



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

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 11001-33-34-002-2020-00145-00
Demandante: Constructora Contraste Forma en Arquitectura E.U.
Demandado: Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Gobierno
Tema: Debido proceso procedimiento sancionatorio urbanístico

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, instauraron los señores: Nicolás Efraín Aristizabal y Adriana María Calderón Ruiz, así como la sociedad Constructora Contraste en Forma y Arquitectura, en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Gobierno.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“1. Que se declare NULA la Resolución 084 del quince (15) de mayo de Dos Mil Dieciocho (2018), expedida por el Alcalde Local de la Candelaria de Bogotá, por medio del cual ‘se decidió la actuación administrativa por presunta infracción urbana al régimen urbanístico del Expediente, Radicados ORFEO No. 201567390100037E, si actúa No. 566- Antes 20151708901000026E’ y a través de la cual se declaró infractores urbanísticos solidarios a la Constructora Contraste Forma en Arquitectura E.U., con NIT 900049366-7 representada legalmente por el Señor Jorge Alberto Molano Vargas identificado con la cédula de ciudadanía número 79.421.742 de Bogotá, al Señor Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo, identificado con la cédula de ciudadanía número 70.827.419 y la Señora Adriana Marcela Calderón Ruiz con cédula de ciudadanía número 52.053.332.

2. Que se declare NULA la Resolución número 069 del veintidós (22) de mayo de Dos Mil Diecinueve (2019), expedida por el Alcalde Local de la Candelaria de Bogotá, por medio de la cual ‘se decidió los recursos de reposición en subsidio apelación contra la Resolución

084 del quince (15) de mayo de Dos Mil Dieciocho (2018)', en la cual se rechazaron por extemporáneos los recursos de reposición en subsidio apelación interpuestos contra la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018, proferida dentro de la actuación administrativa 2015170890100026E (antes) 2015673890100037 (ahora) si actúa 566.

3. Que se disponga el restablecimiento de los derechos vulnerados a la CONSTRUCTORA CONTRASTE FORMA EN ARQUITECTURA REPRESENTADA POR EL SEÑOR JORGE ALBERTO MOLANO VARGAS.

4. Que se disponga el restablecimiento de los derechos vulnerados al Señor NICOLAS EFRAIN ARISTIZABAL GIRALDO.

5. Que se disponga el restablecimiento de los derechos vulnerados a la Señora ADRIANA MARÍA CALDERÓN RUIZ”.

2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados, con sustento en los siguientes cargos de nulidad:

2.1. “La Alcaldía Local de la Candelaria en el proceso administrativo adelantado con el No. 026 de 2015 no garantizó el debido proceso, omitiendo reglas o normas relacionadas con la debida notificación y por ende violó el derecho a la defensa y contradicción”

Manifestaron que la Secretaría Distrital de Gobierno, en la actuación administrativa sancionatoria que adelantó en su contra, habría transgredido su derecho de defensa, en razón a que los actos administrativos no se les habrían notificado en debida y legal forma, ni se les habría vinculado formalmente al procedimiento administrativo.

2.2. “La Alcaldía Local de la Candelaria expidió acto administrativo sin tener la facultad y respectiva competencia para proferir acto sancionatorio, ya que había perdido la facultad sancionatoria como administración y por ende operó el fenómeno de la caducidad”

Adujeron que el término de caducidad de tres (3) años, previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 resultaría aplicable a todos los procesos de infracción al régimen urbanístico; también, que el computo de dicho lapso debía comenzar desde la fecha del último acto que hubiera podido constituir una presunta infracción urbanística.

Refirieron que, en ninguna de las visitas realizadas por la Administración al predio en el que presuntamente se presentó la referida infracción, se demostró la continuidad de alguna obra de construcción. Por el contrario, dijeron, que lo único verificado habría sido la demolición o la realización

obras de desarrollo que no requerían de licencia de construcción, como es el caso de la instalación de una estructura metálica.

Explicaron que la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018, a través de la cual les fue impuesta una multa por infracciones urbanísticas, se habría expedido luego de tres (3) años y tres (3) días, de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a la investigación, esto es, desde que se interpuso una queja anónima, el 12 de mayo de 2012. Por esta razón, aludieron, se configuró el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración.

2.3. “La Alcaldía Local de la Candelaria expidió acto administrativo sin tener en cuenta el principio de favorabilidad establecido en la Ley 1801 de 2016, violando a su vez el debido proceso”

Mencionaron que el Distrito Capital de Bogotá habría vulnerado el debido proceso, en razón a que el proceso administrativo sancionatorio que se llevó en su contra, se habría fallado con fundamento en la Ley 810 de 2013, pese a que la sanción impuesta hubiera sido más favorable de aplicarse la Ley 1801 de 2016, en la que, presuntamente, se previó el principio de favorabilidad.

3. Contestación de la demanda

El Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Gobierno contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones formuladas por la constructora demandante.

Para sustentar lo anteriormente dicho, propuso como excepciones de mérito las que siguen. *“legalidad del trámite administrativo surtido por la Alcaldía Local de la Candelaria”, “improcedencia de solicitud de pérdida de competencia por caducidad” e “improcedencia de aplicación de la Ley 1801 de 2016 – principio de favorabilidad”.*

Al respecto, aseguró que la actuación administrativa sancionatoria que se llevó en contra de la sociedad demandante estuvo ajustada a derecho, dado que cada uno de los pronunciamientos e informes técnicos que allí reposan, se habrían elaborado con apego a los lineamientos jurídicos pertinentes.

Adujo, de otro lado, que al momento de expedirse la resolución sancionatoria aún no había operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la facultad sancionatoria, toda vez que los hechos constitutivos de infracción urbanística no habrían cesado.

Finalmente, mencionó que la norma aplicable al trámite sancionatorio en cuestión era aquella vigente al momento de la ocurrencia de los hechos que

motivaron su inicio, esto es, la Ley 1437 de 2011, que debía aplicarse hasta la finalización del procedimiento, tal y como lo prevé el artículo 239 de la Ley 1801 de 2016.

Adicionalmente, propuso como excepciones previas las que denominó “*ineptitud sustantiva de la demanda por no haberse agotado vía administrativa*” y “*caducidad*”.

4. Actividad procesal

El 18 de mayo de 2021, el Juzgado admitió la demanda de la referencia y ordenó se hicieran las notificaciones de rigor.

El 13 de julio de 2021, el Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Gobierno contestó la demanda.

El 8 de febrero de 2022, el Despacho se pronunció sobre las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda. Empero, resolvió diferir su estudio al momento de dictar sentencia.

El 29 de marzo de 2022, esta instancia anunció que en el presente asunto sería adoptada sentencia anticipada y, adicionalmente, se fijó el litigio.

El 31 de mayo de 2022, el Juzgado incorporó como pruebas los documentos que fueron aportados al proceso y, finalmente, corrió traslado a las partes para que presentaran, de forma escrita, sus correspondientes alegatos de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

Los demandantes, a través de su apoderada judicial, presentaron sus alegatos de conclusión en los que reiteraron los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda; adicionalmente, hicieron alusión a las excepciones previas planteadas en la contestación.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la Constructora Contraste Forma en Arquitectura, así como por los señores Nicolás Efraín Aristizabal y Adriana María Calderón Ruiz en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Gobierno.

Sin embargo, en la forma que se advirtió en providencia del 8 de febrero de 2022, antes de solventar el fondo del asunto, el Despacho se pronunciará

sobre las excepciones previas propuestas por la entidad demandada en su contestación.

1. EXCEPCIONES PREVIAS

Para comenzar, se recuerda que la Secretaría Distrital de Gobierno propuso como excepciones previas las que denominó como: “*ineptitud de la demanda por no haberse agotado vía gubernativa*” y “*caducidad*”.

Al respecto, la aludida autoridad refirió que la demanda de la referencia carecería del requisito prescrito en el numeral 2 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como quiera que la sociedad constructora demandante, presuntamente, interpuso los recursos procedentes en contra del acto sancionatorio de forma extemporánea, tal y como fue declarado en la Resolución 069 del 22 de mayo de 2019.

Agregó que los señores Aristizabal y Calderón no interpusieron ningún recurso en contra del acto administrativo definitivo, a pesar de haber sido notificados del mismo por aviso.

Adicionalmente, señaló que la situación advertida en precedencia, también habría conllevado a que la demanda se incoara cuando el medio de control ya había caducado, en los términos del literal c) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. Esto, pues el lapso de cuatro (4) meses prescrito en dicha norma debía computarse desde el día siguiente al vencimiento del término con que contaban los demandantes para interponer los recursos, que omitieron presentar.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la demandada, para emitir un pronunciamiento sobre los mencionados medios exceptivos, se estima necesario plantear y resolver los siguientes problemas jurídicos:

- *¿Resulta inepta la presente demanda, toda vez que la parte accionante no habrían agotado los recursos que, de acuerdo con la ley, resultaban obligatorios contra los actos administrativos acusados de nulidad, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011?*
- *¿Los demandantes habrían incoado la presente demanda cuando ya se encontraría caducado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en los términos del literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011?*

Con tal finalidad, y como quiera que en el concepto de violación de la demanda precisamente se discute la idoneidad y existencia de la notificación del acto sancionatorio, así como las demás decisiones adoptadas desde la génesis de la actuación sancionatoria y la falta de integración del contradictorio, el Juzgado estima conveniente estudiar el trámite que siguió la Secretaría Distrital de Gobierno para expedir las resoluciones cuya legalidad impugna la parte actora, así como las normas que regulan la notificación de los acto administrativos.

Así, en primer lugar, en cuanto al trámite administrativo sancionatorio, de los antecedentes administrativos aportados como pruebas, se encuentran acreditaros los siguientes hechos:

1. El 12 de mayo de 2015, fue radicado, ante la Secretaría de Gobierno – Alcaldía Local de la Candelaria, una petición en la que se reclamó por la construcción de una obra en la Carrera 4 # 6D – 68 del Barrio Belén, la cual, presuntamente, no contaba con ningún permiso o licencia para ello¹.

La anterior solicitud anónima fue registrada con el radicado 20151780028362².

2. El 14 de mayo de 2015, el Subintendente José Pardo Menjure, integrante de la Patrulla Cuadrante 18PL. 051029, informó al alcalde de la Candelaria que, el día 13 de ese mismo mes y año, observó que en el inmueble de dirección Carrera 4 # 6D – 68 realizaban obras de demolición; también, que, al solicitar la respectiva licencia o permiso para tal actividad, los mismos no fueron mostrados³.
3. El 3 de junio de 2015, el alcalde local de La Candelaria ordenó el sellamiento de la obra que se realizaba en el predio con la nomenclatura Carrera 4 # 6D – 68, por no contar con los permisos para ello⁴.
4. El 3 de junio de 2015, fue proferido Auto de Apertura, en el que la Oficina Asesora de Obras de la Alcaldía Local de La Candelaria abocó conocimiento de la actuación administrativa con radicado 2015170890100026E.

¹ Folio 1 de los antecedentes administrativos.

² Folio 2 *ibídem*.

³ Folio 4 *ibídem*.

⁴ Folio 8 *ibídem*.

En consecuencia, se ordenó comunicar al presunto infractor del Régimen Urbanístico y de Obras, sobre el trámite adelantado respecto del inmueble ubicado en la Carrera 4 # 6D – 68⁵.

5. El 4 de junio de 2015, fue suscrito el Informe Técnico 44, en el que el Grupo de Gestión Jurídica – Control Urbanístico de la Alcaldía Local de la Candelaria indicó que, al visitar el inmueble ubicado en la Carrera 4 # 6d – 68, se observó que en el mismo se encontraba en demolición, sin que se evidenciara algún tipo de aviso del respectivo permiso para ejecutar la obra⁶.
6. El 6 de noviembre de 2015, se firmó el Informe Técnico 0270, donde se anotaron las observaciones efectuadas sobre el predio ubicado en la Carrera 4 # 6D – 68, en las visitas del 26 y 27 de octubre de 2015.

El Grupo de Gestión Jurídica – Control Urbano propuso conceptuó lo siguiente: *“Se conceptúa que se presenta DEMOLICIÓN TOTAL INTERNA DEL INMUEBLE Y MODIFICACIÓN DE FACHADA EXTERNA, no se encuentra quien atienda ninguna de las visitas realizadas, se deja citación y se sugiere el sello preventivo de las labores de la obra”*⁷.

7. El 25 de noviembre y 6 de diciembre de 2015, fueron efectuadas visitas en el predio mencionado. En esas oportunidades se dejó constancia que aún se desarrollaban labores de demolición, retiro de escombros y excavación, peses a la medida de sellamiento que se hizo efectiva el 17 de junio de 2015. En esas oportunidades se volvió a colocar el respectivo sello, en presencia del encargado de la obra, el ingeniero Alberto Molano Vargas, quien representaba a la constructora Contrastés⁸.
8. El 26 de noviembre de 2015, se libró el oficio 1.266, a través del cual se pretendía comunicar al señor Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo de la actuación administrativa por presunta infracción al régimen de obras y urbanismo, respecto del inmueble ubicado en la Carrera 4 # 6D – 68⁹, con el fin de que rindiera su respectiva versión libre.

El notificador correspondiente informó que dicha comunicación se *“dejó por el portón”* en la dirección Carrera 4 # 6D – 68¹⁰.

⁵ Folio 10 de los antecedentes administrativos.

⁶ Folio 5 *ibídem*.

⁷ Folios 38 al 40 *ibídem*.

⁸ Folios 31 al 34 *ibídem*.

⁹ Folio 41 *ibídem*.

¹⁰ Folio 42 *ibídem*.

9. El 23 de diciembre de 2015, se suscribió el Informe Técnico 0293, en relación con la visita realizada en el inmueble Carrera 4 # 6D – 68, el 7 de diciembre de 2015. En esa oportunidad, la funcionaria encargada dejó las siguientes observaciones:

“Se realiza visita al predio encontrando 1.) Se evidencia demolición total del inmueble. 2) Se evidencia el incumplimiento al sello emitido por parte de Alcaldía Local. 3) Se encuentran obreros desarrollando labores de retiro de material en el momento de la visita, haciendo uso de volquetas sin contar con el correspondiente PMT. 4) Se levanta acta al encontrarse presente el Arquitecto presunto responsable de la obra. 5) Al verificar el predio se encuentra en el costado norte la presencia de una cañuela de aguas sucias, la cual se indica al responsable debe ser notificada al ICANH. 6) Se imponen nuevamente los sellos a la obra”¹¹.

10. El 13 de febrero de 2016, la Alcaldesa Local de La Candelaria suscribió el Oficio 170, en el que nuevamente se pretendía comunicar al señor Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo de la actuación administrativa en cuestión¹², para que rindiera versión libre. Esta comunicación fue dirigida a la dirección Carrera 1 C # 13 – 10 Oficina 27 de Chía – Cundinamarca; empero, fue devuelta, el 22 de febrero de 2016, sin entregar dado que *“faltó especificar correo certificado porque es para Chía”*¹³.

11. El 29 de febrero de 2016, se libró el oficio 253, con el mismo objeto y destinatario del mencionado con anterioridad¹⁴. Sin embargo, fue devuelta por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A., por la causal de *“No reside”*.

12. El 19 de mayo de 2016, a través de la Resolución 0352, el Director General del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural de Bogotá resolvió la solicitud de intervención consistente en *“Obra Nueva”*, para el inmueble ubicado en la Carrera 4 # 6D – 66/68 del Barrio Santa Bárbara de Bogotá, en el sentido de aprobarla¹⁵.

13. El 17 de junio de 2016, el Curador Urbano 1 de Bogotá informó al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural que, en algunos inmuebles, entre ellos, el ubicado en la Carrera 4 # 6 D – 68, no se presentaba ningún trámite o solicitud de licencia urbanística¹⁶.

¹¹ Folios 47 y 48 de los antecedentes administrativos.

¹² Folio 50 *ibídem*.

¹³ Folio 52 *ibídem*.

¹⁴ Folio 53 *ibídem*.

¹⁵ Folio 56 y 57 *ibídem*.

¹⁶ Folio 72 *ibídem*.

- 14.** El 1 de noviembre de 2016, el Alcalde Local de La Candelaria ordenó el sellamiento de las obras de construcción que se adelantaban en el predio de la Carrera 4 # 6D – 66/68, al no contar con licencia de construcción emitida por la Curaduría Urbana respectiva¹⁷.
- 15.** El 3 de octubre de 2016, se llevó a cabo visita al inmueble de la Carrera 4 # 6 D - 66/68, la cual dio origen al Informe Técnico 1, en el que se dejó la siguiente información: *“Se verifica que están instalando un container, tienen concepto del Instituto Distrital de Patrimonio y están en Trámite de Licencia de Construcción, CHIP AAA0033EOFT. No está incluido en el Decreto 678 de 1994. Se programa nueva visita”*.
- 16.** El 29 de diciembre de 2016, la Subdirectora Técnica de Intervención de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá solicitó el control urbanístico sobre el inmueble de interés cultural localizado en la Carrera 4 # 6D – 66/68, con el ánimo que sean tomadas las medidas sancionatorias pertinentes. Lo anterior, debido a que *“[...] la valla que aparece exhibida en el predio de la Carrera 4 No. 6D – 66/68 en donde se indica la información de la resolución de aprobación del anteproyecto por parte de este Instituto, no corresponde a la ordenada dentro del trámite de licenciamiento, a cargo de los curadores urbanos de la ciudad. Así, el permiso emitido por esta entidad, no permite adelantar por sí solo la intervención directamente en el predio, sino previa expedición de la licencia de construcción en la modalidad que corresponda, tal como clara y expresamente se indica en el artículo Tercero de la Resolución No. 0352 del 19 de mayo de 2016 expedida por esta entidad”*¹⁸.
- 17.** El 29 de agosto de 2017, se llevó a cabo una visita al inmueble bajo investigación, la cual dio origen al Informe Técnico 1, en el que se dejó como observación: *“Se verifica que de acuerdo con Google Maps de abril de 2015, se realizó la demolición del inmueble de un piso, y esta construyendo obras con estructura metálica y muros. Tienen resolución de patrimonio mas no se observa licencia de construcción. El profesional de la obra no se encuentra y se deja notificación para que presente la licencia de construcción en la Alcaldía Local de Candelaria el día 29 de agosto de 2017. Ese 29 de agosto no se presentaron”*¹⁹.
- 18.** El 16 de septiembre de 2017, el Patrullero Jhonattan Fernando Marulanda Londoño informó al Jefe de Contravenciones de la Estación Candelaria, que en la dirección Carrera 4 # 6 D – 66/68

¹⁷ Folio 59 de los antecedentes administrativos.

¹⁸ Folios 74 y 75 *ibidem*.

¹⁹ Folio 108 *ibidem*.

existía una obra de construcción en curso, por lo que procedió a notificar de su sellamiento a la persona encargada²⁰.

- 19.** El 19 de octubre de 2017, se realizó visita al predio bajo investigación, que dio lugar a la elaboración del Informe Técnico 3, en el que se dejó constancia de lo siguiente: *“Se verifica que a la fecha y hora de la visita (2 PM) no hay nadie trabajando. Se continuará realizando visitas de verificación para observar si hay ejecución de obras. La obra se encuentra sellada por falta de licencia de construcción”*²¹.
- 20.** El 28 de noviembre de 2017, fue proferida la Resolución 230, mediante la cual se formularon cargos en contra de los señores Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz²².
- 21.** El 21 de noviembre de 2017, fue librada citación a los señores Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz, para que se acercaran a fin realizar la notificación personal de la Resolución 230 del 28 de noviembre de 2017. Esta, comunicación se envió a la dirección Carrera 4 # 6D – 68²³.
- 22.** El 28 de noviembre de 2017, la notificadora de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá informó que la anterior comunicación fue devuelta por la causal *“la nomenclatura no existe”*²⁴.
- 23.** El 16 de enero de 2018, se elaboró el Informe Técnico 4, con base en la visita llevada a cabo el 16 de enero de 2018 en el predio ubicado en la Carrera 4 # 6D – 66/68, en el que se dejó como observación lo que sigue: *“Se verifica que a la fecha están elaborando instalando [sic] estructura metálica con columnas y vigas. La obra se encuentra sellada. Se observa valla informativa de trámite de licencia de construcción”*²⁵.
- 24.** El 16 de enero de 2018, se elaboró comunicación con radicado 20186730002571, dirigida a la dirección Carrera 4 # 6 D – 66/68, para realizar notificación por aviso a los señores Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz de la Resolución 230 del 20 de noviembre de 2017²⁶.

²⁰ Folio 110 de los antecedentes administrativos.

²¹ Folio 127 *ibídem*.

²² Folios 128 al 135 *ibídem*.

²³ Folio 136 *ibídem*.

²⁴ Folio 139 *ibídem*.

²⁵ Folio 141 *ibídem*.

²⁶ Folio 142 *ibídem*.

- 25.** El 24 de enero de 2018, se creó planilla de notificación en la que se observa la comunicación de notificación por aviso a que se hizo alusión en precedencia. Empero, no se vislumbra una constancia de recibido de la misma²⁷.
- 26.** El 8 de febrero de 2018, el señor Jorge Alberto Molano Vargas, en su calidad de representante legal de la Constructora Contrastes y encargado de la obra ubicada en la carrera 4 # 6 D – 66/68 de Bogotá, presentó descargos respecto de la Resolución 230 del 20 de noviembre de 2017²⁸.
- 27.** El 14 de febrero de 2018, el Alcalde Local de La Candelaria declaró terminado el periodo probatorio de la actuación administrativa sancionatoria y dispuso correr traslado a los investigados para presentar alegatos de conclusión²⁹.
- 28.** El 2 de marzo de 2018, a través de apoderada judicial, el señor Jorge Alberto Molano Vargas, en su calidad de representante legal de la Constructora Contrastes y encargado de la obra ubicada en la carrera 4 # 6 D – 66/68 de Bogotá, presentó alegatos de conclusión³⁰.
- 29.** El 15 mayo de 2018, mediante la Resolución 084, el Alcalde Local de La Candelaria resolvió declarar infractores urbanísticos solidarios a: la Constructora Contraste Forma en Arquitectura E.U., así como a los señores Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruíz, por las intervenciones realizadas en el predio ubicado en la Carrera 4 # 6D – 66/68; adicionalmente, se les impuso sanción de multa³¹.
- 30.** El 15 de mayo de 2018, se libró oficio con radicado 20186730044821, dirigido a la dirección Carrera 4 # 6 D – 68, con el fin de citar al señor Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo para la notificación personal de la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018³². Según planilla del 21 de mayo de 2018 esta comunicación la recibió la Constructora Contrastes el 22 de mayo de 2018³³.
- 31.** El 28 de junio de 2018, se elaboró el oficio con radicado 20186730065731³⁴, dirigido a los señores Jorge Alberto Molano, en su calidad de representante legal de la Constructora Contraste

²⁷ Folio 153 de los antecedentes administrativos.

²⁸ Folios 154 al 162 *ibídem*.

²⁹ Folio 174 *ibídem*.

³⁰ Folios 175 al 186 *ibídem*.

³¹ Folios 199 al 207 *ibídem*.

³² Folio 208 *ibídem*.

³³ Folio 209 *ibídem*.

³⁴ Folio 213 *ibídem*.

Forma en Arquitectura, y Nicolás Aristizabal, con el fin de citarlos para ser notificados personalmente del acto administrativo sancionatorio. Esta comunicación se envió a la dirección Carrera 37B # 1D – 35 y fue recibida, según consta en la planilla 2018314392³⁵.

- 32.** El mismo 28 de junio de 2018, fue expedido el oficio con radicado 20186730065721³⁶, mediante el cual se pretendía citar a la señora Haydy Lizeth Pulido, como apoderada judicial de la Constructora en sancionada, con el ánimo de citarla para que compareciera a ser notificada personalmente de la Resolución 084.

La anterior citación, se remitió a la carrera 26 A #3 – 58 y fue recibida el 6 de julio de 2018, según puede apreciarse en la planilla 2018314392³⁷.

- 33.** El 15 de agosto de 2018, se emitió el oficio 20186730074951³⁸, con destino a la dirección Carrera 26 A #3 – 58, en el que se pretendía realizar la notificación por aviso de Haydy Lizeth Pulido y Jorge Alberto Molano, como apoderada y representante legal de la Constructora Contraste Forma en Arquitectura, respectivamente. Esta notificación fue recibida el 23 de agosto de 2018, conforme puede apreciarse en la planilla de notificación 2018382864³⁹.

- 34.** También, el 15 de agosto de 2018, se expidió el comunicado con radicado 20186730074941⁴⁰, para notificar por aviso al señor Jorge Alberto Molano, en su calidad de representante legal de la Constructora Contraste Forma en Arquitectura. Esta vez, el aviso se envió a la dirección Carrera 37B # 1D – 35 y fue recibida el 23 de agosto de 2018, según la planilla de notificación 2018382864⁴¹.

- 35.** El 14 de septiembre de 2018, la apoderada de la Constructora sancionada presentó memorial en el que indicó presentar recurso de reposición y, en subsidio, apelación en contra de la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018⁴².

- 36.** El 18 de febrero de 2019, se elaboraron las comunicaciones 20196730011631 y 20196730011621, dirigidas a la señora Adriana María Calderón Ruiz a las direcciones Carrera 4 # 6 D – 66/68 y

³⁵ Folio 215 de los antecedentes administrativos.

³⁶ Folio 214 *ibídem*.

³⁷ Folio 215 *ibídem*.

³⁸ Folio 225 *ibídem*.

³⁹ Folio 237 *ibídem*.

⁴⁰ Folio 256 *ibídem*.

⁴¹ Folio 237 *ibídem*.

⁴² Folio 239 *ibídem*.

Carrera 37 B # 1 D – 35, con el ánimo de citarla para efectuar la notificación personal de la resolución sancionatoria⁴³.

El oficio dirigido a la Carrera 4 # 6D -66/68 fue devuelto por la causal *·el lugar esta en construcción, no hay nadie dentro. No hay trabajadores*⁴⁴. Por su parte, el enviado a la Carrera 37 B # 1 D – 35, se devolvió por la causal de “cerrado”⁴⁵.

- 37.** El 12 de marzo de 2019, se expidieron las comunicaciones con radicado 20196730017821 y 20196730017901, dirigidas a la señora Adriana María Calderón Ruiz, a las direcciones Carrera 37 B # 1 D – 35 y Carrera 4 # 6 D – 66/68, para informarle la notificación por aviso del acto sancionatorio.

El aviso 20196730017901, que se envió a la dirección Carrera 4 # 6 D – 66/68, fue devuelto por la causal “cerrado”, así: *“sitio en obra – no hay nadie”*⁴⁶. Igualmente, el aviso 20196730017821 que se remitió a la dirección Carrera 37 B # 1 D – 35, fue devuelto por la causal de “cerrado”.

- 38.** El 22 de mayo de 2019, se profirió la Resolución 069, en la que el Alcalde Local de La Candelaria resolvió rechazar por extemporáneos los recursos de reposición y, en subsidio, apelación que interpuso Haydy Lizeth Pulido, en contra de la Resolución 084 de 2018.⁴⁷

En segundo lugar, en lo relativo a las normas que regulan la notificación de los actos administrativos definitivos y de contenido particular que fueron expedidos en el proceso sancionatorio urbanístico del caso, resulta preciso referir que en la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018, la Secretaría Distrital de Gobierno decidió declarar como infractores urbanísticos a los demandantes, sancionarles e imponerle obligaciones de hacer, por haber incumplido con las obligaciones prescritas los artículos 99 y 104, numeral 2 de la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 810 de 2003; así como en el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 1185 de 2008.

En dichas disposiciones normativas, fue previsto que, para decidir sobre la imposición de sanciones por la configuración de faltas contra el patrimonio cultural de la Nación e infracciones urbanísticas, debe adelantarse una actuación administrativa con sujeción al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo.

⁴³ Folio 267 y 270 de los antecedentes administrativos.

⁴⁴ Folio 268 *ibídem*.

⁴⁵ Folio 271 *ibídem*.

⁴⁶ Folio 304 *ibídem*.

⁴⁷ Folios 329 y 330 *ibídem*.

En efecto, el artículo 108 de la Ley 388 de 1997 preceptúa lo que sigue:

*“ARTÍCULO 108. Procedimiento de imposición de sanciones. Para la imposición de las sanciones previas en el 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.*

Parágrafo. La restitución de los servicios públicos domiciliarios procederá cuando se paguen las multas de que trata esta Ley y cese la conducta infractora”. (Se destaca)

Por su parte, el parágrafo segundo del artículo 10 de la Ley 1185 de 2008 prevé:

“ARTÍCULO 10. El artículo 15 de la Ley 397 de 1997 quedará así:

“Artículo 15. De las faltas contra el patrimonio cultural de la Nación. Las personas que vulneren el deber constitucional de proteger el patrimonio cultural de la Nación, incurrirán en las siguientes faltas:

[..]

*PARÁGRAFO 2o. Para decidir sobre la imposición de las sanciones administrativas y/o disciplinarias y de las medidas administrativas previstas en este artículo, **deberá adelantarse la actuación administrativa acorde con la Parte Primera y demás pertinentes del Código Contencioso Administrativo**”.*
(Se destaca)

Adicionalmente, en dichos compendios normativos no se observa ninguna normativa tendiente a regular la forma en que deben notificarse los actos administrativos particulares que se profieran al finalizar los procedimientos sancionatorios en cuestión.

En este orden de ideas, resulta evidente que las normas que regulan el trámite administrativo sancionatorio que adelantó la Secretaría Distrital de Gobierno en contra de los demandantes, así como la notificación de los actos administrativos definitivos de carácter particular, es el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al ser este último el que se encontraba vigente en el momento de la ocurrencia de los hechos motivo de reproche.

Lo anterior, no solo por disposición expresa de las Leyes 388 de 1997, 810 de 2003 y 1185 de 2008, sino también en virtud del carácter supletorio preceptuado en el inciso final del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011⁴⁸, ante

⁴⁸ “[...]Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”.

la omisión de dichas normas en regular el correspondiente trámite de notificación.

En este contexto, se estudiarán las normas que regulan la notificación de los actos administrativos de contenido particular en la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, se observa que los artículos 67 y 69 de dicho Código prevén que los actos administrativos de carácter particular deberán notificarse personalmente al interesado, en una diligencia en la que se entregará copia íntegra, auténtica y gratuita del acto, con la anotación de la fecha y los recursos que proceden, así como los plazos para ello.

Del mismo modo, dicha normativa prescribe que este tipo de notificación, no solo puede llevarse a cabo a través de la mencionada diligencia, sino que también podrá realizarse mediante correo electrónico o por estrados.

Sin embargo, en caso de no poder utilizarse estos últimos medios eficaces para notificar personalmente, la Administración, dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, deberá enviar al administrado una citación a la dirección que figure en el expediente, para que comparezca a la diligencia de notificación personal.

De otro lado, la norma prescribe que, de no se efectiva la notificación personal al cabo del referido plazo, está se hará a través de aviso que se remitirá a la dirección que figure en el expediente, acompañado de copia del acto administrativo.

Aquel aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

De otro lado, es importante señalar que el inciso segundo del mencionado artículo 69, establece que [...] ***Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso [...]***. (Se destaca).

Ahora bien, en cuanto a la interpretación de lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, esto es, sobre la procedencia del aviso mediante la publicación en la página electrónica y en

un lugar de acceso al público de una entidad, el Consejo de Estado⁴⁹ sostuvo que esta situación se presenta cuando se desconoce la información sobre el destinatario, con lo cual se busca dar publicidad al acto y surtir la notificación mediante las mencionadas publicaciones; de forma adicional indicó:

*“[...] En los casos a que alude la consulta, esto es: cuando el predio o inmueble correspondiente a la dirección proporcionada por el interesado se encuentra cerrado, **la dirección no existe** o está incompleta, el aviso es devuelto por la empresa de correo argumentando que el destinatario ya no vive en el lugar, **la dirección es errónea o no existe, son claros ejemplos de que se desconoce la información del interesado**, tanto así que no se pudo surtir con éxito la notificación pues no se pudo remitir o entregar el aviso y el acto administrativo respectivo al interesado.*

*[...]lo que si se observa con claridad es que el sentido de la expresión contenida en el artículo 69 ibídem **“Cuando se desconozca la información sobre el destinatario”, resulta omnicomprensiva de todos aquellos eventos en los cuales la administración no logra surtir la notificación por aviso, ya sea porque los datos que se tienen del interesado están incompletos, o no permiten la entrega del aviso y del acto administrativo, o resultan de imposible acceso.***

Quando se presente alguna de tales situaciones corresponde a la administración acudir al último mecanismo previsto en la ley para llevar a cabo la notificación por aviso mediante la publicación del mismo junto con el acto administrativo por el término de cinco (5) días en la página electrónica de la entidad y en un lugar de acceso al público dado que no fue posible lograr la notificación personal del acto administrativo, ni la remisión del aviso junto con el acto administrativo a un destino porque la falta de información o alguna circunstancia diferente, como las anotadas, lo impidieron.

[...]

*En conclusión, **solamente la constancia de envío de la notificación otorga certeza de que se adelantó el procedimiento conforme a la ley** y del cual se deriva el conocimiento por parte del interesado de la actuación administrativa, esto es que la notificación cumplió su cometido de enterarlo del acto administrativo respectivo”. (Se destaca)*

Del aparte jurisprudencial precitado, se desprende entonces que, ante un error o inexistencia de la dirección aportada por el interesado al expediente y la consecuente devolución del respectivo aviso, debe entenderse que la Administración **desconoce** la información del destinatario, por manera que lo procedente, en dichos casos, es acudir a efectuar las publicaciones previstas en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas. Bogotá, D.C, cuatro (4) de abril de dos mil diecisiete (2017). Rad. 11001-03-06-000-2016-00201-00 (2316).

Así las cosas, al confrontar lo prescrito en las normas que regulan la notificación de los actos administrativos de carácter particular con el trámite que impartió la Secretaría Distrital de Gobierno (descrito en el numeral 2 del acápite de consideraciones de la presente providencia), el Despacho deduce lo siguiente:

En primer lugar, se observa que la autoridad administrativa demandada, a través de las comunicaciones con radicados 20186730044821 y 20186730065731, envió citación al señor Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo, para que compareciera para la notificación de la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018. Sin embargo, no se encuentra acreditado que el citado hubiera acudido a realizar dicho trámite; tampoco, que la Secretaria intentara notificarlo mediante aviso, en la forma prevista en los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

Por consiguiente, se sigue que el sancionado Aristizabal Giraldo no fue notificado de la resolución sancionatoria, tal y como fue advertido en el escrito introductorio.

En segundo lugar, se advierte que los señores: Jorge Alberto Molano y Haydy Lizeth Pulido, como representante legal y apoderada de la sociedad Constructora Contraste Forma en Arquitectura, fueron citados para la notificación personal del acto sancionatorio, a las direcciones: Carrera 37B # 1D – 35 y Carrera 26 A # 3 – 58; comunicaciones que fueron recibidas a satisfacción.

No obstante, ante su inasistencia para llevar a cabo tal diligencia, la Administración remitió los respectivos avisos, el 15 de junio de 2018, a las mismas direcciones anotadas en precedencia. Estas comunicaciones, también fueron efectivamente recibidas y en ellas se informó lo que sigue:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y ante la imposibilidad de realizar notificación personal, se procederá a notificarle por AVISO el contenido de la Resolución No.084 de 15 de mayo de 2018, expedida por la Alcaldía Local de la Candelaria, dentro del trámite de Actuación Administrativa del asunto, por medio del cual se da por terminada la actuación administrativa Ley 810 de 2003.

Se advierte que contra dicho acto Administrativo proceden los recursos de reposición ante la misma Autoridad Administrativa y de Apelación para ante el Consejo de Justifica de Bogotá, recursos que deberán interponerse ante este despacho dentro de los diez (10) días siguientes de la presente.

ADVERTENCIA: *La presente notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente de la entrega del aviso. Para lo anterior se anexa copia íntegra en nueve (9) folios”.*

De este modo, resulta evidente que la Constructora Contraste Forma en Arquitectura EU sí fue notificada, por aviso y en debida forma, de la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018, dado que su apoderada y representante legal recibieron las comunicaciones que libró para ello la Secretaría Distrital de Gobierno, en la forma descrita en los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En tercer lugar, en cuanto a la señora Adriana María Calderón Ruíz, se evidenció que para adelantar la diligencia de notificación personal de la resolución sancionatoria se libraron comunicaciones, el 18 de febrero de 2019, con destino a las direcciones Carrera 4 # 6 D – 66/68 y Carrera 37 B # 1 D – 35; con todo, estas fueron devueltas porque los domicilios se encontraban en construcción y cerrados.

Además, aunque también se enviaron comunicaciones para realizar una notificación por aviso, estas, fueron remitidas a las mismas direcciones señaladas con anterioridad, por manera que nuevamente fueron devueltas, por idénticas causales.

Pese a las circunstancias puestas de presente, el Despacho no encuentra acreditado que la Secretaría Distrital de Gobierno hubiera procedido a notificar a la señora Calderón Ruíz a través de la publicación del respectivo aviso en la página electrónica y en un lugar de acceso al público de la entidad; esto, ante el desconocimiento de la información sobre el destinatario de la notificación.

Así, se evidencia que la sancionada Adriana María Calderón Ruíz tampoco fue notificada de la resolución que puso fin a la actuación administrativa sancionatoria que adelantó la autoridad demandada.

En este contexto, resulta esclarecedor traer a colación que artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo preceptúa que “[...] [e]l recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición **y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción**”. Por consiguiente, “[...] [l]os recursos de reposición y de queja no serán obligatorios”.

En concordancia con lo anterior, debe mencionarse el numeral 2 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que “[...] cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos

que de acuerdo con la ley fueren obligatorio. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto”.

Sin embargo, esa misma disposición normativa preceptúa que “[...] *si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito [...]*” en cuestión.

En este orden de ideas, dado que, con anterioridad, se evidenció que la Secretaría Distrital de Gobierno no notificó en debida forma: a los señores Adriana María Calderón Ruíz y Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo, de la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018, es claro que estos sancionados no tuvieron la oportunidad de interponer los recursos procedentes en sede administrativa y, por consiguiente, el requisito formal previsto en el numeral 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, no les era exigible.

Contrario sensu, en cuanto la Constructora Contraste Forma en Arquitectura, se recuerda que, según las pruebas aportadas al expediente, esta sociedad fue notificada por aviso, a través de las comunicaciones que recibieron los señores Haydy Lizeth Pulido y Jorge Alberto Molano, en sus calidades de apoderada y representante legal, el 23 de agosto de 2018.

Por consiguiente, se deduce que a esta sociedad demandante sí le era exigible el cumplimiento del requisito prescrito en el numeral del 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, esto es, la presentación del recurso de apelación en contra de la resolución sancionatoria; actuación que realizó el 14 de septiembre de 2018, como se desprende del folio 239 de los antecedentes administrativos.

Pese a lo anterior, a través de la Resolución 069 del 22 de mayo de 2019, la entidad demandada resolvió rechazar el mencionado recurso por considerar que fue interpuesto de manera extemporánea.

Así las cosas, el Despacho colige que la Constructora demandante omitió cumplir con el requisito formal de que trata el numeral 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, al haber sido rechazado por improcedente el recurso de apelación que interpuso en sede administrativa, este debe entenderse por no presentado, tal y como lo ha considerado el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁵⁰.

En este punto, es necesario señalar que la extemporaneidad de los recursos presentados por la constructora demandante es un aspecto que no fue controvertido en la demanda, por lo que el Juzgado no se encargará de estudiarlo.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejo ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013). Rad. 50001-23-31-000-2005-20241-01 (0647-10).

Entonces, la respuesta al primer problema jurídico, relativo a la excepción previa de “ineptitud de la demanda por no haberse agotado vía gubernativa”, se concreta en que, en efecto, resulta inepta la demanda respecto de la Constructora Contraste Forma en Arquitectura E.U. toda vez que no agotó el recurso que, de acuerdo con la Ley, resultaba obligatorio contra el acto administrativo sancionatorio; no así, con relación a los señores Adriana María Calderón Ruíz y Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo, a quienes no les dio la oportunidad de proponerlo.

Esclarecido lo anterior, sería del caso responder la segunda pregunta jurídica subordinada planteada, relacionada con la excepción previa de caducidad; no obstante, por sustracción de materia, la misma no será estudiada respecto de la compañía constructora demandante, dado que frente a ella se coligió la ineptitud de la demanda.

De otro lado, se dedujo que los señores Adriana María Calderón y Nicolás Efraín Aristizabal no fueron notificadas del acto sancionatorio ni las actuaciones subsiguientes. Por lo que, ante esa circunstancia, resulta imposible contabilizar si su demanda fue oportuna.

Así, ante la mencionada falta de notificación, el computo del término de caducidad del medio de control resulta imposible, dado que ello “[...] *solo puede contabilizarse a partir del momento en el que la Administración ha dado a conocer el acto, a través de su comunicación, notificación, ejecución o publicación*”⁵¹.

Entonces, la respuesta al problema jurídico restante será que los demandantes no incoaron la presente demanda cuando ya había fenecido el término de que trata el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, el Despacho concluye que, de las excepciones previas propuestas, únicamente se encuentra probada la denominada: “*Ineptitud de la demanda por no haberse agotado vía administrativa*”, frente a la Constructora Contraste Forma en Arquitectura E.U; no así frente a los demás demandantes, los señores Adriana María Calderón y Nicolás Efraín Aristizabal, respecto de quienes tampoco se encontró probada la de “*caducidad*”.

Ahora, será tema del siguiente estudio determinar si la falta de notificación de los actos que impulsaron el trámite sancionatorio, a los señores

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015) Rad. 25000-23-41-000-2013-01801-01.

Calderón y Aristizabal comprometió la legalidad de los actos administrativos demandados.

2. DEL FONDO DEL ASUNTO

Una vez se ha decidido sobre las excepciones previas propuestas, el Despacho procederá a resolver el fondo del presente litigio y, para ello, seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos; ii) caso concreto; iii) conclusiones; y iv) condena en costas.

2.1. Problemas Jurídicos

Los problemas jurídicos contenidos en la fijación del litigio se concretaron en las siguientes preguntas:

1. *¿Vulneró la entidad demandada, el debido proceso constitucional, por cuanto habría notificado indebidamente los actos administrativos tachados de nulidad y omitió vincular al proceso sancionatorio a la totalidad de sancionados?*
2. *¿Operó el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria, en la expedición del acto administrativo?*
3. *¿Se desconoció, por parte de la Alcaldía de Bogotá, el principio de favorabilidad?*

2.2 Caso concreto

A continuación, el Juzgado procederá a solventar los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio.

Con todo, se advierte que al haberse deducido que la excepción previa de inepta demanda se encontró probada frente a la Constructora Forma en Arquitectura E.U., el Juzgado resolverá las mencionadas preguntas jurídicas, pero, únicamente, en relación a los demandantes Adriana María Calderón y Nicolás Efraín Aristizabal.

En primera oportunidad será estudiada aquella relacionada con la presunta transgresión al debido proceso administrativo, como quiera que se encuentra cimentado sobre el supuesto de una indebida vinculación de los demandantes al procedimiento sancionatorio y la consecuente falta de notificación de las actuaciones proferidas dentro de dicho trámite.

2.2.1. *¿Vulneró la entidad demandada, el debido proceso constitucional, por cuanto habría notificado indebidamente los actos*

administrativos tachados de nulidad y omitió vincular al proceso sancionatorio a la totalidad de sancionados?

Al respecto, se recalca que este cuestionamiento de orden jurídico se encuentra sustentado en el argumento, según el cual, la Secretaría Distrital de Gobierno vulneró el derecho de defensa de los demandantes, toda vez que los diferentes actos administrativos proferidos en la actuación administrativa sancionatoria no les habrían sido notificados en debida forma y, porque, presuntamente, no todos los sancionados fueron vinculados formalmente a dicho trámite administrativo.

En efecto, en los hechos de la demanda, se indicó lo siguiente:

- El señor Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo no fue debidamente notificado de las comunicaciones en las que se le ponía en conocimiento el inicio de un procedimiento sancionatorio urbanístico en su contra y se le citaba para rendir versión libre, pues, estas habrían sido devueltas.
- La Administración Distrital formuló cargos en contra del señor Nicolás Efraín Aristizabal y Adriana María Calderón Ruiz, aunque del expediente no se desprendería la calidad en que actuaría esta última, a quién en forma alguna se habría vinculado al procedimiento administrativo.
- Si bien fueron libradas citaciones para notificar a los anteriores investigados del auto de formulación, no existiría soporte de entrega de algunas y otras habrían sido devueltas. Y afirmaron que lo mismo ocurrió respecto de aquellas enviadas para notificar el acto administrativo sancionatorio.
- La notificación del acto definitivo, enviada al representante legal de la Constructora, se remitió luego de transcurrido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 68 de la Ley 1437 de 2011.

En este sentido, es claro que los demandantes aseguraron que la Secretaría Distrital de Gobierno vulneró su derecho de defensa, toda vez que los diferentes actos administrativos proferidos en la actuación administrativa sancionatoria no les habrían sido notificados en debida forma y, porque, presuntamente, no fueron vinculados formalmente a dicho trámite administrativo.

Para analizar este planteamiento, el Juzgado considera esclarecedor indicar que la Ley 388 de 1997 no reguló lo relativo a la forma cómo debe surtirse la notificación de las decisiones adoptadas en un proceso

administrativo sancionatorio. Como tampoco se definieron y limitaron de manera precisa las etapas del procedimiento sancionatorio.

De modo que en lo regulado por la Ley 388 de 1997, en sintonía con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, deben aplicarse las normas de esta última.

Al descender al fondo del asunto, teniendo en cuenta el precedente legal puesto de presente, las pruebas que obran en el expediente y analizado el trámite seguido por la Secretaría Distrital de Gobierno, el Juzgado colige lo que sigue:

En primer lugar, se observa que, en el procedimiento sancionatorio en cuestión, se adelantaron diligencias de tipo preliminar, en las que se efectuaron visitas al predio en que se efectuaban obras de demolición y construcción, sin presuntamente contar con licencia urbanística, y se impusieron medidas de sellamiento.

Sin embargo, se denota que la etapa preliminar del procedimiento sancionatorio bajo estudio, se llevó a cabo sin la observancia de las garantías previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que, según lo expresado por el autor Jaime Orlando Santofimio Gamboa⁵², a pesar que esta fase se reduce a obtener un mayor grado de certeza en la posible infracción al ordenamiento jurídico, o del cumplimiento adecuado del mismo por parte de los vigilados o controlados, cuyo agotamiento, resulta anterior al trámite sancionatorio propiamente dicho, debe tener *“[...] igualmente una profunda sumisión y respeto al debido proceso, y de plena aplicación y vigencia de las garantías procesales definidas en la convención americana de derechos humanos, en la Constitución política y en la Ley 1437 de 2011, sobre todo existiendo persona o personas identificadas como posibles infractores o con vocación de ser investigados”* (Santofimio, 2017).

En efecto, tal como se indicó al resolver las excepciones de ineptitud de la demanda y caducidad, que implicaron estudiar si a los actores se le había notificado en debida forma los actos administrativos concernientes a la investigación en mención; el Despacho debe reiterar que se presentó una falencia.

Así, se evidenció que la Secretaría demandada profirió un acto administrativo de apertura, el 3 de junio de 2015, en el que dispuso comunicar al presunto infractor del régimen urbanístico sobre el trámite adelantado respecto del inmueble ubicado en la Carrera 4 # 6D – 68.

⁵² Santofimio Gamboa, J.O., (2017), *Compendio de Derecho Administrativo, Bogotá, D.C., Colombia, Universidad Externado de Colombia. Pág. 477.*

Empero, pese a que el 26 de noviembre de 2015, el 13 y 19 de febrero de 2016, se emitieron algunos oficios con la finalidad de comunicar lo anterior al señor Nicolás Efraín Aristizabal Giraldo, lo cierto es que no se encontró acreditado que algunos de estos hubieran sido efectivamente recibidos, pues, en cada oportunidad los mismos fueron devueltos.

De este modo, se encuentra comprobado lo dicho en el concepto de violación y los hechos de la demanda, esto es, que el señor Aristizabal no fue debidamente notificado de las comunicaciones en las que se le ponía en conocimiento de la apertura del procedimiento sancionatorio urbanístico en su contra y se le citaba para rendir versión libre, con el fin de que hiciera valer sus derechos y disfrutara así de las garantías procesales y sustanciales que el sistema jurídico le brinda.

De igual modo, se evidencia que, aún cuando la Secretaría demandada profirió un acto de formulación de cargos en contra de los señores Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz (Resolución 230 del 28 de noviembre de 2017), en los de los antecedentes administrativos no logra evidenciarse que se hubiera notificado efectivamente a dichos investigados.

En efecto, aunque el 21 de noviembre de 2017 y el 16 de enero de 2018 se libraron citaciones para la notificación personal del referido acto administrativo, así como una notificación por aviso, se observó que, la primera fue devuelta por la causal: *“la nomenclatura no existe”* y, de la segunda, no se tiene prueba de su recibido a satisfacción.

Además, de los hechos probados que se trajeron a colación en antecedencia, se infiere que la notificación por aviso del acto administrativo de apertura, se envió a la Carrera 4 # 6D – 68, pese a que la citación para llevar a cabo la notificación personal de dicha resolución, remitida a esa misma dirección, había sido devuelta por inexistencia de la nomenclatura.

El anterior proceder, no se encuentra acorde con la hermenéutica de los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, pues, la aludida devolución constituye un claro desconocimiento de los datos de notificación de los interesados y, por ende, la Administración debió proceder a efectuar el aviso y las publicaciones de que trata el artículo 69 en mención, en la página *web* de la entidad y en un lugar de acceso al público; actuaciones que no se observaron realizadas.

Así, nuevamente se corrobora la veracidad de lo expresado en el cargo de nulidad y los hechos esgrimidos en la demanda, cuando los actores indicaron que no existirían soportes de entrega de las citaciones libradas para notificarles del auto de apertura.

Aunado a lo expuesto, se sigue que, como consecuencia de no haberse notificado debidamente el acto de formulación de cargos, a los demandantes se les vedó la posibilidad de ejercer en debida forma su derecho de defensa y contradicción, pues, es esa la oportunidad legal prevista para pronunciarse sobre los cargos imputados, así como para aportar y solicitar la práctica de pruebas.

Entonces, a pesar que la demandada realizó algunas actuaciones, se colige que estas carecieron de un hilo conductor que le diera congruencia y le permitiera a los investigados ejercer de manera efectiva su derecho de defensa y contradicción.

Así, se deduce que la respuesta al problema jurídico bajo análisis será que la entidad demandada vulneró el debido proceso de los demandantes: Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz, en tanto omitió notificarles efectivamente los actos mediante los cuales les vinculó al proceso administrativo sancionatorio y les formuló pliego de cargos, por manera que les pretermitió la oportunidad de presentar descargos, así como de pedir y aportar pruebas que pudieran considerar pertinentes.

3. Conclusiones

Colofón de lo expuesto, se colige que el cargo de nulidad planteado prospera y, por consiguiente, se declarará la nulidad de la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018, solamente respecto de los señores Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz.

Sin embargo, tal declaración no se efectuará respecto de la Resolución 069 del 22 de mayo de 2019, dado que en este acto la Secretaría Distrital de Gobierno únicamente se encargó de rechazar por extemporáneo los recursos de reposición y, en subsidio, apelación que presentó la Constructora Contraste Forma en Arquitectura E.U., frente a quien se dedujo probada la excepción de inepta demanda.

4. Del restablecimiento del derecho

Como quiera que se logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos aludidos en precedencia y teniendo en cuenta que la finalidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde a la protección del derecho subjetivo del administrado, que se ha vulnerado por un acto de la administración, el Despacho procede a pronunciarse sobre el restablecimiento que los señores Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz solicitaron, en los siguientes términos:

“3. Que se disponga el restablecimiento de los derechos vulnerados a la CONSTRUCTORA CONTRASTE FORMA EN

ARQUITECTURA REPRESENTADA POR EL SEÑOR JORGE ALBERTO MOLANO VARGAS.

4. *Que se disponga el restablecimiento de los derechos vulnerados al Señor NICOLAS EFRAIN ARISTIZABAL GIRALDO.*

5. *Que se disponga el restablecimiento de los derechos vulnerados a la Señora ADRIANA MARÍA CALDERÓN RUIZ”.*

Así como restablecimiento del derecho se ordenará a la Secretaría Distrital de Gobierno abstenerse de cobrar la multa impuesta solidariamente a los señores Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz, así como de exigirles el cumplimiento de las obligaciones de hacer previstas en la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018.

5. 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 a ninguna de las partes, en la medida que, si bien se declaró la nulidad de los actos acusados frente a algunos demandantes y se encontró probada la excepción previa de inepta demanda frente a otro, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que habrían incurrido las partes para adelantar el presente asunto.

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: Declarar probada la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de la demandante, Constructora Contraste Forma en Arquitectura E.U.

SEGUNDO: Declarar no probadas las excepciones previas de ineptitud sustantiva de la demanda y caducidad frente a los señores: Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz.

TERCERO: Declarar la nulidad parcial de la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018, únicamente frente a los demandantes: Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz.

CUARTO: Ordenar, a la demandada, se abstenga de cobrar la multa impuesta solidariamente a los señores: Efraín Aristizabal Giraldo y Adriana María Calderón Ruiz, así como de exigirles el cumplimiento de las obligaciones de hacer previstas en la Resolución 084 del 15 de mayo de 2018.

QUINTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: Sin condena en costas.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Álvarez García
Juez

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: **b4c0ed777b21c638526b7811108d051f322914eaf7e24b4397c6ad20daecd9ad**

Documento generado en 16/09/2022 04:30:42 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>