

**CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL RESPECTO DE LA NULIDAD DE ACTOS QUE IMPUSIERON MULTA POR CONSTRUCCIÓN SIN LICENCIA - En materia urbanística, los actos de ejecución no deben tenerse en cuenta a efectos del conteo de la caducidad de la acción / ACTOS DE EJECUCIÓN DE SANCIÓN URBANÍSTICA – No son susceptibles de control jurisdiccional y por tanto el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe empezar a contarse desde la decisión final y definitiva dentro del proceso administrativo**

Aduce la parte demandante que en octubre 2018 adquirió un predio en el barrio Colinas de San Fernando de la ciudad de Tunja, ubicado en la carrera 17B No. 78-99 e identificado con matrícula inmobiliaria 070-98120, a fin de construir una vivienda, con la confianza de que en dicho sector se encontraban construidas casas y calles y que el barrio había sido creado mediante acuerdo municipal en el año 1999, por lo que inició la construcción del primer piso de su vivienda. La Inspección de Policía y Control Interno de Tunja inició el proceso contravencional No. 0170 de 2018, al constatar que no se cumplían con requisitos como la licencia de construcción, planos aprobados y valla informativa, e imponiendo la suspensión y sellamiento de la obra. Seguido el proceso administrativo, mediante Resolución No. 032 de 26 de marzo de 2019, la autoridad de control urbano en cita declaró a la demandante como infractora del régimen urbanístico, por construir sin licencia y planos aprobados (primer piso con columnas y muros divisorios en bloque, cubierta en teja) e impuso medida correctiva de multa especial por infracción urbanística, contemplada en la Ley 1801 de 2016, artículo 135, literal A, numeral 4, concediéndole además un plazo de 60 días para que adecuara su situación a la norma urbanística. La decisión anterior fue objeto de recurso de reposición y en subsidio apelación por la parte demandante, quien manifestó: (..) La Inspección Octava de Policía de Tunja resolvió el primer recurso, disponiendo no reponer la Resolución No. 032 de 2019 y concedió el recurso de apelación ante la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Tunja. El recurso de apelación se resolvió a través de Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019, confirmando la decisión, al considerar que lo señalado por la accionante “no tiene asidero jurídico por cuanto que si bien la constitución Política de 1991 presentó un amplio catálogo de derechos (artículo 11-77) para la protección de los ciudadanos colombianos; también estableció que el ejercicio de las libertades y derechos reconocidos implican responsabilidades que conllevan a determinar que toda persona está obligada a cumplir la constitución y las leyes (artículo 95 CP). Obligación que con solo cumplirse hace posible que el Estado Social y el pleno Desarrollo de la Vida Social. Por lo anterior para el caso que nos ocupa, le asiste al infractor el deber legal de cumplir con la normatividad que reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas”. En dicho acto se dijo además que se encontraba plenamente demostrado que la señora Mónica Yadira Molina incurrió en la infracción urbanística prevista en el artículo 135, literal A, numeral 4, de acuerdo con el informe rendido por la arquitecta de Control Urbano el 10 de diciembre de 2018, en que se reportaron como hallazgos de la visita “construcción de un piso con columnas y muros divisorios en bloque, cubierta en teja sin planos ni licencia aprobados por Curaduría”. El 24 de mayo de 2019, la demandante solicitó ante la Curaduría 1 de Tunja la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, petición que fue negada mediante Resolución No. 15001-1-19-0339 de 20 de agosto de 2019, por encontrar que el predio de la accionante, de acuerdo con el Sistema de Información Geográfica TUSIG, aparecía clasificado como suelo de protección pro amenaza de erosión alta, áreas que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse (art. 29 Dto. 241 de 2014). La decisión de la Curaduría 1 fue confirmada en sede de apelación, a través de Resolución No. 452 de 30 de diciembre de 2019 por parte de la asesora de planeación municipal de Tunja. La Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja expidió la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, ordenando la demolición de la construcción sin licencia. (archivo 28 del expediente indexado, fl. 98) Luego, en sede de tutela, presentada por la señora Mónica Yadira Molina Luiz a través de la Defensoría del Pueblo, mediante sentencia de 10 de diciembre de 2020, como medida de amparo de sus derechos a la vivienda digna y a la dignidad, se dispuso suspender de manera temporal la ejecución y cumplimiento de las

Resoluciones 032 y 020 de 2019, proferidas por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja, hasta que se profiriera decisión de fondo en proceso ante la jurisdicción contencioso administrativo. (...). La Resolución No. 032 de 26 de marzo de 2019, proferida por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja, dispuso en su parte resolutive lo siguiente: (...). A su turno, la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, expedida por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja, señaló lo siguiente: (...). Del contenido de la resolución citada, precisa la Sala que, como lo determinó el juez de instancia, la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, a través de la cual la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja ordenó la demolición de la construcción realizada en el lote de la demandante sin el lleno de los requisitos legales, no corresponde a un acto susceptible de control jurisdiccional, pues aunque de su literalidad puede entenderse que impone la medida correctiva de demolición, ésta ya había sido determinada en la Resolución No. 032 de 2019, en la que se declaró como infractora por el comportamiento contrario al régimen urbanístico por construir sin licencia, lo que permite entender que en caso de no efectuar los requerimientos incumplidos inicialmente – ausencia de licencia de construcción-, el predio debía volver a su estado inicial, es decir, sin edificación alguna, lo que comporta la demolición de lo construido. En esa dirección, al tratarse de un acto de ejecución que no creó, modificó o extinguió ninguna obligación y que por lo tanto no es demandable, la caducidad del medio de control no debe contabilizarse desde dicho acto, sino desde la decisión final y definitiva dentro del proceso administrativo, esto es, desde la Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019, a través del cual se resolvió el recurso de apelación contra la resolución que declaró a la demandante como infractora urbanística y dispuso la imposición de una sanción especial. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en un caso de materia urbanística, indicó que los actos de ejecución no deben tenerse en cuenta a efectos del conteo de la caducidad de la acción. (...) Ahora bien, el artículo 164 del CPACA, en su numeral 2 literal c) establece que cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. En el sub judice, la notificación personal de la Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019 se efectuó de forma personal a la señora Mónica Yadira Molina Luiz, el 25 de abril de 2019, conforme la constancia aportada con la demanda. [Ver imagen en la providencia]. A partir de lo anterior, el plazo para la interposición del medio de control respectivo – 4 meses – inició el 26 de abril de 2019, día siguiente a la notificación personal del acto que finalizó la actuación administrativa, extendiéndose hasta el 26 de agosto de 2019, sin embargo, la demanda se presentó solo hasta el 2 de junio de 2021, cuando ya había vencido la oportunidad legal.

**ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO - Función del amparo respecto de actos administrativos y su incidencia en la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Configuración en razón a que el fallo de tutela proferido como mecanismo transitorio no tenía la competencia de ampliar el término de caducidad de este medio de control derecho frente a la sanción urbanística.**

Ahora bien, teniendo en cuenta que en primera instancia el conteo de la caducidad de los actos que impusieron la sanción urbanística se realizó teniendo en cuenta el plazo de 4 meses otorgado a la demandante en sede de tutela para interponer la demanda de la referencia, resulta necesario precisar la función del amparo respecto de actos administrativos y su incidencia en la caducidad de la acción. Mediante sentencia de tutela de 10 de diciembre de 2020, el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes de Tunja amparó los derechos fundamentales de la señora Mónica Yadira Molina a la vivienda digna y a la dignidad humana y dispuso como orden de amparo:

(...). En materia de acciones de tutela en las que se cuestionan actos administrativos, la Corte Constitucional ha precisado que el amparo procede cuando el medio de control ordinario no resulte idóneo para proteger derechos fundamentales y existen el riesgo inminente de un perjuicio irremediable, siempre que la tutela se interponga en el término de caducidad de la acción ordinaria, teniendo en cuenta su carácter subsidiario. En los siguientes términos se pronunció al alta Corporación: (...). En la misma dirección, el Consejo de Estado ha señalado que no puede entenderse que la acción de tutela altere las reglas propias de los procesos ordinarios ante el juez natural: (...). De acuerdo con el análisis de la caducidad efectuado en primera instancia, el plazo para interponer la demanda iniciaba al día siguiente a la fecha de la sentencia de tutela citada (11 de diciembre de 2020), por lo que consideró que el medio de control ordinario se interpuso en término, atendiendo a lo dispuesto por el juez constitucional (4 meses siguientes a la notificación del fallo). La radicación de la demanda se dio el 2 de julio de 2021, y el trámite de conciliación extrajudicial se surtió entre el 5 de abril de 2021 y el 31 de mayo. No obstante, el juez de tutela desconoció que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de los actos administrativos que declararon a la demandante como infractora de normas urbanísticas y le impusieron sanción de multa y demolición de la obra ejecutada sin licencia, ya había caducado cuando se presentó la solicitud de amparo (26 de noviembre de 2020). Se reitera que el término de 4 meses que prevé la Ley 1437 de 2011, corrió desde el 26 de abril de 2019 y hasta el 26 de agosto siguiente. Así, a efectos de que la acción de tutela resultara procedente como mecanismo transitorio debía interponerse dentro del término de caducidad del proceso ordinario. Sin embargo, la demandante solo acudió al juez constitucional después de un año de fenecida la oportunidad de accionar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En consecuencia, atendiendo a las posturas de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto de la caducidad de los medios de control ordinarios ante esta jurisdicción cuando media una orden de amparo como mecanismo transitorio, la Sala revocará la decisión de primer grado y en su lugar declarará la caducidad del presente medio de control, motivo por el cual no hay lugar a analizar la segunda parte del problema jurídico planteado.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, suele ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word quede con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

[https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=150013333014202100069011500123](https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333014202100069011500123)



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 1**

**MAGISTRADA PONENTE: LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO**

Tunja, veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

<b>DEMANDANTE:</b>	MÓNICA YADIRA MOLINA LUIZ
<b>DEMANDADO:</b>	MUNICIPIO DE TUNJA – SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y CONTROL URBANO E INSPECCIÓN OCTAVA
<b>REFERENCIA:</b>	150013333014-2021-00069-01
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA</b>
<b>TEMA:</b>	<b>CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL RESPECTO DE LA NULIDAD DE ACTOS QUE IMPUSIERON MULTA POR CONSTRUCCIÓN SIN LICENCIA</b>

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2022 por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, que negó las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### DEMANDA<sup>1</sup>

#### Declaraciones y condenas

1. La señora Mónica Yadira Molina Luiz, a través de apoderado judicial, presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio de Tunja – Secretaría de Planeación y Control Urbano e Inspección Octava de Policía, con el fin de obtener la nulidad de las Resoluciones No. 032 de 26 de marzo de 2019, 142 de 4 de abril siguiente y 20 de 21 de octubre de 2020, proferidas por la Inspección Octava de Policía de Control Urbano de Tunja y la Asesora de Planeación Municipal, a través de las cuales la demandante fue declarada infractora de las normas urbanísticas dentro del proceso policivo No. 0170 de 2018, disponiendo el pago de una multa y la demolición de la obra.

#### Fundamentos fácticos

Como fundamento de lo pretendido se expusieron los siguientes hechos relevantes:

2. A través de escritura pública No. 2609 de la Notaría Segunda del Circuito de Tunja, la demandante adquirió en compraventa el bien inmueble identificado con folio de matrícula 070-98120 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, y cédula catastral No. 15001010300000825, ubicado en el barrio

<sup>1</sup> Índice 9, expediente electrónico – SAMAI (primera instancia).

Colinas de San Fernando (Cra. 17B No. 78-99) del municipio de Tunja, con nomenclatura actual Cra 17B No. 7B-78.

3. Al momento de adquirir el lote, la accionante observó la construcción de otras viviendas en el barrio referido, el cual fue creado mediante Acuerdo No. 029 de 1999 del Concejo municipal de Tunja. Adicionalmente, la vendedora adjuntó copia de la licencia de construcción No. C2L0836 de 15 de octubre de 2002, correspondiente a un predio ubicado a pocos metros del lote de la demandante.

4. En noviembre de 2018, la señora Mónica Yadira Molina inició la construcción de su vivienda, realizando la cimentación y muros del primer piso con teja eternit.

5. En diciembre de 2018 recibió visita de Planeación municipal, en la que le solicitaron documentos referentes a la construcción y al no contar con los mismos, dado que era una persona de escasos recursos, le fue iniciado un proceso contravencional en la Inspección Octava de Tunja con radicado No. 0170 de 2018. Dentro del trámite se le impuso a la demandante medida correctiva de suspensión y sellamiento de la obra por no contar con la valla informativa de que trata el artículo 29 parágrafo 1 del Decreto 1469 de 2010 y no presentar la licencia de construcción ni planos arquitectónicos y estructurales.

6. En cumplimiento de lo anterior, la señora Molina inició trámite de licenciamiento y solicitud de reconocimiento de vivienda ante la Curaduría No. 1 de Tunja, la cual expidió la Resolución No. 15001-1-19-0339 de 26 de agosto de 2019, a través de la cual se negó la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva con rad 150011190193—VNU-017, argumentando que *“de acuerdo con la anterior información y a efectos de resolver la solicitud de licenciamiento objeto de estudio, lo registrado en la base de datos del sistema de información Geográfica TUSIG, el predio se clasifica, según su uso y tratamiento, en suelo del protección por amenaza de erosión alta, por tal motivo la solicitud de licenciamiento no es viable, ya que de acuerdo a lo establecido en el artículo 29 del Decreto 241 de 2014 estas áreas tienen restringida la posibilidad de urbanizarse, de igual manera el parágrafo tercero del artículo en comento establece que el uso de vivienda es prohibido”*

7. Contra la decisión anterior, la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron resueltos mediante Resoluciones No. 15001-1-19-0451 de 6 de noviembre de 2019 y No. 452 de 30 de diciembre siguiente, expedidos por la Curaduría Urbana y por Planeación Municipal de Tunja, respectivamente, confirmando el acto recurrido.

8. Expuso la demandante que, al momento de adquirir el inmueble, no contaba con gravamen o limitación alguno que reflejara que no podía construcción su vivienda, más aún cuando se observan casas, calles y la instalación de servicios públicos domiciliarios en el sector.

9. El 29 de octubre (sic) fue notificada de la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, a través de la cual la Inspección Octava de Policía y de Control Urbano de Tunja, dio la orden de cumplimiento de las Resoluciones 032 y 142 de 2019.

10. A través de la Defensoría del Pueblo, la demandante interpuso acción de tutela ante el Juzgado Tercero Municipal para Adolescente de Tunja, que profirió sentencia el 10 de diciembre de 2020 en la que se dispuso tutelar los derechos fundamentales a la vivienda digna, y dignidad humana de la señora Mónica Yadira Molina Luiz, condicionado a que se interpusiera la demanda ordinaria ante la jurisdicción contencioso administrativa contra las Resoluciones 032 y 020 de 2019 de la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de la Ciudad de Tunja.

### **Fundamentos de derecho y concepto de violación**

La parte demandante consideró vulnerado el derecho a la vivienda digna y señaló que los actos demandados adolecen de falsa motivación al desconocer el Acuerdo 029 de 1999 a través de la cual se creó el barrio Colinas de San Fernando en el municipio de Tunja, el cual en su momento realizó un estudio técnico para la construcción de vivienda en zona urbana.

Agregó el municipio se encuentra realizando en el barrio en comento obras de pavimentación y construcción de un muro de contención y de un polideportivo, así como proyectos de construcción de vivienda con sus respectivos servicios públicos.

Se refirió a la legalidad del acuerdo de creación de barrio Colinas de San Fernando y el desconocimiento de la confianza legítima y derecho a la igualdad de la demandante, ya que alrededor de su inmueble se encuentran construidas casas y viviendas en construcción, incluyendo la instalación de servicios públicos domiciliarios.

Indicó finalmente que algunas de las resoluciones no le fueron notificadas en debida forma.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>2</sup>**

11. El Municipio de Tunja se opuso a las pretensiones de la demanda. Refirió que la demandante tenía conocimiento de la necesidad de la licencia de construcción para construir su vivienda.

12. Señaló que Colinas de San Fernando, según Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Tunja, se encuentra **en suelo de protección ambiental (Acuerdo 014 de 2021)**, por encontrarse en un área de amenaza alta

por erosión hídrica superficial y sub superficial (código: Aaehs) en un porcentaje del 100%.

13. Indicó que la licencia de construcción, de acuerdo con lo preceptuado en el Decreto 1077 de 2015, es la autorización previa para realizar edificaciones en

---

<sup>2</sup> Expediente electrónico primera instancia, Samai, archivo 33

uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el POT y demás normatividad que regula la materia, y que es expedida por el curador urbano.

**14.** Preciso que corresponde a los alcaldes municipales o distritales por conducto de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía) ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de aplicar las medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial,

**15.** Aclaró que la Inspección Octava de Policía y Control Urbano no tiene dentro de sus funciones la aprobación de proyectos, y que su competencia es la contemplada en el Decreto 1203 de 2017.

**16.** Expuso que, de acuerdo con el informe 1.103-3289 de 10 de diciembre de 2018 presentado por la arquitecta de Control Urbano, la obra en el lote de la demandante se encontró construcción en primer piso, con trabajos constructivos (columnas y muros divisorios en bloque, cubierta con tejas) sin planos ni licencia de construcción aprobada por curaduría, por lo que, siguiendo el procedimiento, dentro del radicado No. 0170 por infracción urbanística, se suspendió y selló la obra.

**17.** Señaló que el proceso de infracción urbanística no se llevó de manera oculta, le fueron notificadas todas las actuaciones y se dio la oportunidad de interponer los recursos.

**18.** Propuso como argumento de defensa, en que denominó “*legalidad del acto administrativo cuya nulidad se reclama*”.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>3</sup>**

**19.** El Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, mediante sentencia proferida el 14 de diciembre de 2022, resolvió:

**PRIMERO.- INHIBIRSE** de emitir pronunciamiento de fondo sobre la pretensión de nulidad de la Resolución N° 020 del 21 de octubre de 2020, Por medio de la cual la Inspección Octava de Policía Y Control Urbano – Secretaría de Gobierno, le da cumplimiento a la orden impartida en la Resolución N° 032 del 26 de marzo de 2019 y la Resolución N° 142 del 04 de abril de 2019, comportamiento contrario a la integridad urbanística art. 135 literal A numeral 4 “sin licencia de construcción”, proceso 170 de 2018, acorde a la motivación de la providencia.

**SEGUNDO.- DECLARAR PROBADA** la excepción formulada por el MUNICIPIO DE TUNJA, denominada *Legalidad del acto administrativo cuya nulidad se reclama*, por las consideraciones expuestas en la motivación de la decisión.

<sup>3</sup> Archivo 2, página 5, expediente electrónico – SAMAI.

**TERCERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda.**

**CUARTO.- Sin condena en costas.**

20. El juez de primera instancia se inhibió respecto de la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, expedida por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja, al considerar que no era susceptible de control jurisdiccional por tratarse de un acto de ejecución, que ordenó el cumplimiento de la orden de demolición de la obra ejecutada sin licencia por la demandante.

21. Recordó que mediante proveído de 18 de noviembre de 2021 se rechazaron por caducidad las pretensiones de la demanda respecto las Resoluciones 15001-1-19-0339 de 26 de agosto de 2019, proferido por la Curaduría Urbana N° 1 de Tunja, que negó la expedición de la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, la 15001-1-19-0451 de 6 de noviembre de 2019, que confirma la anterior y, la Resolución N° 452 de 30 de diciembre del año 2019, proferida por la asesora de planeación Municipal de Tunja, que confirmó la Resolución N° 15001-1-19- 0339.

22. Así, el análisis versaría sobre los actos que impusieron la medida correctiva y ordenaron la demolición de la construcción edificada sin licencia.

23. Expuso que, conforme lo probado, la obra ejecutada por la accionante se realizó sin el lleno de los requisitos legales, situación que dio lugar al inicio de un proceso contravencional previsto en la Ley 1801 de 2016 (art. 135) por incurrir en un comportamiento contrario a la integridad urbanística (construcción sin licencia), a la imposición de multa dentro de un proceso y el otorgamiento de un término para la tramitación de la licencia de construcción respectiva, condición que no se cumplió, pues a la demandante le fue negada la licencia en la modalidad de obra nueva.

24. Precisó además que artículos 172 y 181 de la Ley 1801 de 2016 contemplan la multa general o especial, la demolición o suspensión de la construcción, la multa por metro cuadrado de construcción bajo cubierta de área de suelo afectados o urbanizado o de intervención.

25. Concluyó que las actuaciones desplegadas por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja estuvieron conformes con la norma, al declarar a la demandante infractora de las disposiciones urbanísticas al construir sin licencia y sin planos aprobados. No advirtió vulneración a los derechos de la demandante la vivienda digna, igualdad y debido proceso.

## **RECURSO DE APELACIÓN<sup>4</sup>**

<sup>4</sup> Samai, primera instancia, índice 52



26. El apoderado de la parte demandante solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, para en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda. Reiteró que su representada actuó con la confianza legítima que le daba la

creación legal del barrio Colinas de San Fernando a través del Acuerdo Municipal No. 029 de 1999, el cual se encontraba soportado con estudios topográficos que permitieron el loteo y la construcción de calles.

27. Agregó que los actos demandados (Res. 032 de 26/03/2019, Res. 0142 de 4/04/2019 y 020 de 21/10/2020) desconocen que el inmueble de la demandante se encuentra rodeado de construcciones de 2 y 3 pisos. La curaduría no le permitió subsanar la falta de documentación que se le reprochaba y se negó a expedir la licencia de construcción.

28. Dijo además que la decisión del juez de instancia de inhibirse no permitió estudiar los inconvenientes legales que llevaron a adoptar las decisiones de fondo en los actos demandados, pues el acto de creación del barrio en comento, dan viabilidad para la construcción de viviendas de 2 y 3 pisos, lo que brindó a la demandante la confianza legítima para comprar un lote en dicho sector, sin que sea plausible aducir ahora que en ese predio no se puede construir.

## TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

29. El recurso fue admitido por esta Corporación mediante providencia calendada del 13 de abril de 2023<sup>5</sup>, procediendo a la notificación en debida forma, sin manifestación alguna frente al recurso así interpuesto, por lo que en aplicación de la Ley 2080 de 2021, se ordenó por Secretaría adelantar el trámite previsto en el numeral 5º del artículo 67 *ibídem*<sup>6</sup>.

## CONSIDERACIONES

### CONTROL DE LEGALIDAD

30. Revisado el proceso en cumplimiento del control de legalidad que debe hacer el Juez en cada etapa del proceso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 207 del C.P.A.C.A., no observa la Sala vicios que configuren causales de nulidad que deban ser saneadas en el proceso.

### PROBLEMA JURÍDICO

31. Revisada la situación fáctica y las pruebas que reposan en el expediente, corresponde a Sala analizar lo siguiente:

<sup>5</sup> Samai, segunda instancia, índice 4

<sup>6</sup> "(...)5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. **En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar.** El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso. (...)"

- En primer lugar, se debe determinar si el juez constitucional, en sede de acción de tutela concedida como mecanismo transitorio, tenía la competencia de ampliar el término de caducidad del medio de control ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho frente a la sanción urbanística que aquí se cuestiona, a fin de determinar si respecto de los actos impugnados operó este fenómeno jurídico.
- En caso negativo, debe analizar la Sala, de acuerdo con la decisión de primer grado y el recurso de alzada, si los actos impugnados, al declarar a la demandante como infractora urbanística e imponerle multa y orden de demolición, se encuentran incurso en causal de nulidad.

### TESIS DE LA SALA DE DECISIÓN

32. La Sala encuentra que se configuró la caducidad del presente medio de control respecto de la **Resolución No. 032 de 26 de marzo de 2019**) de la Inspección Octava de Tunja y de la **Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019** de la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Tunja, a través de los cuales se declaró a la accionante infractora de las normas urbanística por construir sin licencia. Pese que la demanda ordinaria se radicó dentro del plazo concedido en sede de tutela, no le acude al juez constitucional la facultad de ampliar los plazos fijados por el legislador a fin de hacer uso de los mecanismos judiciales de forma oportuna; es así que, cuando la demandante acudió a la acción de tutela, ya se encontraba caducado el medio de control de nulidad y restablecimiento para impugnar los actos sancionatorios que se discuten en el proceso de la referencia.

33. En consecuencia, se revocará la decisión de primer grado y en su lugar se declarará la caducidad del presente medio de control.

### CASO CONCRETO

Revisado el expediente, se encuentran probados los siguientes enunciados de hechos relevantes:

34. Aduce la parte demandante que en octubre 2018 adquirió un predio en el barrio Colinas de San Fernando de la ciudad de Tunja, ubicado en la carrera 17B No. 78-99 e identificado con matrícula inmobiliaria 070-98120, a fin de construir una vivienda, con la confianza de que en dicho sector se encontraban construidas casas y calles y que el barrio había sido creado mediante acuerdo municipal en el año 1999, por lo que inició la construcción del primer piso de su vivienda.

35. La Inspección de Policía y Control Interno de Tunja inició el proceso contravencional No. 0170 de 2018, al constatar que no se cumplían con requisitos como la licencia de construcción, planos aprobados y valla informativa, e imponiendo la suspensión y sellamiento de la obra.

36. Seguido el proceso administrativo, mediante **Resolución No. 032 de 26 de marzo de 2019**, la autoridad de control urbano en cita declaró a la demandante como infractora del régimen urbanístico, por construir sin licencia y planos aprobados (primer piso con columnas y muros divisorios en bloque, cubierta en teja) e impuso medida correctiva de multa especial por infracción urbanística, contemplada en la Ley 1801 de 2016, artículo 135, literal A. numeral 4, concediéndole además un plazo de 60 días para que adecuara su situación a la norma urbanística.

37. La decisión anterior fue objeto de recurso de reposición y en subsidio apelación por la parte demandante, quien manifestó: *“yo compré el lote para construirle a mi madre que vive en el campo un primer piso, el que me vendió me dijo que podía construir, contrate un maestro de obra el cual me dijo que no necesitaba licencia, cuando me sellaron la obra me contacté con un profesional en arquitectura el cual me dijo que para el sector, no licenciaban, por lo tanto no me tomo mi caso (...) por lo tanto solicito se me de plazo, no se me cobre la multa, hasta tanto no se resuelva el caso de las Colinas de Fernando, no es solamente mi predio”*.

38. La Inspección Octava de Policía de Tunja resolvió el primer recurso, disponiendo no reponer la Resolución No. 032 de 2019 y concedió el recurso de apelación ante la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Tunja. El recurso de apelación se resolvió a través de **Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019**, confirmando la decisión, al considerar que lo señalado por la accionante *“no tiene asidero jurídico por cuanto que si bien la constitución Política de 1991 presentó un amplio catálogo de derechos (artículo 11-77) para la protección de los ciudadanos colombianos; también estableció que el ejercicio de las libertades y derechos reconocidos implican responsabilidades que conllevan a determinar que toda persona está obligada a cumplir la constitución y las leyes (artículo 95 CP). Obligación que con solo cumplirse hace posible que el Estado Social y el pleno Desarrollo de la Vida Social. Por lo anterior para el caso que nos ocupa, le asiste al infractor el deber legal de cumplir con la normatividad que reglamenta las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas”*.

39. En dicho acto se dijo además que se encontraba plenamente demostrado que la señora Mónica Yadira Molina incurrió en la infracción urbanística prevista en el artículo 135, literal A, numeral 4, de acuerdo con el informe rendido por la arquitecta de Control Urbano el 10 de diciembre de 2018, en que se reportaron como hallazgos de la visita *“construcción de un piso con columnas y muros divisorios en bloque, cubierta en teja sin planos ni licencia aprobados por Curaduría”*.

40. El 24 de mayo de 2019, la demandante solicitó ante la Curaduría 1 de Tunja la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, petición que fue negada mediante Resolución No. 15001-1-19-0339 de 20 de agosto de 2019, por encontrar que el predio de la accionante, de acuerdo con el Sistema de Información Geográfica TUSIG, aparecía clasificado como suelo de protección pro amenaza de erosión alta, áreas que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse (art. 29 Dto. 241 de 2014).

41. La decisión de la Curaduría 1 fue confirmada en sede de apelación, a través de Resolución No. 452 de 30 de diciembre de 2019 por parte de la asesora de planeación municipal de Tunja.

42. La Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja expidió la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, ordenando la demolición de la construcción sin licencia. (archivo 28 del expediente indexado, fl. 98)

43. Luego, en sede de tutela, presentada por la señora Mónica Yadira Molina Luiz a través de la Defensoría del Pueblo, mediante sentencia de 10 de diciembre de 2020, como medida de amparo de sus derechos a la vivienda digna y a la dignidad, se dispuso suspender de manera temporal la ejecución y cumplimiento de las Resoluciones 032 y 020 de 2019, proferidas por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja, hasta que se profiriera decisión de fondo en proceso ante la jurisdicción contencioso administrativo.

#### **De la caducidad del medio de control**

44. La Resolución No. 032 de 26 de marzo de 2019, proferida por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja, dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

*“PRIMERO: **DECLARAR INFRACTORA**, al comportamiento contrario al régimen urbanístico construir sin licencia y planos aprobados (PRIMER PISO CON COLUMNAS Y MUROS DIVISORIOS EN BLOQUE CUBIERTA EN TEJA) a la señora titular del predio actualmente **señora MONICA YADIRA MOLINA c.c. no, 1.050.220.739, predio ubicado en la carrera 17B no. 78-99 numero predial 15001010300000835, matrícula inmobiliaria 07-98120.***

*SEGUNDO: Imponer medida correctiva de multa especial por infracción urbanística a la **Señor titular de predio actualmente MONICA YADIRA MOLINA c.c. no, 1.050.220.739, predio ubicado en la carrera 17B no. 78-99 numero predial 15001010300000835, matrícula inmobiliaria 07-98120, SIN LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y PLANOS APROBADOS (PRIMER PISO CON COLUMNAS Y MUROS DIVISORIOS EN BLOQUE CUBIERTA EN TEJA) Comportamiento contemplado en la ley 1801 de 2016, literal A numeral 4. Se aprecia que existe un hecho que se constituye en generador de sanción, un área de **ÁREA DE INFRACCIÓN 4 metros salario mínimo legal mensual es de \$781.242 multiplica y da un valor de multa de TRES MILLONES, CIENTO VEINTICINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA PESOS (\$3.125.680,00 m/cte) cuantificados por la parte técnica de control urbano (...), Multa que debe ser cancelada dentro del mes siguientes a la ejecutoria de la presente orden a la cuenta del Municipio de Tunja, medidas correctivas código de policía nacional, en la cuenta de ahorros No. 291-03913-9 Banco ITAÚ. En caso de incumplimiento respecto del pago de la multa, en el término en el término concedido dará lugar al cobro de intereses moratorios tributario vigente. Así mismo se reportara al Registro de Medidas correctivas. Si transcurridos noventa días desde la imposición de la MULTA no hubiere sido pagada se procederá al cobro coactivo, incluyendo sus intereses de mora y costos del cobro coactivo.*****

*TERCERO: Una vez realizada la consignación el infractor deberá radicar en este despacho, copia de la misma.*

*CUARTO: Se concede **señor titular MONICA YADIRA MOLINA c.c. no. 10050.220.739**, plazo de 60 días, para presentar la licencia en caso de incumplimiento se aplicara el art. 135, parágrafo 5, Cuando el infractor in cumple la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, una vez agotados todos los medio de ejecución posibles, la administración realizará la actuación urbanística omitida a costa del infractor. (...)* (Sic para el texto entre comillas).

45. A su turno, la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, expedida por la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja, señaló lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta el informe 1.10.3.3289 de fecha 10 de diciembre de 2018 (...) se viene ejecutando construcción de un piso con columnas y muros divisorios en bloque, cubierta en teja sin contar con licencia de construcción y planos aprobados).*

*De las resultas de este proceso, se ordenó y se declaró infractor, se multa, se concede plazo, se concede recurso de apelación.*

*La segunda instancia Planeación Municipal con la resolución número 142 del 4 de abril del 2018, confirma la ordenado en la resolución 032 de fecha 26 de marzo de 2019*

*resolución se encuentra en firme y ejecutoriada*

*Con el fin de realizar lo ordenado por la Inspección octava de policía y control urbano y en cumplimiento a lo ordenado en las resoluciones enunciadas. Se oficiará a la parte técnica de la secretaría de infraestructura para que se adelante el procedimiento relativo a la realización del presupuesto y estudios previos para e ajuste del predio a su estado licenciado.*

*Una vez la secretaría de Hacienda, contrate se fijara fecha y hora, para ejecutar la demolición del aislamiento posterior, se solicitara acompañamiento al Personero Municipal; inspector del sector y al cuadrante para el acompañamiento.*

*Los costos que acarrear dicha intervención sobre el predio correrán a costa del propietario y su cobro se realizará pro la jurisdicción coactiva*

*Por lo anteriormente expuesto,*

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.- SE ORDENA LA DEMOLICIÓN DE LA CONSTRUIDO**  
*(un piso con columnas y muros divisorios en bloque, cubierta en teja sin contar con licencia de construcción y planos aprobados.)*

**ARTÍCULO SEGUNDO.- LA RESPONSABILIDAD, de los daños que se causen a los predios colindantes, personas será única y exclusivamente, de los personas que intervinieron el predio, señora MONICA YADIRA MOLINA LUIS o quien haga si veces entrara a responder del siniestro**

**ARTÍCULO TERCERO.- OFICIAR al Secretario de infraestructura, para que delegue a quien corresponda para adelantar los procedimiento relativo al presupuesto y estudios previos para la continuidad del trámite para proceso contractual con el fin de ejecutar la orden.**

**ARTÍCULO CUARTO.-** La supervisión de la demolición, la ejercerán los funcionarios del sector. Una vez se fije fecha y hora para recuperar el predio a su estado original, se citara al infractor, a los funcionarios del sector, Personero Municipal, inspección de policía del sector y al cuadrante para el acompañamiento.

**ARTÍCULO QUINTO.-** Una vez se haya contratado, se fija fecha y hora para realizar la recuperación del predio a su estado original.

**ARTÍCULO SEXTO.-** informarle a los TITULARES DEL PREDIO o quien haga sus veces que en tramite de presupuesto tiene la opción de ajustar el predio a su estado original, en el evento de no hacerlo, se continuara con el trámite y el costo de intervención pro el municipio si no es cancelado voluntariamente, se enviará a la Secretaría de hacienda – cobro coactivo (...)” (Sic para el texto entre comillas)

46. Del contenido de la resolución citada, precisa la Sala que, como lo determinó el juez de instancia, la Resolución No. 020 de 21 de octubre de 2020, a través de la cual la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja ordenó la demolición de la construcción realizada en el lote de la demandante sin el lleno de los requisitos legales, no corresponde a un acto susceptible de control jurisdiccional, pues aunque de su literalidad puede entenderse que impone la medida correctiva de demolición, ésta ya había sido determinada en la Resolución No. 032 de 2019, en la que se declaró como infractora por el comportamiento contrario al régimen urbanístico por construir sin licencia, lo que permite entender que en caso de no efectuar los requerimiento incumplidos inicialmente – ausencia de licencia de construcción-, el predio debía volver a su estado inicial, es decir, sin edificación alguna, lo que comporta la demolición de lo construido.

47. En esa dirección, al tratarse de un acto de ejecución que no creó, modificó o extinguió ninguna obligación y que por lo tanto no es demandable, la caducidad del medio de control no debe contabilizarse desde dicho acto, sino desde la decisión final y definitiva dentro del proceso administrativo, esto es, desde la Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019, a través del cual se resolvió el recurso de apelación contra la resolución que declaró a la demandante como infractora urbanística y dispuso la imposición de una sanción especial.

48. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en un caso de materia urbanística, indicó que los actos de ejecución no deben tenerse en cuenta

a efectos del conteo de la caducidad de la acción<sup>7</sup>. En los siguientes términos se expresó la Corporación:

*“Ahora bien, considera la Sala que en el asunto bajo examen, la interdependencia requerida para que se predique la existencia de un acto complejo no se evidencia, pues la declaración de estado de ruina e inminente peligro del inmueble de propiedad del actor, así como la consecuente orden de demolición, adquirió plena existencia y validez con la ejecutoria de la Resolución 141 de 22 de julio de 2009, por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el actor contra la Resolución 091 de 14 de mayo de 2009, proferida por la Secretaría de Gobierno del Municipio de Duitama.*

*De modo que, tanto el Oficio de 1º de octubre de 2009 (Fol 162), mediante el cual la Secretaría de Gobierno de Duitama ordena el cumplimiento de la Resolución 091 de 2009 a la Inspección Municipal de Policía de Duitama como el Acta de “Diligencia de Demolición de obra” (Fol.213) suscrita el 10 de febrero de 2010 por la Inspección Tercera Municipal de Policía de Duitama, son meros actos de ejecución, los cuales no pueden ser tenidos en cuenta para efectos de contabilizar la caducidad de la acción.”*

49. Ahora bien, el artículo 164 del CPACA, en su numeral 2 literal c) establece que cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

50. En el sub iudice, la notificación personal de la Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019 se efectuó de forma personal a la señora Mónica Yadira Molina Luiz, el 25 de abril de 2019, conforme la constancia aportada con la demanda<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 30 de octubre de 2014, rad. 150012331000201011031-01, CP. Marco Antonio Velilla Moreno, apelación de auto que rechazó la demanda por caducidad. Ver también la sentencia de segunda instancia de la misma corporación, dentro del radicado 410012333000-2013-00134-02, de 19 de febrero de 2021, C.P. Martha Nubia Velásquez Rico: *Así las cosas, la Sala concluye que queda sin fundamento la operación administrativa alegada por la actora en la demanda, que sustentó en el hecho de que hubo una ejecución anticipada del acto administrativo que ordenó la demolición porque aquel no se notificó en debida forma. Lo anterior, por cuanto la Resolución No. 087 de 2012 se entiende notificada por conducta concluyente en el presente caso -que, se insiste, se surtió antes de llevarse a cabo la demolición-, medio válido para la notificación de actos administrativos, de manera que no es posible predicar una operación administrativa por la ejecución anticipada de dicha resolución, lo cual hace improcedente el medio de control de reparación directa ejercido. En ese orden ideas, y ante el conocimiento por parte de los actores de la Resolución No. 087 de 2012 con anterioridad a su ejecución, la cual era adversa a sus intereses, esta Subsección determina que el medio de control procedente era el de nulidad y restablecimiento del derecho, tanto así que en la demanda se cuestiona su legalidad al haberse plasmado argumentos tendientes a que su expedición fue irregular.”*

<sup>8</sup> (archivo 28 del expediente indexado, fl. 70)

ALCALDIA MAYOR DE TUNJA	
SISTEMA INTEGRADO DE GESTION	
PROCESO: GESTION DOCUMENTAL	Código: F04-PC08-PA07
PROCEDIMIENTO: CONTROL DE CORRESPONDENCIA	Versión: 01
FORMATO: NOTIFICACION PERSONAL	Fecha: 30/05/2014
	Página: 1 de 1

En Tunja a los 25 días, del mes de ABRIL del año 2019 se hizo presente MONICA YADIRA MOLINA LUIS identificada con la Cedula de Ciudadanía N° 1.050.220.739 con el fin de notificarse personalmente del contenido del documento RESOLUCION N° 142 del 04/04/2019 y recibir copia del mismo.

Notificado: Monica y. Molina Notificador: [Firma]

apoderado  
Autorizado  
En nombre propio

Nota: 1) En caso de ser Autorizado presente la respectiva autorización simple. 2) En caso de Apoderado presente el respectivo documento de poder autenticado.

51. A partir de lo anterior, el plazo para la interposición del medio de control respectivo – 4 meses – inició el 26 de abril de 2019, día siguiente a la notificación personal del acto que finalizó la actuación administrativa, extendiéndose hasta el 26 de agosto de 2019, sin embargo, la demanda se presentó solo hasta el 2 de junio de 2021, cuando ya había vencido la oportunidad legal.

52. Ahora bien, teniendo en cuenta que en primera instancia el conteo de la caducidad de los actos que impusieron la sanción urbanística se realizó teniendo en cuenta el plazo de 4 meses otorgado a la demandante en sede de tutela para

interponer la demanda de la referencia, resulta necesario precisar la función del amparo respecto de actos administrativos y su incidencia en la caducidad de la acción.

53. Mediante sentencia de tutela de 10 de diciembre de 2020, el Juzgado Tercero Penal Municipal para Adolescentes de Tunja amparó los derechos fundamentales de la señora Mónica Yadira Molina a la vivienda digna y a la dignidad humana y dispuso como orden de amparo:

**“SEGUNDO: ORDENAR** al abogado JULIÁN RICARDO GÓMEZ ÁVILA (...) como defensor público y agente oficioso de la señora MÓNICA YADIRA MILONA LUIZ (...) para que en un término no superior a cuatro (04) meses a partir de la notificación de la presente sentencia y de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales, acompañe y asesore a la señora MÓNICA YADIRA MILONA LUIZ en todos los trámites legales que permitan presentar en debida forma la acción y/o proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que permita controvertir en debida forma las decisiones adoptadas en las Resoluciones No. 032 del 26 de marzo de 2019 y No. 020 del 21 de octubre de 2020 (...)

**TERCERO: ORDENA** a la ALCALDÍA MAYOR DE TUNJA – OFICINA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, SECRETARÍA DE GOBIERNO e INSPECCIÓN OCTAVA DE POLICÍA Y CONTROL URBANO, para que a través de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, DE MANERA INMEDIATA realice todos los trámites administrativos y burocráticos, tendientes a:



**a.- SUSPENDER,** de manera inmediata la ejecución y cumplimiento de las Resoluciones 032 del 26 de marzo de 2019 y Resolución No. 020 del 21 de octubre de 2020 proferidas por la inspección Octava de Policía y Control Urbano de la ciudad de Tunja, hasta tanto no sea proferida decisión de fondo dentro de la acción y/o proceso que se adelante por la accionante, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo ordenado en el numeral anterior, **SUSPENSIÓN** que solo será efectiva si la accionante acude ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo dentro de término de cuatro (04) meses a partir de la notificación de la presente sentencia, de lo contrario quedará sin efectos la suspensión ordenada conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia” (Sic para el texto entre comillas).

54. En materia de acciones de tutela en las que se cuestionan actos administrativos, la Corte Constitucional ha precisado que el amparo procede cuando el medio de control ordinario no resulte idóneo para proteger derechos fundamentales y existen el riesgo inminente de un perjuicio irremediable, siempre que la tutela se interponga en el término de caducidad de la acción ordinaria, teniendo en cuenta su carácter subsidiario. En los siguientes términos se pronunció al alta Corporación<sup>9</sup>:

*“La vía de la tutela no puede entonces revivir términos de caducidad agotados hace tiempo, pues se convertiría en un mecanismo que atentaría contra el principio de seguridad jurídica y se desnaturalizaría el propósito mismo de la acción constitucional de protección de los derechos fundamentales.*

3.3. En estrecha relación con lo anterior, especificando el caso en que la acción sea solicitada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ha señalado la jurisprudencia que:

*“En principio, no existe obligación alguna de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la tutela. Basta que dicha posibilidad esté abierta al interponerse la demanda. Con todo, debe observarse que, a fin de no desnaturalizar la figura, en aquellos casos en los cuales las acciones ordinarias están sujetas a caducidad o, en general, a limitaciones temporales, en principio le asiste al demandante la carga de iniciar la acción pertinente, sea al momento de interponerse la acción o durante su trámite -si el término de caducidad opera durante el trámite-.*

*La anterior exigencia guarda relación directa con la naturaleza cautelar de la tutela transitoria, pues de caducar o prescribir las posibilidades de acceso a la administración de justicia por causas imputables al demandante, mal puede la tutela fungir como mecanismo para revivir los términos ordinarios. De ser así, la tutela perdería todo carácter transitorio. De tramitarse, a pesar de dicho efecto jurídico, se tornaría en principal. En consecuencia, si los términos de caducidad o prescripción de la acción principal ya han operado, no es procedente la tutela como mecanismo transitorio.”<sup>[52]</sup>*

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-187 den 2011

55. En la misma dirección, el Consejo de Estado<sup>10</sup> ha señalado que no puede entenderse que la acción de tutela altere las reglas propias de los procesos ordinarios ante el juez natural:

*“Por lo anterior, cuando el inciso 3 del artículo 8° del Decreto 2591 de 1991 establece que concedida la tutela como mecanismo transitorio la acción correspondiente debe ejercerse en un “un término máximo de cuatro meses” debe entenderse que con la presentación de la solicitud se **suspende** el término de caducidad de la acción principal, por lo que el beneficiado con la orden debe ejercer el medio de control correspondiente dentro del plazo que falte para que opere la caducidad de éste.*

*Resalta la Sala que si bien la norma no lo dice así expresamente, dada la transitoriedad de los efectos del amparo y la naturaleza supletiva, residual, excepcional y subsidiaria de esta acción, hay que entender lógicamente que con ella **no es viable sustituir ni las vías ordinarias ni mucho menos los trámites y requisitos que deben seguirse en los diferentes procesos**, por lo que no puede entenderse en manera alguna que a través de la tutela se consagre un término de caducidad especial, ya que la protección conferida no puede ir en abierta contradicción con el ordenamiento jurídico.*

*(...)*

*Así, la correcta interpretación de la disposición reseñada, impide entender que en aplicación del artículo 8° del Decreto 2591 de 1991 se haya consagrado un plazo especial de caducidad para las acciones ordinarias **en favor única y exclusivamente del beneficiado con la protección transitoria**, pues esto equivaldría a permitir que con el referido mecanismo constitucional sea posible eludir los requisitos de los distintos medios de control y revivir términos ya fenecidos.*

*En consecuencia, dada la precariedad del amparo y la incompetencia del juez de tutela para variar las condiciones previamente impuestas por el legislador, la solicitud de amparo, como ya se dijo, solo tiene la virtualidad de suspender los términos, **más no ampliarlos o adicionarlos** y con ello premiar la desidia de los ciudadanos, por lo que si el interesado no intenta la acción dentro de la oportunidad legal debe ser sancionado con la expiración del plazo para interponer el medio de control.”*

56. De acuerdo con el análisis de la caducidad efectuado en primera instancia, el plazo para interponer la demanda iniciaba al día siguiente a la fecha de la sentencia de tutela citada (11 de diciembre de 2020), por lo que consideró que el medio de control ordinario se interpuso en término, atendiendo a lo dispuesto por el juez constitucional (4 meses siguientes a la notificación del fallo). La radicación de la demanda se dio el 2 de julio de 2021, y el trámite de conciliación extrajudicial se surtió entre el 5 de abril de 2021 y el 31 de mayo.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 30 de octubre de 2014, radicado 47001-2333-000-2023-00147-02, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

57.No obstante, el juez de tutela desconoció que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de los actos administrativos que declararon a la demandante como infractora de normas urbanísticas y le impusieron sanción de multa y demolición de la obra ejecutada sin licencia, ya había caducado cuando se presentó la solicitud de amparo (26 de noviembre de 2020). Se reitera que el término de 4 meses que prevé la Ley 1437 de 2011, corrió desde el 26 de abril de 2019 y hasta el 26 de agosto siguiente.

58.Así, a efectos de que la acción de tutela resultara procedente como mecanismo transitorio debía interponerse dentro del término de caducidad del proceso ordinario. Sin embargo, la demandante solo acudió al juez constitucional después de un año de fenecida la oportunidad de accionar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

59.En consecuencia, atendiendo a las posturas de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto de la caducidad de los medios de control ordinarios ante esta jurisdicción cuando media una orden de amparo como mecanismo transitorio, la Sala revocará la decisión de primer grado y en su lugar declarará la caducidad del presente medio de control, motivo por el cual no hay lugar a analizar la segunda parte del problema jurídico planteado.

#### **CONDENA EN COSTAS**

60.De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 188 del CPACA (adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021), en concordancia con los numerales 1 y 8 del artículo 365 del CGP, no se dispondrá condena en costas al no evidenciarse su causación y teniendo en cuenta que aun cuando le fue resuelto desfavorablemente el recurso de apelación, no se generaron gastos en esta instancia y la parte demandada no desarrolló actuaciones dentro de la misma.

61.En mérito de lo expuesto, la Sala No. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de fecha 14 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar se dispone:

**DECLARAR la caducidad** del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de las Resolución No. 032 de 26 de marzo de 2019 de la Inspección Octava de Policía y Control Urbano de Tunja y la Resolución No. 142 de 4 de abril de 2019, expedida por la Oficina Asesora de Planeación del municipio de Tunja, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO:** Sin costas en esta instancia.

**TERCERO:** En firme esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*Firmado electrónicamente*

**LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO**

**Magistrada**

*Firmado electrónicamente*

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**Magistrado**

**Constancia:** La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma Samai por los magistrados que integran la Sala de Decisión. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.