multa impuesta a la infractora, de acuerdo con el Numeral Segundo de la Resolutiva del auto del 25 de abril de 2019 proferido por la Inspección 5C Distrital de Policía de Tunjuelito, en cuantía de (\$140 190.000.)CIENTO CUARENTA MILLONES CIENTO NOVENTA MILPESOS MCTE ya anunciado atrás”.

El 10 de marzo de 2020, el Juzgado admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor¹.

El 18 de febrero de 2021, la Secretaría Distrital de Planeación contestó la demanda².

¹ Folio 60 cuaderno principal

² Folio 81 cuaderno principal

El 7 de diciembre de 2021, el Despacho decidió negar la excepción previa denominada: *“ineptitud sustantiva de la demanda por falta del requisito contenido en el numeral 6 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, propuesta por la demandada.

El 23 de febrero de 2022, se anunció a las partes que en el presente asunto se adoptaría sentencia anticipada. En tal sentido se procedió a fijar el litigio y se incorporaron algunas pruebas³.

El 10 de mayo de 2022 de 2022, se corrió traslado a las partes por el término de diez días para presentar los respectivos alegatos de conclusión.

6. Alegatos de conclusión

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, la parte demandada presentó sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que se ratificó en los argumentos que expuso en la contestación de la demanda⁴.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por la señora María Lucy Beltrán en contra de la Secretaría Distrital de Planeación.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados; ii) caso concreto; iii) conclusión; y iv) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en auto de 14 de diciembre de 2021, las cuestiones a resolver, en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

- *“¿Vulneró, la Secretaría Distrital de Planeación, el principio de favorabilidad de la accionante al imponer la sanción, sin que previamente se solicitara el reconocimiento o licencia de construcción que avalara lo construido, tal como lo señalan los artículos 136, 172, 173 y 174 del Código de Policía?*

³ Folio 97 cuaderno principal

⁴ Escrito de alegatos de conclusión obrante en formato PDF – expediente digital

- *¿Profirió, la entidad demandada, los actos administrativos acusados de nulidad con falsa motivación, como quiera que la verificación del área del patio o espacio abierto dentro de la obra del primer piso, no se efectuó, habida cuenta que dentro del trámite administrativo no hay constancia de ello?*
- *¿Expidió, la Secretaría accionada, los actos demandados con agravio injustificado, toda vez que la sanción impuesta no se fundamenta con los supuestos fácticos, pues, con relación a los artículos 172 y 173 de la Ley 1801 de 2016, la multa correspondía a una sanción de carácter pedagógica?"*

3. Caso concreto

a. ¿Profirió, la entidad demandada, los actos administrativos acusados de nulidad con falsa motivación, como quiera que la verificación del área del patio o espacio abierto dentro de la obra del primer piso, no se efectuó, habida cuenta que dentro del trámite administrativo no hay constancia de ello?

Inicialmente, debe precisarse que la censora consideró que, los actos enjuiciados estarían inmersos en falsa motivación, dado que, a pesar de que la Secretaría accionada habría estimado que el área a construir no se ajustaba a la licencia de construcción aportada por la señora María Beltrán, no habría realizado la verificación del área del patio. Pues, en audiencia de 25 de abril de 2019, solo se habría afirmado que la distribución arquitectónica del espacio abierto no correspondería al proyecto aprobado. De ahí que, a su juicio, tal afirmación no se encontraría probada.

Así, debe aclararse frente al cargo de la falsa motivación, que según la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵, la falsa motivación tiene lugar en dos hipótesis: "a) *O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente*".

Es decir, que, en relación a este cargo, corresponde a la parte que lo alega demostrar que el acto administrativo se motivó de manera falsa, engañosa o, con fundamento en hechos no probados⁶.

Por consiguiente, es claro que el cargo planteado por la parte censora se enmarca en el primero de los supuestos antes aludidos, esto es, que la

⁵ Providencia del 26 de julio de 2017, radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326), magistrado ponente: doctor Milton Chaves García.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencia del 29 de abril de 2015, Radicado No. 2074417, 11001-03-15-000-2014-04126-00, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Administración, para proferir los actos enjuiciados, habría tenido en cuenta hechos que no estuvieron probados dentro de la actuación administrativa.

En ese contexto, con miras a resolver tal cuestión, debe acudirse a lo obrante en los antecedentes administrativos, de los que se resalta:

- El 25 de abril de 2019, se celebró audiencia pública de conformidad con el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, oportunidad en la que dejó constancia de lo siguiente:

PRIMERO: Sírvase identificar el bien inmueble objeto del proceso por su ubicación en UPZ, SECTOR, SUBSECTOR, linderos, características, NORMA DE EDIFICABILIDAD, estrato y avalúo catastral. SEGUNDO. Sírvase determinar si las obras de construcción se ajustan a lo autorizado en la licencia y en los planos. TERCERO; De no ajustarse la obra a lo autorizado en la licencia y en los planos indicar en no se ajusta cuantificando área y cuáles de esas obras son licénciales y cuáles no.

INFORME TECNICO X CONTROL URBANISTICO

1. DE ACUERDO A LAS NORMAS VIGENTES: Plan de Ordenamiento Territorial: DEC. 190-2004 Decreto Reglamentario: DEC. 459-2010

2. TENEMOS QUE EL PREDIO SE LOCALIZA EN LA: Nomenclatura Urbana / Barrio: CL 66 S 64-63, ISLA DEL SOL UPZ: 42-VENECIA (...)

Se adelantó recientemente, hace menos de un 1) año, construcción en el predio consistente modificación del piso 2 existente, construyendo dos aptos, y Ampliación construcción del piso 3 con fundición de placa de entrepino y cubierta en teja, a modo de terraza cubierta

Toda el área autorizada a construir no se ajusta a la Licencia aportada. Porque la distribución arquitectónica no corresponden al proyecto aprobado. Como son: El piso uno (1) es antiguo, y no corresponde a la modalidad de la licencia que es de obra nueva y demolición total, por eso los pisos 1 y 2 construidos no coinciden su distribución arquitectónica (geoespacial) con lo aprobado en la LC, Y el piso 3 que es una terraza cubierta, no tiene autorizado su cubrimiento, ya que la LC autorizó acceso a la cubierta solo para (...). El cubrimiento total de la terraza es legalizable.

El área total construida es de 223.20 m² para los tres pisos. Los pisos 1 y 2 están contemplado en la licencia, pero su distribución arquitectónica no se ajusta, siendo legalizables P1= 62.10 m², P2= 65.70, M² y el piso 3 no está autorizado, pero siendo legalizables P3= 65.70 M², para un área total legalizable de 193.50 m²

Área patio construida, el cual se ubica según los planos de la LC, en la parte posterior derecha y con un área de terreno de 9.99 m² (3 x 3.33 m), y que está construido en los tres pisos para un área total construida no legalizable de 29.70 m².

(...)

Se corre traslado del informe y procede a preguntar la titular de la licencia
PREGUNTA: Tengo entendido que figuran los 3 pisos, hago la aclaración que no es un piso si no una cubierta en teja, ¿Por qué la nombran como un piso más? CONTESTO: La definición de la norma de área construida es el área bajo cubierta por consiguiente cubrir una terraza cubierta es un piso las únicas salvedades que hace la norma para construcciones en la terraza que no cuenta como piso es la cachucha de la escalera y la estructura para el tanque del agua. El despacho procede a preguntar: indique cual es el área total de las obras que realizó la titular de la licencia y que no se ajustan a la licencia. Las obras nuevas son el piso 2 con área legalizable de 65.70 m² y el piso 3 con área legalizable de 65.70 m² para un área total de los pisos 2 y 3 legalizables de 131.40 m² y hay 9.90m² de área de patio construido en los por piso para un área total de 19.80 m² de patio construido en los pisos 2 y 3 No legalizables

(...)

RESUELVE

PRIMERO: Declarar a MARIA LUCY BELTRAN identificada con la C.C. 41.735.247 como infractor de las normas urbanas al incurrir en el comportamiento contrario a la integridad urbanística del artículo 135 literal A numeral 2 de la ley 1801 de 2016, al construir con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia LC 18-5-0539 en el predio con nomenclatura urbana calle 66 Sur No 64-63

SEGUNDO: Imponer a MARIA LUCY BELTRAN identificada con la C.C. 41.735.247 la medida correctiva de Multa por un valor de CIENTO CUARENTA MILLONES CIENTO NOVENTA MIL PESOS (\$ 140.190.000.00) MCTE. Conforme a los considerandos.

TERCERO: ORDENAR a MARIA LUCY BELTRAN identificada con la C.C. 41.735.247 que en un plazo de 60 días proceda a demoler las obras no licenciables y aportar la correspondiente licencia que avale lo construido y que no se ajusta a lo autorizado y/o que adecue la obra a lo autorizado en la licencia LC 18- 5-0539 en el predio de la calle 66 SUR No. 64-63

(...)

NOVENO: Contra la presente providencia procede el recurso de reposición y en v subsidio el de apelación. Quedando notificada la decisión en estrados.

En este estado de la diligencia interviene el agente del ministerio público que manifiesta: De manera respetuosa manifiesto el despacho que

*interpongo recurso de apelación contra el fallo aquí proferido con el fin de que en segunda instancia se revoque la decisión y se absuelva a la querellada había consideración que ella manifiesta que tiene interés en someterse a las reglas urbanísticas que cobijan su predio también ha manifestado que aportara en el lapso que le da la autoridad de policía de 60 días, evidencias, pruebas que demuestren su voluntad de cumplir con la norma, **que corregirá su conducta de manera que cuando ese término se venza ella se haya ajustado a la normatividad vigente**, es decir, que pretende la querellada demoler de acuerdo con la instrucción de la autoridad de policía las obras que no se ajusten a la licencia u obtener la autorización de las reformas hechas.
(...) (Se destaca)*

- El 14 de mayo de 2019, la Secretaría de Planeación Distrital profirió la Resolución No. 765 en la que resolvió: “*Confirmar la decisión de 25 de abril de 2019 dentro del expediente n°2018563890100108E, proferida por el Inspector 6C Distrital de Policía de Tunjuelito, por no encontrarse procedentes los argumentos expuestos por la doctora Ketty Perea Díaz en su calidad de Agente del Ministerio Público y de la señora María Lucy Beltrán (...)*”

De los hechos probados antes esgrimidos se desprende que, en audiencia pública del 25 de abril de 2019, en el predio de propiedad de la actora, se identificaron comportamientos contrarios a la integridad urbanística, dado que fue señalado que: **“toda el área autorizada a construir no se ajusta a la licencia aportada”**.

En ese orden, la demandada explicó que la distribución arquitectónica de los pisos 1 y 2, no correspondía al proyecto que fue inicialmente aprobado. Adicionalmente, se precisó que el piso 3 no tenía autorizado su cubrimiento.

Aunado a ello, respecto al patio, se indicó lo siguiente: “*el cual se ubica según los planos de la LC, en la parte posterior derecha y con un área de terreno de 9.99 m² (3 x 3.33 m), y que está construido en los tres pisos para un área total construida no legalizable de 29.70 m²*”.

En tal sentido, la actora fue sancionada, en Resolución No. 0765 de 2019, por haber incurrido en la conducta establecida en el artículo 135 literal A numeral 2 de la Ley 1801 de 2016, misma que establece:

“ARTÍCULO 135. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA. <Artículo corregido por el artículo 10 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.

2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia

(...)” (Se destaca)

Así las cosas, después de haberse revisado la motivación del acto que conllevó a la imposición de la sanción impuesta a la hoy actora, se recuerda que la señora Beltrán edificó el presente cargo bajo premisa según la cual, la demandada habría omitido realizar la verificación del área del patio, y se habría limitado a manifestar que la distribución arquitectónica de ese espacio no correspondía a la del proyecto aprobado.

Sin embargo, tal argumento no puede ser de recibo, si se tiene en cuenta que, la sanción tiene fundamento no solo en inconsistencias con respecto al área del espacio abierto; sino, dado que toda el área que le fue autorizada para construir en el predio de su propiedad, no se ajustaba a la que fue aprobada a través de licencia de construcción, afirmación que hizo referencia a los tres pisos del referido inmueble.

En efecto, la declaratoria de la actora como infractora de la normatividad urbanística tuvo como sustento: (i) que en los pisos 1 y 2 la distribución arquitectónica del predio no correspondía a la autorizada en licencia de construcción; (ii) que el piso 3 tendría una terraza cubierta, sin que ese cubrimiento se haya autorizado; y (iii) que el patio tendría una área construida que no sería legalizable.

Así las cosas, aunque se acogiera el argumento de la actora referente a que el área del patio o espacio abierto no habría sido verificada, tal circunstancia no tendría la potencialidad de enervar la legalidad de los actos demandados, pues la sanción también tiene sustento en otras infracciones.

En este punto se recuerda que, la causal de falsa motivación invocada requiere, para verificar su ocurrencia, que se compruebe no solo que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estarían demostrados, sino también acreditar que de haberse tenido en cuenta los mismos la decisión final sería diferente.

Aunado a lo expuesto, este Despacho advierte una situación contradictoria de la actora, pues en vía administrativa aceptó haber incurrido en la infracción de las normas urbanísticas en mención, dado que al sustentar el recurso de apelación contra la decisión sancionatoria expresó su deseo de llevar a cabo las medidas correctivas que mitigaran los efectos de su proceder, cuando mencionó:

Interpongo recurso de apelación contra el fallo aquí proferido con el fin de que en segunda instancia se revoque la decisión y se absuelva a la querellada había consideración que ella manifiesta que tiene interés en someterse a las reglas urbanísticas que cobijan su predio también ha manifestado que aportara en el lapso que le da la autoridad de policía de 60 días, evidencias, pruebas que demuestren su voluntad de cumplir con

la norma, que corregirá su conducta de manera que cuando ese término se venza ella se haya ajustado a la normatividad vigente, es decir, que pretende la querellada demoler de acuerdo con la instrucción de la autoridad de policía las obras que no se ajusten a la licencia u obtener la autorización de las reformas hechas.

Corolario de lo expuesto, se deduce no comprobada la falsa motivación de la resolución acusada de nulidad, puesto que aun en la hipótesis de que la Secretaría demandada no hubiera procedido a realizar la verificación del espacio abierto o patio, la conclusión sería la misma. Y en tales condiciones, el cargo estudiado deberá negarse.

b. “¿Vulneró, la Secretaría Distrital de Planeación, el principio de favorabilidad de la accionante al imponer la sanción, sin que previamente se solicitara el reconocimiento o licencia de construcción que avalara lo construido, tal como lo señalan los artículos 136, 172, 173 y 174 del Código de Policía?

Inicialmente, se precisa que, aunque el cargo antes esbozado hace referencia a los artículos 136, 172, 173 y 174 del Código de Policía, de la lectura de los argumentos esgrimidos por la señora María Beltrán se desprende que pretende el estudio del artículo 137-2 de esa norma, referente a la aplicación del principio de favorabilidad. Adicionalmente, ha de advertirse que, por razones metodológicas, el estudio de los artículos 172, 173 y 174 del Código referido se realizará en el análisis del cargo posterior.

Esclarecido lo anterior, para analizar el cargo en cuestión, ha de advertirse que la censora estimó que se le estaría desconociendo el principio de favorabilidad, pues, según el artículo 137-2 del Código Nacional de Policía, se habría probado el restablecimiento del orden urbanístico antes de la firmeza de la sanción, de ahí que no habría lugar a la imposición de multas.

Adicionalmente, señaló que aún no existiría firmeza en la declaratoria de responsabilidad, lo que generaría imposibilidad procedimental de considerar agotada dicha etapa para hacer efectiva la sanción

Así mismo, dijo, que la Administración no le habría otorgado oportunidad de dar cumplimiento al numeral 3 de la parte resolutive de la resolución sancionatoria para solicitar la licencia de construcción pertinente. Y agregó, que, a la fecha de la presentación de la demanda, estaría tramitándose la licencia requerida ante la curaduría urbana No. 4

En tal sentido, para resolver, conviene acudir a la normativa vertida en la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía, que prevé:

“ARTÍCULO 136. CAUSALES DE AGRAVACIÓN. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en el presente Código, que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural. También tiene ese carácter, la repetición en la infracción de normas urbanísticas estructurales del plan de ordenamiento territorial o el incumplimiento de la orden de suspensión y sellamiento de la obra.

Artículo 137. Principio de favorabilidad. Las infracciones urbanísticas que no hayan originado actos administrativos en firme, a la fecha de expedición de este Código, se decidirán con base en estas normas, en cuanto sean más favorables para el infractor. Las multas se tasarán en salarios mínimos legales mensuales o diarios vigentes, a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron la imposición de la misma.

En cualquiera de los eventos de infracción urbanística, si el presunto infractor probare el restablecimiento del orden urbanístico, antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas” (Se destaca)

Así las cosas, del análisis de la normativa antes esgrimida se extrae que, la actora incurrió en un error de interpretación de la misma, pues el cargo se cimentó en la tesis según la cual cuando el presunto infractor pruebe el restablecimiento del orden urbanístico antes de la firmeza del acto sancionatorio, no habrá lugar a la imposición de multas. Empero, para este juzgado, de la lectura de la norma, se infiere que la aplicación de tal favorabilidad procede cuando el investigado prueba el restablecimiento del orden urbanístico antes de su declaratoria como infractor.

Dicho en otras palabras, de la norma esbozada, se desprende que, el infractor puede ser exonerado de la multa, si procede a restablecer las alteraciones al orden urbanístico **antes de que cobre firmeza el acto que lo declaró como infractor.**

En ese orden, se resalta que, según el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos adquieren firmeza “...desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos”

En ese tenor, se advierte que, de la revisión de los antecedentes administrativos, se extrae que, en acta de audiencia pública de 25 de abril de 2019, se declaró infractora a la señora María Beltrán por haber incurrido en el comportamiento contemplado en el numeral 2, literal A del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016.

Igualmente se resalta que dicho acto fue objeto de recurso, mismo que fue desatado a través de Resolución No. 0765 de 2019.

Así las cosas, en documento aportado junto a la subsanación de la demanda se aprecia el estado No. 21 de la Secretaría Distrital de Planeación en donde se señaló:

“En cumplimiento de lo normado en el numeral 4 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 (...), se procede a notificar el (los) siguientes (s) acto (s):

Expediente	Querellante	Querellado	Resolución	Inspección de policía
201856383010910BE		María Lucy Beltrán	0765 de 14 de mayo de 2019	6 C de Tunjuelito

EL PRESENTE ESTADO SE FIJA LUGAR VISIBLE DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACION Y EN LA PÁGINA WEB DE LA ENTIDAD POR EL TÉRMINO LEGAL DE (1) DIA, SE FIJA QUINCE DE MAYO DE 2019 A LAS SIETE DE LA MAÑANA (7:00A.M)”

De conformidad con lo anterior, es claro que, al haberse notificado, a través de estado, la Resolución 0765 de 2019, el 15 de mayo de esa anualidad, esta cobró firmeza desde el 16 de mayo de 2019. Aunado a ello, se advierte que la demanda fue presentada el 5 de noviembre de 2019⁷

Así las cosas, el primer argumento de la actora referente a que el referido acto, al momento de la presentación de la demanda no habría cobrado firmeza, no encuentra sustento, de ahí que deba desecharse.

Esclarecido lo anterior, es preciso pronunciarse respecto a la segunda inconformidad de la censora, atinente a que no se le habría otorgado la oportunidad de dar cumplimiento al numeral tercero de la resolución sancionatoria.

Igualmente, la señora María Beltrán hizo hincapié en que al momento de la radicación de la demanda estaría tramitando, ante la Curaduría Urbana 4, la licencia de construcción que le había sido requerida, situación que daría cuenta del cumplimiento a la orden impartida.

En ese orden, debe recordarse que, desde el acta de audiencia pública de 25 de abril de 2019, se dispuso, entre otras determinaciones:

(...) *TERCERO: ORDENAR a MARIA LUCY BELTRAN identificada con la C.C. 41.735.247 que en un plazo de 60 días proceda a demoler las obras no licenciables y aportar la correspondiente licencia que avale lo construido y que no se ajusta a lo autorizado y/o que adecue la obra a lo autorizado en la licencia LC 18- 5-0539 en el predio de la calle 66 SUR No. 64-63*

En ese tenor, es claro que la Secretaría demandada le ordenó, desde el momento en que se la declaró infractora, a la señora Beltrán, que en un plazo de 60 días procediera a demoler las obras no autorizadas y aportara la licencia de construcción que avalara lo construido. Posteriormente, y en Resolución sancionatoria No. 0765 de 2019, reiteró tal orden.

⁷ Folio 1 expediente principal

De esa manera, debe aclarársele a la actora que la parte resolutive de la decisión sancionatoria está conformada por diversas decisiones, por un lado aquella que la encuentran responsable de las transgresión de las normas urbanísticas, y por otra, las que la obligan, a través de obligaciones de hacer, devolver las cosas a su estado anterior.

Así las cosas, es claro que, la ejecución de las obligaciones de hacer no tienen como consecuencia jurídica dejar sin efecto o invalidar la sanción, sino que las órdenes de hacer fueron consecuencia de la transgresión a la normatividad urbanística. De modo, que, así se demostrara que estas sí fueron cumplidas por la demandante o que la Administración omitió concederle un término para su acatamiento, ello no tendría la virtualidad de anular la sanción.

Es más, la censora incurre en una contradicción, puesto que a pesar de que afirmó haber procedido al restablecimiento del orden urbanístico, también manifestó que al momento de la presentación de la demanda aún estaría tramitando la licencia de construcción que le habría sido requerida.

En ese orden, debe ponderarse, que el proceso administrativo sancionatorio censura la conducta de manera objetiva, es decir, ante la materialización de la misma, de ahí que, pese a que se proceda al resarcimiento de la obra a su estado inicial, dicho argumento no sería de recibo para que se proceda a exonerar a la investigada de la sanción. Pues de los hechos probados, tal como se ha explicado en precedencia, puede evidenciarse que la conducta sí se cometió. Corolario de lo expuesto, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

c. ¿Expidió, la Secretaría accionada, los actos demandados con agravio injustificado, toda vez que la sanción impuesta no se fundamenta con los supuestos fácticos, pues, con relación a los artículos 172 y 173 de la Ley 1801 de 2016, la multa correspondía a una sanción de carácter pedagógica?”

Para resolver lo pertinente, debe precisarse que, en criterio de la demandante, la Secretaría Distrital de Planeación le habría causado un agravio injustificado, toda vez, que según lo previsto en los artículos 172 y 173 de la Ley 1801 de 2016, la sanción que debió haberle sido impuesta correspondía a una de carácter pedagógico.

En ese sentido, es menester acudir a lo contemplado a en los artículos antes referidos, que regulan:

“Artículo 172. Objeto de las medidas correctivas. Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia.

Parágrafo 10. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia.

Parágrafo 2 0 • Cuando las autoridades de policía impongan una medida correctiva deberán informar a la Policía Nacional para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público. La información recogida en estas bases de datos está amparada por el derecho fundamental , de Habeas Data.

Artículo 173. Las medidas correctivas. Las medidas correctivas a aplicar en el marco de este Código por las autoridades de policía, son las siguientes:

- 1. Amonestación.*
 - 2. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.*
 - 3. Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas.*
 - 4. Expulsión de domicilio.*
 - 5. Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas.*
 - 6. Decomiso.*
 - 7. Multa General o Especial.*
 - 8. Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.*
 - 9. Remoción de bienes.*
 - 10. Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.*
 - 11. Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles.*
- (...)*

ARTÍCULO 174. AMONESTACIÓN. *Es un llamado de atención en privado o en público con el objetivo de concientizar a la persona de la conducta realizada y de su efecto negativo para la convivencia, en procura de un reconocimiento de la conducta equivocada, el compromiso a futuro de no repetición y el respeto a las normas de convivencia.*

(...).

A su vez, se destaca que, en la misma norma se prevé:

“TÍTULO XIV DEL URBANISMO

CAPÍTULO 1

COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA

Artículo 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada: A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.

2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.

(...)

Parágrafo 7°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de muebles
Numeral 2	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de muebles

En ese tenor, de los apartes citados, puede colegirse que: i) el artículo 172 del Código Nacional de Policía regula que las medidas correctivas son aplicables a quienes incurran en comportamientos contrarios a la convivencia, y que, aunado a ello, estas no tienen carácter sancionatorio, y ii) el artículo siguiente contempla los diferentes tipos de medidas correctivas existentes, dentro de las que se incluyen: amonestaciones, actividades pedagógicas, entre otras.

Aunado a lo de precedencia, se resalta que el artículo 135 de la referida norma, misma que contempla la infracción que le fue reprochada a la señora Lucy Beltrán, esto es, haber construido con desconocimiento de lo preceptuado en la licencia, contiene también una lista de comportamientos, a los que se les asignó una **medida correctiva específica** a aplicar.

En ese orden, se advierte que, para la infracción antes señalada, que se encuentra vertida en el numeral 2 del aludido artículo, se estableció como medida correctiva: “**Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de inmuebles**”. (Se destaca)

Precisado lo anterior, conviene acudir al contenido del acta de audiencia pública, a través del que se la declaró infractora, de la que se extrae que se ordenó, entre otras:

“(…)

SEGUNDO: Imponer a MARIA LUCY BELTRAN (...) la medida correctiva de Multa por un valor de CIENTO CUARENTA MILLONES CIENTO NOVENTA MIL PESOS (\$140.190.000) MCTE. Conforme a los considerandos (...)"

En ese tenor, debe precisarse que, la Ley 1801 de 2016, contempla medidas específicas para cada uno de los comportamientos que afectan la integridad urbanística.

Así, para el acto cometido por la señora Beltrán reguló la posibilidad de establecer una multa especial, de lo que puede concluirse que no es cierto que la demandada le haya causado un agravio injustificado imponiéndole una sanción que no sería procedente.

En ese entendido, es claro que, contrario a lo estimado por la parte demandante, no resulta válido colegir que la sanción que debió imponérsele debió ser de tipo pedagógico, pues la norma expresamente faculta a la Administración para imponer una sanción de carácter pecuniario correspondiente a una "*multa especial*". Por lo que conforme a tal premisa, es claro que el cargo estudio no está llamado a prosperar.

3. Conclusiones

En conclusión, se negará la nulidad solicitada, en consideración a que no fue desvirtuada la presunción de legalidad que acompaña al acto administrativo contenido en el acta de audiencia pública de 25 de abril de 2019 y en su confirmatoria, la Resolución No. 0765 de 2019, proferidas por el Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Planeación.

4. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas al demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE⁸ Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez

⁸ marialucybeltran@gmail.com ; buzonjudicial@sdp.gov.co

Firmado Por:

Gloria Dorys Alvarez Garcia

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **317116c8165c399a3c6c56cfcab401f658411eac134d4ed466788af5069b91**

Documento generado en 22/07/2022 04:33:11 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>