



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, julio treinta (30) de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: **Jaime Iván Ordoñez y Asociados S. en C.**  
Demandado: Municipio de Villa de Leyva  
Expediente: 15001-3333-004-2017-00224-01

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la **parte demandada** contra la sentencia de primera instancia proferida el **23 de septiembre de 2019** por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada por Jaime Iván Ordoñez y Asociados S en C contra el Municipio de Villa de Leyva.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda y subsanación (f. 1-12 y 77-79):**

Jaime Iván Ordoñez y Asociados S. en C, como **pretensiones principales**, adujo:

1. Se reconozca que desde la fecha de terminación de las obras de construcción y hasta la resolución que impuso la sanción, transcurrieron más de 3 años y, por tanto, operó la caducidad de la potestad sancionatoria.
2. Se declare la nulidad de las Resoluciones No. 015 de 13 de diciembre de 2016 y No. 10 de 23 de mayo de 2017, por medio de las cuales se ordenó la demolición, se impuso una sanción y se resolvió el recurso de reposición, respectivamente.
3. A título de restablecimiento del derecho, se declare que no hay lugar al cumplimiento de lo ordenado en la parte resolutive de los actos administrativos demandados.

4. *Que se ordene archivar en forma definitiva la actuación administrativa iniciada el 13 de agosto de 2013, sobre el predio identificado con la cédula catastral 00-00-0005-0548-000, folio de matrícula inmobiliaria 070-90052, Vereda El Centro del Municipio de Villa de Leyva.*
5. *Que condene en costas y agencias en derecho a la entidad territorial demandada.*

Como **pretensiones subsidiarias**, deprecó:

1. *Se reconozca que el área total construida sobre el predio es inferior a la aprobada por medio de la licencia de construcción contenida en la Resolución No. 114 de 26 de noviembre de 2011.*
2. *Se ordene la modificación del artículo primero de la Resolución No. 015 de 13 de diciembre de 2016, en el cual se declaró infractor a la sociedad, por la ejecución de obras de construcción de 116.75 m2.*
3. *Se ordene la modificación del artículo tercero del mismo acto administrativo, a fin que sea congruente con lo dicho en el artículo segundo, es decir, que la multa sea de 8 smldv por metro cuadrado y, por tanto, se ajuste el valor de la misma.*
4. *Se ordene modificar el artículo cuarto de la resolución señalada que ordenó la demolición de 58.69 m2 correspondientes al cuarto de tanques, toda vez que los presuntos del área no corresponden a mayor construcción, sino a un retroceso en la cubierta.*
5. *Se condene en costas y agencias en derecho al demandado.*

*El sustento fáctico del petitum, fue el siguiente:*

- ❖ *Para el predio identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 070-90052 de la Vereda El Centro del Municipio de Villa de Leyva, se expidió la Licencia de Construcción, Resolución No. 114 de 26 de noviembre de 2011.*
- ❖ *El 13 de agosto de 2013 se informó la apertura de la actuación administrativa, con base en el Informe No. 296-08-2013 de visita realizada el 2 de agosto de 2013 por parte de la Secretaría de Planeación y Control Interno del Municipio de Villa de Leyva.*

- ❖ *En la visita se encontró que existía una diferencia de 22 m2 en la planta baja del sector nor-oriental, 22.75 m2 en el sótano de sector sur-occidental y 72 metros en la placa del tercer piso, para un total de 116.75 m2.*
- ❖ *En la Resolución No. 015 de 13 de diciembre de 2016 se declaró como infractor al señor Jaime Iván Ordoñez en su calidad de Representante Legal de Jaime Iván Ordoñez y Asociados S, e informó que la actuación administrativa tuvo como fundamento la visita realizada el 2 de agosto de 2013. Además, resolvió (i) declarar la infracción urbanística consistente en no respetar el aislamiento posterior del predio en un área de 116.75 m2; (ii) imponer multas equivalentes a 8 smldv por un área de 33 m2 y por \$21.465.001,20; (iii) ordenar la demolición de 22,2 de sótano y 72 m2 de placa de cubierta del segundo piso y (iv) conceder un término de 60 días para subsanar la ampliación.*
- ❖ *La obra fue concluida antes de agosto de 2013 y, hasta octubre del mismo año, únicamente se realizaron labores de limpieza y recogida de materiales sobrantes de la obra.*
- ❖ *A partir de noviembre de 2013, la construcción ha sido ocupada con destino residencial.*
- ❖ *El 8 de noviembre de 2013 la sociedad dio las explicaciones pertinentes a los cambios de la construcción en la obra y se solicitó visita en el terreno, sin embargo, nunca fue respondida.*

*A continuación, la parte actora argumentó que la Resolución No. 015 de 13 de diciembre de 2017 fue expedida fuera del término para ello, es decir, quebrantó el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, dijo, esta expedición irregular y extemporánea viola el artículo 29 de la Constitución Política.*

*Sostuvo que el artículo primero del acto demandado identificó al presunto infractor con una cédula distinta y señaló que la infracción consistía en no respetar el aislamiento posterior del predio; que, al hacerle notar la indebida imputación del presunto hecho dañino, la administración no lo modificó ni corrigió, por el contrario, se limitó a señalar que se trataba de un error de transcripción.*

*A su juicio, la imprecisión en la identificación del sancionado, así como la determinación clara del hecho dañino, no solo genera la inaplicabilidad y nulidad del*

*acto administrativo, sino que muestra la falta de diligencia con la que actuó la administración municipal.*

*Advirtió que el acto demandado también es incongruente frente a los metros construidos que dieron lugar a la infracción con la multa, en tanto, el artículo segundo informó una sanción de 8 smldm (\$6.066.984), mientras que el tercero impuso la suma de \$21.465.001,20.*

*Aseguró que el municipio no solo utilizó la información errada tomada el 2 de agosto de 2013, sino que, a fin de otorgarse un plazo adicional al determinado en el artículo 52 del CPACA, ha endilgado situaciones que se contraen a opiniones directas del municipio carentes de prueba. A renglón seguido, afirmó:*

*“Se pretende que el sellamiento de la obra, adelantado por la administración municipal el 30 de octubre de 2013, prueba que a esa fecha continuaba la ejecución de la obra. Esta afirmación es absolutamente tendenciosa, dado que al momento en que los funcionarios, presuntamente de la administración municipal, dado que se desconoce su procedencia, se acercaron al predio este se encontraba sin personas en él, y el funcionario municipal se limitó a pegar un aviso en el portón de entrada, sin realizar verificación alguna del estado de la construcción. Cuando el residente de la vivienda llegó en las horas de la noche encontró el aviso y al otro día se dirigió a la inspección de policía para enterarse de la diligencia, donde le fue informado que ellos no habían ordenado esta, y que hiciera caso omiso.” (f. 9).*

*Finalmente, advirtió que los funcionarios de la administración realizaron la visita al inmueble sin los medios tecnológicos y profesionales para la verificación real de la construcción, pues ni siquiera contaban con cinta métrica.*

## **1.2. Contestación de la demanda (f. 93-103):**

*El Municipio de Villa de Leyva se opuso a las pretensiones de la demanda. Indicó que el fenómeno de caducidad solo inicia desde el último acto de construcción; por tanto, debe tenerse como evidencia el informe de 26 de julio de 2016, en el cual se registró y determinó que después de la visita de 2 de agosto de 2016, se realizaron trabajos posteriores.*

*Que, en el informe realizado dentro del trámite del recurso de reposición de 15 de marzo de 2017 se determinó área adicional en contravención, 219.81 m<sup>2</sup>, que obedece a construcciones realizadas después de la primera visita. Sostuvo que la infracción se impuso a la persona jurídica.*

*Advirtió que la obra fue sellada el 30 de octubre de 2013, estando en ejecución y la visita de obra fue atendida por el señor Héctor Velandia, quien se negó a firmar por falta de autorización del señor Jaime Iván Ordoñez.*

*Resaltó que la función de control urbano es de vigilancia y, por tanto, es deber de los ejecutores de la obra mantener los planos para cuando se realicen las visitas por parte del funcionario competente, por consiguiente, no se requiere aviso para realizar las visitas. Agregó que las modificaciones de los diseños aprobados en la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial no son permitidas.*

*Propuso la excepción de legalidad del acto administrativo demandado, en la cual citó las Leyes 810 de 2003, 9 de 1989, y 388 de 1997; los Decretos No. 1469 de 2010 y 1077 de 2015 y el Acuerdo No. 021 de 2004, para señalar que el municipio, en ejercicio de la competencia legal atribuida al alcalde, expidió el Decreto 026 de 2015 que facultó a la Dirección de Control Urbano y Patrimonio Arquitectónico para adelantar la actividad de verificación en el cumplimiento de la norma aplicable a los predios del municipio.*

*Que, para desarrollarse un proceso constructivo, se requiere la solicitud, trámite y otorgamiento de la licencia urbanística previo sometimiento a estudio técnico, arquitectónico y jurídico.*

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

*El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en sentencia proferida el 23 de septiembre de 2019, resolvió declarar la nulidad de los actos acusados y declarar que no hay lugar al cumplimiento de las sanciones urbanísticas impuestas por el Municipio de Villa de Leyva (f. 154-164).*

*Previo a abordar el caso concreto, se detuvo en **(i)** el ordenamiento del territorio, **(ii)** las licencias de construcción y **(iii)** las sanciones urbanísticas y la facultad sancionatoria de las entidades territoriales.*

*A continuación, se pronunció sobre la caducidad de la facultad sancionatoria en materia urbanística. Para ello, citó el artículo 108 de la Ley 388 de 1997, el artículo 38 del CCA y el artículo 52 del CPACA, esta última vigente cuando se inició el procedimiento administrativo.*

*Dijo que la facultad sancionatoria de las entidades públicas caduca en el término de 3 años, contados a partir de la ocurrencia del hecho o la conducta que la ocasiona, lapso en el cual debe expedirse y notificarse el acto administrativo por el cual se impone la sanción.*

*Que mediante la Resolución No. 114 de 2011, la Secretaría de Planeación y Control Interno del Municipio de Villa de Leyva, concedió licencia de construcción a la Sociedad Jaime Iván Ordoñez y Asociados para la construcción de vivienda nueva. Que realizó una visita de verificación el 2 de agosto de 2013, en la cual encontró que lo construido no se ajustaba a lo autorizado en la licencia, por tanto, inició proceso de contravención. Agregó que en la Resolución No. 015 de 13 de diciembre de 2016, se declaró infractora a la ahora demandante e impuso una multa.*

*De acuerdo con lo anterior, indicó que la sanción devino de la construcción de una vivienda, en consecuencia, el término de caducidad debe contarse desde la conducta que la ocasionó, es decir, a partir del día que se advirtió la irregularidad.*

*Hizo un análisis de las tres visitas realizadas el 2 de agosto de 2013, 23 de julio de 2016 y 15 de marzo de 2017 y discurrió que desde el 3 de agosto de 2013 la administración tuvo conocimiento de la infracción urbanística, luego la entidad contaba hasta el 4 de agosto de 2016 para expedir y notificar el acto administrativo, sin embargo, esto ocurrió hasta el 13 de diciembre de 2016.*

*Sostuvo, además, que la segunda visita a la obra no puede ser tomada como extremo inicial de la caducidad, toda vez que la vivienda ya se encontraba finalizada y en uso; lo anterior, agregado a que la conducta no podía considerarse continuada de manera que pudiera atenderse la fecha de cesación de la conducta.*

*Precisó que si bien en la visita realizada en el trámite del recurso de apelación se determinó que la infracción correspondía a 219 m<sup>2</sup> y no a 116.75 m<sup>2</sup>, del informe y demás pruebas, no puede inferirse la fecha en que se realizaron tales obras, “situación que permitiría contabilizar el término de caducidad con posterioridad.” (f. 164).*

*A título de conclusión, discurrió que, si el término de caducidad de la potestad sancionatoria debió contarse desde el 4 de agosto de 2013 y la multa se impuso el 13 de diciembre de 2016, el Municipio de Villa de Leyva ya había perdido competencia para resolver de fondo el asunto sancionatorio. Además, consideró:*

*“Cabe agregar que, pese a que el acto por medio del cual se resolvió el recurso de alzada contra la Resolución No. 015 de 2016, señaló que el sellamiento de la obra realizado el 30 de octubre de 2013, demostraba la ejecución de obras con posterioridad al 3 de agosto del mismo año, aun cuando se tomara esa fecha como de inicio, el término con que contaba el municipio de Villa de Leyva para imponer la sanción era el día 30 de octubre de 2016, lo que permitiría llegar a igual conclusión respecto a la caducidad, toda vez que, el acto por medio del cual se impuso la sanción principal se expidió el 13 de diciembre de 2016, superando el plazo de los 3 años.” (f. 164).*

*Dio la razón al municipio en el incumplimiento de la parte demandante por la construcción adicional de obras que no estaban autorizadas, sin embargo, aludió nuevamente la pérdida de competencia de la facultad sancionatoria del municipio.*

*Por lo anterior, accedió a las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.*

### **III. RECURSO DE APELACIÓN**

*Inconforme con la sentencia, el Municipio de Villa de Leyva presentó recurso de apelación que sustentó en los siguientes términos (f. 168):*

*A su juicio, el juez a quo realizó una inadecuada interpretación de la prueba como de la norma que regula la caducidad de la facultad sancionatoria del municipio. Aseguró que el término debe contarse desde la última obra constitutiva de infracción al régimen urbanístico y citó las sentencias proferidas por el Consejo de Estado el 25 de abril de 2002 (rad. 6896) y el 20 de marzo de 2003 (rad. 8340).*

*Dijo que el juez a quo confundió el término de caducidad de la facultad sancionatoria “con otros temas que nada tienen que ver con el régimen de obras y urbanismo, en razón a que se trata de asuntos que tienen un régimen especial y diferente al régimen urbanístico.” (f. 171).*

*Consideró que no se analizó la conducta de la parte actora, quien fue renuente en permitir el ingreso al predio para la verificación por parte de los funcionarios de control urbano, pues en la segunda visita se evidenciaron obras posteriores incluso a la medida de sellamiento, las cuales quedaron descritas en el informe. Agregó que solo se permitió el ingreso al predio en el 2017 cuando se resolvió el recurso de reposición.*

*Señaló que, el término de vigencia de la licencia de construcción nada tiene que ver con el proceso, pues la misma no fue acatada por el contraventor. Además frente a*

*las infracciones urbanísticas, el conteo de la caducidad se cuenta desde el día siguiente en que cesó la infracción y/o ejecución.*

*Aseguró que se aplicó incorrectamente el artículo 52 del CPACA, concretamente, en lo referido a la contabilización de tres años desde la ocurrencia del hecho que dio lugar a la sanción, pues se trataba de construcción de obras por fuera de lo licenciado que se no se ejecutaron de forma instantánea o concurrente sino continuada. Ello, en la medida que, si bien en el informe de julio de 2016 se detectaron trabajos posteriores, solo hasta el 15 de marzo de 2017 se registró el área total en infracción.*

#### **IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA**

##### **IV.1. Admisión del Recurso de apelación**

*Por auto de 11 de diciembre de 2019, se resolvió admitir el recurso de apelación presentado por el Municipio de Villa de Leyva (f. 180 y vto.).*

##### **IV.2. Traslado alegatos de conclusión**

*En firme el auto que admitió el recurso de apelación, sin que se hubiese presentado solicitud alguna, se resolvió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento de acuerdo con el artículo 247 del CPACA, y se corrió traslado para la presentación de alegatos de conclusión por las partes dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de la decisión (f. 184 y vto.).*

##### **IV.2.1. Parte demandante (f. 186 y ss.):**

*Realizó una línea del tiempo sobre el proceso administrativo y anticipó que se referiría a dos fechas: (i) 2 de agosto de 2013 como visita técnica y (ii) 23 de julio de 2016 como visita de verificación. Ello, a partir del recurso de apelación presentado por el municipio demandado.*

*Citó los dos documentos, concluyó que en la visita de verificación se determinó que el inmueble tenía su etapa constructiva finalizada y en uso, y el acta informó que las conclusiones se fundamentaron en observaciones hechas desde el exterior del predio.*

*En línea con lo anterior, afirmó que, de conformidad con las fotografías adjuntas, la distancia desde la puerta de acceso al predio, que es una servidumbre de paso cerrada por un portón, hasta el primer punto de la construcción, es cercana a 52*

*metros lineales. Además, que el portón es totalmente opaco y de una altura mayor a tres metros, luego:*

- 1. La visita técnica determinó que la obra ya se encontraba en etapa de terminados y estaba adelantada en mínimo 90%.*
- 2. En la resolución de 13 de diciembre de 2016 se acudió como única prueba de la infracción urbanística a la visita técnica de 2 de agosto de 2013, por tanto, si la presunta infracción fue observada por los funcionarios, el hecho o conducta generadora de la sanción debió existir antes del 2 de agosto de 2013.*
- 3. La visita de verificación realizada el 23 de julio de 2016 informó de una construcción terminada y en uso, sin determinación o evidencia alguna de obras en ejecución. Además, se realizó desde un portón, a una distancia de más de 50 metros de la construcción, “no obstante considerar absolutamente imposible realizar una observación directa de la construcción en las condiciones ya informadas, las presuntas “construcciones adicionales” no pasarían de ser reparaciones locativas,” que no requerían licencia urbana de conformidad con el Decreto 1469 de 2010.*
- 4. En el acto administrativo que resolvió el recurso se afirmó, sin prueba alguna de ello, que se realizaron visitas desde el exterior del predio donde se evidenciaron obras posteriores, sin embargo, solo tiene como fin desvirtuar el acaecimiento de la caducidad de la facultad sancionatoria.*

*Sobre la presunta continuidad de la infracción, señaló que (i) el acto que impuso la sanción es de diciembre de 2016, es decir, se expidió 5 meses antes de la visita del 23 de mayo de 2017; (ii) los cálculos de construcción en las visitas fueron adelantadas sin protocolos técnicos y sin que se realizaran unas mediciones válidas o un replanteo contra los planos de la licencia y (iii) no existe prueba que sustente que las obras concluyeron el 26 de julio de 2016.*

*Indicó que desde el 2 de agosto de 2013 se informó que la obra se encontraba en un 90% terminada y en etapa de terminados; a renglón seguido aseveró:*

*“Los argumentos tendientes a tener como fecha de inicio de la caducidad de la facultad sancionatoria la de la VISITA DE VERIFICACIÓN es tan absurda como afirmar que, si hoy se realiza visita a la Catedral Primada de Bogotá, y se observan trabajos de pinturas o cambio de revestimientos, se puede concluir*

*que dicha edificación fue terminada hoy, y no hace varios siglos como fue la realidad.” (f. 196).*

*Sostuvo que también es falso que se impidió la realización de visitas; complementó que el inmueble tiene uso de segunda vivienda (recreo) y el representante legal de la sociedad, usuario principal de la misma, reside en la ciudad de Bogotá. A su juicio, aun al tener claro que la visita de control urbano no requiere previa notificación, es evidente que, para que la visita fuera efectiva y se pudiera acceder al predio totalmente cerrado, era necesario concertar con quien pueda permitir su acceso al ingreso.*

*Que el actor, desde el 2013, solicitó en forma verbal y escrita se concertara para una cita para realizar una visita técnica adecuada, sin embargo, el municipio guardó silencio.*

*Por lo anterior solicitó se confirme la sentencia de primera instancia y que se condene en costas al municipio demandado, dado que su actuar generó un innecesario desgaste de la administración de justicia y unos gastos de defensa ya consolidados, los cuales ascendieron a \$16.193.000.*

**4.2.2. Municipio de Villa de Leyva:** No intervino.

**4.2.3. Ministerio Público:** No emitió concepto.

## **V. CONSIDERACIONES**

*Decide la Sala el recurso de apelación presentado por e Municipio de Villa de Leyva, parte demandada, contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Oral del Circuito Judicial de Tunja el 23 de septiembre de 2019 dentro del proceso de la referencia.*

### **V.1. Tema de apelación:**

*Comoquiera que la sentencia de primera instancia accedió a las pretensiones de la demanda con fundamento en la caducidad de la potestad sancionatoria en el procedimiento administrativo de naturaleza urbanística; el Municipio de Villa de Leyva contrajo su argumento únicamente a este asunto. En consecuencia, será cargo que se analice en primer lugar, sólo superado ello se continuará el análisis.*

**V.2. Sobre el conteo del término de caducidad de la facultad sancionatoria en asuntos urbanísticos:**

El artículo 2º de la Ley 810 de 2003 que modificó el artículo 66 de la Ley 9 de 1989, dispuso que las infracciones urbanísticas que dan lugar a la aplicación de sanciones, se determinan por parte de los alcaldes municipales y distritales o el funcionario que reciba la delegación, quienes la graduarán de acuerdo con la gravedad o magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta.

Por su parte, el artículo 108<sup>1</sup> de la Ley 388 de 1997, norma vigente para la fecha de expedición del acto demandado (13 de diciembre de 2016), dispuso:

*“ARTÍCULO 108. Para la imposición de las sanciones previstas en este capítulo las autoridades competentes observarán los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, en cuanto sean compatibles a lo establecido en la presente ley.*

*PARAGRAFO. La restitución de los servicios públicos domiciliarios procederá cuando se paguen las multas de que trata esta ley y cese la conducta infractora.”*

Y, el artículo 63 del Decreto 1469 de 2010 estableció:

*“Artículo 63. Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.*

*En todo caso, la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso.”*

La Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 31 de mayo de 2018, en el proceso radicado con el número 25000-23-24-000-2009-00299-01 y con ponencia de la Consejera Doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, siendo demandante Carolina Ortiz y Compañía S. en C. y otros contra la Alcaldía Mayor de

---

<sup>1</sup> Esta norma fue derogada por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016, que entró a regir a partir del 29 de enero de 2017.

Bogotá D.C., se pronunció sobre la facultad sancionadora en asuntos urbanísticos en vigencia del Código Contencioso Administrativo, así:

*“Ahora, el ejercicio de la facultad sancionadora de las autoridades administrativas urbanísticas se encuentra limitado desde dos perspectivas: una de **tipo sustancial**, relativa a la aplicación de los principios y garantías que se decantan de la cláusula general del debido proceso<sup>2</sup>, que morigeran sin lugar a dudas la puesta en marcha de la potestad de sanción; otra de naturaleza **temporal**, pues lo cierto es que ella –se hace referencia a la competencia de sanción– deberá ser desarrollada en los plazos establecidos en el sistema jurídico.*

*Por expreso mandato del artículo 108 de la Ley 388 de 1997<sup>3</sup>, la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas seguirá, en cuanto sean compatibles, los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo y, por consiguiente, su desarrollo debe sujetarse al precepto normativo contenido en su artículo 38, que en su tenor literal consagra:*

*“Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”*

*Se tiene así que los tres años con los que cuenta la autoridad administrativa tienen como punto de partida **la ocurrencia del acto que pueda conllevar la imposición de sanciones**, que en lo que concierne el subsistema urbanístico, se relacionan con la construcción o parcelación en zonas no urbanizables o parcelables o en la edificación de inmuebles sin la correspondiente licencia, por no citar que algunos ejemplos.*

*Ahora bien, la hermenéutica del plazo oportuno para el ejercicio de la potestad sancionadora en cabeza de la administración no ha sido unívoca, pues a lo largo de los años la jurisprudencia ha erigido tres tipos de posiciones, sintetizadas elocuentemente por esta Sala de Sección, en decisión de 22 de febrero de 2018<sup>4</sup>, radicación 2500-23-24-000-2010-00348-01 en los términos que se exponen a continuación:*

*“...la Sala destaca que, hasta la expedición de la Ley 1437 de 2011, se habían sostenido tres tesis, a saber:*

*(i) Dentro del término de tres años que establecía el artículo 38 del Decreto 01 de 1994, debía expedirse únicamente el acto administrativo sancionatorio, sin que fuera necesaria su notificación ni el agotamiento de la vía gubernativa;*

*(ii) Se consideraba válido el ejercicio del poder sancionador con la expedición y notificación del acto principal dentro del término de caducidad de la misma, por estimarse necesario que el administrado conociera la decisión; y*

*(iii) El acto administrativo que refleje la voluntad de la administración respecto del procedimiento sancionatorio adelantado, debe quedar ejecutoriado dentro del término de caducidad, previsto en el artículo 38*

<sup>2</sup> Artículo 29 constitucional.

<sup>3</sup> Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> C.P. Rocío Araújo Oñate.

del C.C.A., mediante la resolución y notificación de los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa.”

En la actualidad, y a pesar de las discusiones que pudieron surgir al respecto, la posición mayoritaria al interior de la Corporación y, por lo tanto la que será acogida para despachar los cuestionamientos formulados con el escrito de apelación, corresponde a la **tesis intermedia** según la cual, dentro los tres años siguientes a la ocurrencia del hecho que pueda conllevar sanción, la autoridad administrativa debe haber expedido el acto principal –aquel que impone reprimenda– y su consecuente notificación, sin importar que en ese plazo se haya decidido o no los recursos administrativos interpuestos en contra del mismo.

En palabras de esta Sala de Sección<sup>5</sup>:

“Cabe destacar que actualmente la posición mayoritaria al interior del Consejo de Estado corresponde a la tesis intermedia, en virtud de la cual basta que se haya expedido y notificado dentro de dicho lapso el acto principal a través del cual se impone la sanción. En efecto, resulta ser esta la tesis que se impuso, por haber sido acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por las Secciones Primera y Cuarta de esta Corporación, siendo entonces el criterio que gobierna esta clase de controversias.

El argumento que sustenta la tesis mayoritaria sostiene que el acto sancionatorio principal es “el que pone fin al procedimiento, resolviendo de fondo el asunto, con independencia de que el debate pueda continuar eventualmente si el interesado decide hacer uso de los recursos en vía gubernativa”.

Si bien la sentencia acabada de citar resuelve el caso bajo las consideraciones del Código Contencioso Administrativo que establecía la caducidad de la facultad sancionadora en tres años de producido **el acto** que pueda ocasionar la sanción, lo cierto es que no existe un cambio sustancial en la Ley 1437 de 2011, salvo las adiciones que a continuación se transcriben:

**“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los **tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas,** término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

**Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.**

---

<sup>5</sup> *Ibídem.*

*La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.”*

*Entonces, en vigencia del CPACA, los tres años correrán no solo a partir del acto, sino del hecho, la conducta y omisión que dé lugar a la sanción, término en el cual deberá expedirse y notificarse el acto administrativo que la imponga. Además, cuando se trate de hechos continuados, la caducidad se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción o la ejecución. Bajo los anteriores parámetros se resolverá el caso concreto.*

### **V.3. Caso concreto:**

*En el expediente se encuentra probado lo siguiente:*

*Mediante la Resolución No. 114 de 26 de noviembre de 2011, la Secretaría de Planeación Municipal de Villa de Leyva concedió licencia de construcción para vivienda unifamiliar de dos pisos a la Sociedad Jaime Iván Ordoñez y Asociados para el predio identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 070-90052 (f. 49-51).*

*El 2 de agosto de 2013 (f. 55) se realizó “VISITA DE VERIFICACIÓN Y CONCEPTO TÉCNICO”, en la cual se indicó como “ÁREA DE CONSTRUCCIÓN EN CONTRAVENCIÓN” el total de 116 m<sup>2</sup>; se dejó constancia que la etapa constructiva era “90% - acabados” y se plasmaron los siguientes motivos:*

- “1. Que lo construido no se ajusta a lo licenciado en lo que respecta a ampliación planta baja en el sector nor-oriental en un total de 22 m<sup>2</sup>.*
- 2. Que lo construido no se ajusta a la lo licenciado en lo que respecta a la ampliación de sótano en el sector sur-occidental en área de 22.75 m<sup>2</sup>.*
- 3. Que lo construido no se ajustó a lo licenciado en lo que respecta a la construcción de 3 piso en un total de 72 m<sup>2</sup>.*

*(...)” (f. 55)*

*Mediante el Oficio No. SPCI-CIE-167-2013 de 13 de agosto de 2013 dirigido a la Inspectora Municipal de Policía, el Secretario de Planeación y Control Interno informó que “el día 2 de agosto de 2013 se realiza visita de verificación y concepto técnico por parte de la Secretaría de Planeación y Control Interno en el predio citado en la referencia, en esta visita se encuentra una construcción de vivienda en etapa de acabados, esta obra presenta inconsistencias en cuando a lo graficado en la licencia (...).”. En los motivos que dieron lugar a la contravención, entre otras cosas, se indicó que “El total de metros cuadrados en contravención es de 116.5.” (f. 53 vto.).*

En la decisión adoptada por la Inspectora de Policía de Villa de Leyva el mismo día, 13 de agosto de 2013, se resolvió iniciar la actuación administrativa; avocar conocimiento del caso y ordenar la suspensión y sellamiento de la obra, con base en lo siguiente (f. 7-8):

*“Que, el día **2 de agosto de 2013** se realiza visita de verificación y concepto técnico por parte de la secretaría de planeación y control interno e el predio (...) de propiedad del señor JAIME IVÁN ORDOÑEZ Y ASOCIADOS en esta obra se encuentra una construcción de vivienda **en etapa de acabados**, en esta obra presenta inconsistencias en cuanto a lo graficado en la licencia con resolución N°114 de 26 de noviembre de 2011 (proyecto N°1800).*

**Motivos que certifican la contravención:**

*Que lo construido no se ajusta a lo licenciado en lo que respecta a la ampliación en la planta baja, sector nor-oriental en un total de 22 metros cuadrados.*

*Que lo construido no se ajusta a lo licenciado en lo que respecta a la ampliación de sótano, sector sur-occidental en un total de 22.75 metros cuadrados.*

*Que lo construido no se ajusta a lo licenciado en lo que respecta a la placa de tercer piso en un total de 72 metros cuadrados.*

*Que el total de metros cuadrados en contravención **es de 116.75.**” (f. 7 anexo)*

Sin embargo, la tercera orden, esta es, el sellamiento de la obra, se materializó solo hasta el **30 de octubre de 2013** (f. 14 anexo).

El **8 de noviembre de 2013** el señor Jaime Iván Ordoñez presentó descargos (f. 58 – 59). El 29 de enero de 2014, presentó escrito de complementación a los descargos, en el cual sostuvo entre otras cosas:

*“Que dentro del plazo que nos concede la ley, hemos aportado los planos record o de obra construida, debidamente certificados por la firma interventora del proyecto ESTUDIOS Y ASESORIA Ltda. de Bogotá, con la medición actualizada de áreas, demostrando que son erradas las mediciones que sin rigor de ingeniería, realizó el arquitecto de la Secretaría durante su visita en el mes de Agosto pasado, sin presencia de los propietarios cuando la obra estaba ya totalmente terminada en sus aspectos estructurales y en la mayor parte de sus acabados.” (f. 20 Anexo)*

En el **Auto No. 012 de 9 de abril de 2016**, el Secretario de Planeación y Ordenamiento Territorial dispuso formular cargos en contra del señor Jaime Iván Ordoñez, por ejecutar obras de construcción por fuera de la licencia otorgada **en área de 116.75 metros cuadrados**. En esta ocasión, la decisión también se fundó en la visita realizada el 2 de agosto de 2013 (f. 60-66).

El **23 de julio de 2016** el Profesional Universitario de la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial suscribió la “**CERTIFICACIÓN ESTADO ACTUAL DE LAS OBRAS ...**”, también denominada **visita de verificación técnica**.

En escrito presentado el **13 de agosto de 2016** el señor Jaime Iván Ordoñez informó a la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Villa de Leyva (f. 79 anexo):

*“Según se me ha informado, en días anteriores se presentaron en mi residencia campestre de la vereda El Roble de Villa de Leyva, unas personas que dijeron ser empleados de su oficina, supuestamente a realizar mediciones en mi residencia, cometiendo aparentemente el mismo error anterior, que dio inicio a su proceso en mi contra por supuesta violación a normas urbanísticas del municipio, haciéndolo sin avisarme previamente como por escrito he pedido a su dependencia a raíz del primer suceso de hace más de tres años.*

*Como lo dije en su ocasión, y lo pongo nuevamente de presente, aunque no me opongo en forma alguna a sus procedimientos, requiero en virtud del amparo a mis derechos, y al debido proceso, que se me informe con debida antelación el tipo de prueba que se desea levantar, el nombre y actividad que desarrollan las personas encargadas de la prueba, y se me conceda suficiente tiempo para planear mi venida a Villa de Leyva con un perito similar de mi escogencia, a fin de constatar el tipo de prueba y la calidad de la misma, y levantar un acta apropiada de la diligencia como es de rigor en estos casos, dado que no resido permanentemente en Villa de Leyva, sino en Bogotá, donde realizo labores que requieren mi presencia en cumplimiento de citas y actividades planeadas con tiempo en virtud de relaciones contractuales con entidades públicas y privadas.” (f. 79 anexo).*

El 24 de septiembre de 2016 se corrió traslado para alegar de conclusión y, en la **Resolución No. 015 de 13 de diciembre de 2016** (f. 13 y ss.), se declaró la infracción, se impuso multa y se ordenó la demolición del inmueble con fundamento en los siguientes asertos:

*“En fecha 02 de agosto de 2013, se levanta acta de verificación y concepto técnico, por el Secretario de Planeación, el Arq. Luis Fernando Guerrero y Gustavo Rojas profesional de apoyo donde se encuentra que en la obra ejecutada en los predios de propiedad de los señores JAIME IVÁN ORDOÑEZ Y ASOCIADOS, se construyó por fuera de la licencia otorgada mediante Resolución 114 de 26 de noviembre de 2011, incurriendo en una infracción a la norma urbanística, así (...).*

*(...)*

*Por medio de auto de fecha 13 de agosto de 2013, el cual ordena la apertura de la actuación preliminar, avoca conocimiento y ordena la suspensión de las obras y el sellamiento, entre otras, por los hechos antes mencionados. Por lo anterior el día 26 de octubre de 2013, el señor Jaime Iván Ordoñez es notificado del auto en mención y se le entrega copia del auto en tres (3) folios.*

(...)

*Se registra con prueba que así lo acredita, que la obra de construcción sin la correspondiente licencia, corresponde a un área de 116.75 M2, que dan crédito de la magnitud de la obra, que evidencia la desidia del infractor, quien advertido de los alcances de su conducta y las consecuencias legales de su actuar, hizo caso omiso a las distintas citaciones y etapas de intervención en el proceso, como se registra en el proceso.*

(...)

*En consecuencia son 116.75 metros cuadrados en infracción a la norma urbanística, de los cuales 72 M2 corresponden al tercer piso, así como lo que se denominó sótano en área de 22.75%, quedarían 22 M2 para ser subsanados con la solicitud de licencia de Modificación y ampliación por cuanto se omitió la solicitud y viabilidad ante la Secretaría de Planeación Municipal de licencia de construcción, con le agravante que el infractor no acató las medidas de sellamiento impuestas por la administración, por la construcción adicional y en uso, en el predio identificado con el código catastral 00-00-0005-0548-000.*

*Contra este acto administrativo, el actor presentó recurso de reposición y en subsidio apelación.*

*En Auto No. 028 de 11 de marzo de 2017 se ordenó solicitar una prueba de oficio y suspender el término para presentar el recurso de reposición (f. 177 anexo). El **15 de marzo de 2017** se realizó verificación del estado de las obras, “VISITA DE VERIFICACIÓN TÉCNICA” (f. 181-184 anexo); se establecieron los hallazgos del nivel inferior, primera, segunda y tercera planta y se consignó que eran “**219.81 M2 el área total en contravención correspondiente a la modificación y ampliación de la obra descrita**” (f. 185 anexo):*

*El recurso de reposición fue resuelto desfavorablemente en la **Resolución No. 10 de 23 de mayo de 2017** (f. 21 y ss.). Los argumentos fueron los siguientes:*

*“El señor Ordoñez argumenta e invoca le sea aplicada la Prescripción de la acción de Caducidad aduciendo que las obras se terminaron el día 02 de agosto de 2013, argumento que carece de fundamento, toda vez que a folio 14 se evidencia acta de Sellamiento de fecha 30 de octubre de 2013, lo que indica claramente que la obra para esa fecha continuaba en ejecución, así mismo dentro del acta de visita ordenada mediante Auto 028 de 11 de marzo de 2017, se encontró que la obra cuenta con área superior a la establecida en el acta de visita de fecha 02 de agosto de 2013, la cual es de 219.81 M2 como área total en contravención, la cual incluye todas las modificaciones y ampliaciones de la construcción, luego entonces el argumento del señor Ordoñez en lo que tiene que ver con que la obra se encontraba terminada el día 02 de agosto de 2013, por cuanto el acto administrativo se encontraba con la misma área, se encuentra sin soporte alguno, tal como quedo anotado en el soporte técnico de visita de verificación de fecha 21 de marzo de 2017 y planos aportados por usted dentro del presente trámite de Recurso.*

(...)

*Es por ello que los argumentos del señor Ordoñez, no están llamados a prosperar ya que no son conducentes ni congruentes las fechas estipuladas por él, son contradictorias tal como quedo anotado anteriormente, primero aduce fecha de terminación el día 02 de agosto de 2013, fecha en que la administración realizo visita, seguidamente argumenta fecha de terminación de obras el día 28 de junio de 2013 anexando como prueba de ellos las Liquidaciones de obreros que nada tiene que ver porque los contratos tenían fecha de terminación el día 07 de abril de 2013 y finalmente se demuestra que a fecha 30 de octubre de 2013 la obra se encontraba en ejecución por cuanto fue sellada.*

(...)

*Es por ello y dado que no solo se realizaron trabajos posteriores, sino que además se aumentó el área en contravención se evidencia claramente que el término de Caducidad de la Facultad se interrumpe y se tiene como última fecha 23 de julio de 2016, por tanto, el término de los tres años se encuentra plenamente vigente y por ende este despacho es Competente para Sancionar.*

(...)

*Lo anterior demuestra y ratifica que la obra si fue ampliada y modificada sin la correspondiente licencia en la modalidad de Ampliación y Modificación, más aun que después de la primera visita de obra realizada el día 02 de agosto de 2013, se realizaron no solo trabajos posteriores si que no además aumentó el área en contravención, lo cual interrumpe el término de Caducidad de la Acción Sancionatoria ya que dicho término de tres años se empieza a contar a partir del último acto de construcción de lo cual se toma como fecha la visita realizada el 23 de Julio de 2016, fecha en la cual este despacho aun es competente para realizar la visita, y dado que dentro de la visita de fecha 11 de marzo de 2017, se identificó más área en contravención, momento en el cual se permite el ingreso.*

*Con todo, es claro que la obra del contraventor tuvo trabajos posteriores a la fecha 02 de agosto de 2013 e incluso al 30 de octubre de 2013 fecha en que fue sellada la obra, dada la ampliación y modificación a la misma tal como quedó demostrado, (...). [f. 28-29]*

(...)

*Se procederá a dejar la multa impuesta tal como está en la Resolución 015 de Diciembre de 2016, aun cuando el área aumentó, dando pleno cumplimiento a los preceptos constitucionales, en aras de no desfavorecer al administrado, ya que nos encontramos frente a un recurso de Reposición donde lo que buscaba el contraventor era mejorar su situación actual y no empeorarla.”*

*De lo expuesto, deviene claro que el procedimiento administrativo sancionatorio fue iniciado con ocasión de la **visita técnica realizada el 2 de agosto de 2013**, en efecto, este fue el soporte de todas las actuaciones y de la resolución por la cual se declaró infractor al señor Jaime Iván Ordoñez.*

Aunado a lo anterior, se evidencia que al momento de aquella visita el profesional indicó que la obra estaba terminada en un **90%** y que se encontraba en etapa de acabados, luego puede entenderse que la estructura y construcción de la casa ya se encontraba plenamente definida.

En efecto, tal como lo sostuvo el Municipio de Villa de Leyva, de conformidad con el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, el término de caducidad de la facultad sancionatoria se cuenta **desde la última obra constitutiva de infracción al régimen urbanístico**, lo cual, en el caso bajo análisis, no es otra que la visita del 3 de agosto de 2013.

Y es que, contrario a lo indicado en la alzada, no puede tenerse en cuenta la visita realizada el 23 de julio de 2016, toda vez que:

1. Se consignó que la etapa constructiva era “finalizada y en uso”.
2. En la descripción técnica de la obra se indicó que “[n]o fue posible ingresar a la obra ya que al momento de realizada la diligencia, Thomas Ordoñez no [les] permitió el ingreso al inmueble. **Las descripciones y/o hallazgos se hicieron desde el exterior del inmueble.**” (f. 72 anexo).
3. Como observaciones, se indicó: “Se acude a reprogramar una próxima visita y se contactará al propietario del inmueble para los fines pertinentes” (f. 74 anexo).

En aquel documento, el profesional dejó las siguientes constancias:

*“Al momento de realizada la visita el señor Thomas Ordoñez, quien atendió la diligencia (...) no permitió el ingreso al predio para realizar la respectiva verificación del estado actual de la obra en contravención, (...). Así las cosas, la descripción de la obra que se da a continuación se hacen con base en las **observaciones hechas desde el exterior del predio.***

*Una revisada la información que hace parte del acta de visita de verificación y concepto técnico de fecha 2 de agosto de 2013, con relación a los hallazgos encontrados al momento de realizada la presente diligencia, se logró determinar que fueron ejecutados trabajos de construcción posteriores sobre la obra que se descrita en el acta de vista de 2 de agosto de 2013, correspondiente a: trabajos de pintura sobre las paredes exteriores de la obra, instalación de pisos en corredores, instalación de ventanera y trabajos para la construcción de una estructura en madera que cubre un porche y/o terraza localizado hacia el costado noroccidental de la obra.*

*(...)*

*A la fecha no se encuentra Licencia que acredite que se han subsanado los motivos que dieron origen a la presente contravención.” (f. 75 anexo).*

Obsérvese que esta visita, en realidad, no constituye un evento que haya fundado la decisión sancionatoria, por el contrario, a juicio de esta Sala, se contrae a un informe en el cual se reportaron novedades frente al inmueble, pero no se realizó ningún estudio técnico que diera cuenta de la infracción ni mucho menos que soportara la sanción.

Ahora, el municipio argumentó que la jurisprudencia indica que, en hechos continuados, como deben calificarse las obras de construcción, la caducidad debe contarse desde “la última fecha que el contraventor realizó la conducta en infracción, **no desde el momento en que la inicia**, como lo ha expuesto el juzgado de primera instancia” (f. 170).

Sobre este punto, la jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se ha pronunciado en los siguientes términos:

- La Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el **25 de abril de 2002** con ponencia del Consejero Doctor Camilo Arciniegas Andrade, explicó:

*“Así, pues, erró el Tribunal al tomar el auto de 24 de diciembre de 1993, en que la Alcaldía de la Candelaria avocó el conocimiento de la querrela No. 136, como punto de partida para computar la caducidad de la facultad sancionatoria, pues como quedó analizado, el artículo 38 CCA determina inequívocamente que el cómputo debe **hacerse desde que se produjo el acto que pueda ocasionar las sanciones**.*

*Corresponde ahora determinar si los actos acusados fueron expedidos dentro del término con que contaba la Administración Distrital, según el artículo 38 CCA, para sancionar la falta.*

*Las pruebas obrantes en el expediente demuestran que según lo reportado por la Corporación La Candelaria al Alcalde Local, **el 5 de octubre de 1995 la obra seguía adelantándose sin licencia**.*

*Ahora bien, el acto sancionatorio definitivo, o sea, la Resolución AO-056797 mediante la cual la Alcaldía de la Candelaria impuso multas sucesivas a la actora, fue expedido el 28 de agosto de 1997 y notificado por edicto fijado el 15 de septiembre de 1997 y desfijado el 25 del mismo mes y año, o sea, dentro del término que tenía la Administración para hacerlo, pues este vencía el 5 de octubre de 1998.*

*Así, pues, contrariamente a lo sostenido por la actora, no operó la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración.”*

- Luego, en la sentencia proferida el **20 de marzo de 2003** dentro del proceso radicado con el número 25000-23-24-000-2001-00431-01(8340) y con ponencia del Consejero Doctor Manuel Santiago Urueta Ayola, se argumentó:

*“El aspecto a dilucidar en esta instancia es el de la pretendida caducidad de la acción sancionatoria prevista en el artículo 38 del C. C. A., sobre lo cual la Sala observa que en el presente caso no tuvo ocurrencia, pues se trata de una conducta continuada, de donde se debe tener en cuenta la fecha en que cesa la conducta y no la de su iniciación y, en este caso, de una parte, se tiene que las obras aún se estaban realizando en el momento en que se inició la actuación administrativa, pues el inmueble hay que considerarlo como una unidad, de suerte que las obras en ejecución del cuarto piso eran la continuación de las del tercer piso; de otra parte, aún considerando el tercer piso como unidad u obra individual, en gracia de discusión, puesto que realmente no lo es, el mismo accionante acepta que en la fecha en que rindió los descargos, 4 de junio de 1999, lo había terminado hacía apenas un año.*

*En cuanto a la conducta investigada, lo que cuenta es el momento en que ella cesa y no cuando comienza a realizarse y, como consta en el plenario, el tercer piso lo había culminado, según dice el querellado, un año antes de la fecha en que rindió sus descargos, amén de que las obras se habían continuado para construir un cuarto piso, lo cual indica que la infracción se había prorrogado en el tiempo, de manera que el término de caducidad de la acción debía empezarse a contar el 9 de octubre de 1998, cuando se rindió el informe del acta de visita (ver folio 12, cuaderno principal).*

*En el sub lite, el acto definitivo fue la Resolución Núm. 196 de 20 de octubre de 2000, y al haber sido oído el actor en descargos el 4 de junio de 1999, se tiene que en esa fecha aún no habían transcurrido los tres (3) años previstos en el artículo 38 del C. C. A. para que opere la caducidad invocada, luego ese término desapareció o se evitó que venciera, tanto respecto del tercer piso en cuestión como del resto de la obra censurada por la Administración, luego es claro que no se configuró ese fenómeno extintivo de las acciones.*

*En ese orden de ideas, conviene aclarar que cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público, el término en comento no empieza a correr, es decir, que la acción sancionadora en esta materia no caduca, mientras no cese la conducta o desaparezca el hecho respectivo.”*

- Después, en la sentencia proferida el **1 de octubre de 2004** con ponencia del Consejero Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, la misma sección discurrió:

*“2.2.- En cuanto a la prescripción o caducidad de la acción sancionatoria, se debe tener en cuenta que los actores no aportaron prueba de que la obra en cuestión se hubiera realizado en 1993, siendo que como se trata de un hecho que aducen en su favor debieron allegarla en la actuación administrativa del asunto o, por lo menos, en este proceso, como lo exige el artículo 177 del C. de P.C., a cuyo tenor “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persigue”. Sólo se han limitado a afirmar la ocurrencia de ese hecho sin el debido respaldo probatorio.*

*En cambio, existe prueba en el plenario de que la obra era reciente al inicio de la investigación administrativa, según el informe técnico de la visita que en desarrollo de la misma fue practicada al inmueble, en el cual se dice claramente que la “intervención más reciente data de hace 2 o 3 semanas y se trata del levantamiento de un cerramiento de aproximadamente 1.00 mt. de altura sobre la construcción descrita”.*

*A lo anterior se agrega que por tratarse de un aislamiento posterior y en el último piso de la construcción, que por lo mismo se encuentra en un lugar que no resulta visible a las autoridades competentes en la materia, éstas sólo tuvieron conocimiento de la misma en virtud de la queja que fue presentada el 8 de marzo de 2001, luego desde esa fecha es que cabría contar el término respectivo, pues al encontrarse ocultas para las autoridades, éstas no podían adelantar la actuación respectiva o, en el peor de los casos, a partir de la época en que se informa en el concepto técnico atrás comentado, esto es, desde tres semanas atrás del 15 de marzo de 2001, que es la fecha de ese concepto, el cual es la única prueba sobre la época en que los actores terminaron la ejecución de dichas obras.*

*Como quiera que el acto fue expedido el 23 de junio de 2001 y los actores se notificaron del mismo por conducta concluyente el 11 de enero de 2002, día en que el señor José Numael Bello Pereira solicitó copia del expediente y de la resolución acusada, la cual identifican correctamente, indicando así de manera inequívoca que tenían conocimiento de la misma, se tiene que entre la época de terminación de la obra y la expedición del acto, e incluso de su notificación, transcurrió menos de 3 años, por lo tanto no hubo vencimiento del término previsto en el artículo 38 del C.C.A., luego no tuvo ocurrencia la caducidad de la facultad sancionatoria reclamada por los actores. Este cargo, por lo tanto, tampoco prospera.”*

- Más recientemente, en la sentencia proferida el **10 de mayo de 2018<sup>6</sup>** con ponencia de la Doctora María Elizabeth García González, la Sección Primera enseñó:

*“La posición jurídica que debió prevalecer en el análisis del a quo, como en efecto sucedió, es la contenida en la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación de 29 de septiembre de 2009<sup>7</sup>, Consejera ponente Doctora Susana Buitrago Valencia, con la cual se definió que la sanción queda impuesta oportunamente una vez concluye la actuación administrativa al **expedirse y notificarse el acto administrativo principal** dentro del término previsto por la respectiva norma, sin que en el mismo deban quedar comprendidas las decisiones que posteriormente resuelvan los recursos en vía gubernativa y sus notificaciones.*

*Al respecto, la Sala evidentemente les halla razón a los fundamentos de la providencia del Tribunal, e insiste en este criterio que, habiéndose fijado con la referida sentencia de unificación, ha sido objeto de reafirmación sistemática por parte de esta Corporación, sin que resulte justificable su inobservancia.*

*(...)*

<sup>6</sup> Radicación 25000-23-24-000-2011-00068-01.

<sup>7</sup> Expediente núm. 11001-03-15-000-2003-00442-01(S).

La fecha de ocurrencia de los hechos por los cuales se dio inicio a la respectiva actuación administrativa sobre el predio de la señora JUANITA SOEHLKE HERRERA, es decir, **cuando la Administración Pública tuvo pleno conocimiento de los mismos, corresponde al 27 de junio de 2006, día en que se efectuó la primera visita técnica ordenada y ejecutada** por la ALCALDÍA LOCAL DE SUBA (folios 218 a 223), luego de haber recibido una queja anónima bajo el radicado nro. L1120060663 de 15 de mayo de 2006 (folio 217), en la que se denunció:

(...)

A la luz de la Jurisprudencia consolidada tanto de la Corporación como de la Sala, así como de lo señalado en el artículo 38 del CCA, la ALCALDÍA LOCAL DE SUBA tenía entonces **hasta el día 27 de junio de 2009**, para imponer y notificar la sanción respectiva antes que caducara su facultad sancionadora, la que en efecto ejerció mediante la expedición de la **Resolución nro. AO-1363 de octubre 30 de 2006, notificada el día 22 de noviembre del mismo año** a la apoderada de la actora (folios 281 a 286), esto es, sin que hubiese operado la caducidad erróneamente alegada en la impugnación, y sin que por lo mismo, tuviese vocación de prosperidad dicho cargo de la demanda.” (Resaltado del original)

- Y, finalmente, en la sentencia ut supra citada, proferida el 31 de mayo de 2018 con ponencia de la Doctora Lucy Jeannette Bermúdez, el caso concreto fue resuelto de la siguiente manera:

“Se tiene que el **14 de julio de 2005, algunos funcionarios de la Alcaldía Local de Usaquén adelantaron actividades de control y vigilancia**<sup>8</sup> en inmediaciones de la parcelación Floresta de la Sabana y observaron el desarrollo de algunas obras en lotes subyacentes a ésta, motivo por el que se ordenó su sellamiento y suspensión, habida cuenta de que eran desarrolladas sin la licencia de construcción respectiva.

**El 28 de julio de esa misma anualidad, la referida autoridad administrativa avocó el conocimiento de esa causa por la presunta comisión de conductas constitutivas de infracción urbanística**<sup>9</sup>, procedimiento en el marco del cual se impuso sanción consistente en multa en contra de los demandantes<sup>10</sup>, mediante acto administrativo calendado el 20 de octubre de 2006<sup>11</sup> y notificado el 30 de enero de 2007.

Así las cosas, la Sala encuentra que, a la luz de la tesis jurisprudencial acogida por esta Sección, conforme la cual dentro del término de tres años al que hace referencia el artículo 38 del C.C.A., la entidad debe haber expedido y notificado el acto administrativo que impone reprimenda, la potestad sancionatoria ejercida por la Alcaldía Local de Usaquén fue oportunamente desarrollada, puesto que, **entre el momento de ocurrencia de la presunta**

---

<sup>8</sup> Con fundamento en las atribuciones otorgadas por el numeral 6° del artículo 86 del Decreto 1421 de 1993: “6. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.”

<sup>9</sup> Construcción en terrenos no urbanizables ni parcelables. Artículo 2° Ley 810 de 2003.

<sup>10</sup> Que ascendió a \$83.966.400.

<sup>11</sup> Folios 44 a 51 cuaderno 1.

***infracción urbanística –14 de julio de 2005<sup>12</sup>**– y la expedición y correspondiente notificación del acto, transcurrieron tan solo 6 meses y 16 días.” (Se destaca fuera del original)*

Si se observa el criterio de cada una de las sentencias, puede afirmarse que la sentencia proferida en **2003**, también citada por el apelante, es una decisión aislada y no reiterada en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Por el contrario, en los demás casos que se analizan, los tres años se cuentan desde el momento **en que la Administración tuvo conocimiento de la infracción**, en algunos casos se originó por denuncias y, en otras, por el cumplimiento de las funciones de control y vigilancia a través de visitas técnicas, como en este caso.

Reitera la Sala que el **23 de julio de 2016 no se realizó una visita técnica** que contara con todos los elementos que permitieran tomar una decisión sancionatoria de fondo; como se dijo, el único sustento de la decisión fue la visita realizada en agosto de 2013.

Y es que no podría darse otra interpretación pues, aceptar que los tres años se deben contar desde el 23 de julio de 2016, sería tanto como avalar que, si la Administración tiene conocimiento en una fecha y no adelanta la investigación, actúe posteriormente con el fin de revivir el término permitido para tomar una decisión de fondo.

Ello implicaría, entonces, que la Administración tiene conocimiento de un hecho, pero por su inactividad, decide adelantar otras gestiones para que no opere la caducidad, lo cual, desconoce los derechos del investigado y la naturaleza misma del término perentorio que no es de poca importancia pues, precisamente, este impide arbitrariedad y vulneración de derechos por parte del Estado.

En efecto, el Consejo de Estado en sentencia de tutela proferida el 21 de mayo de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-00682-00(AC) y con ponencia de la Consejera Doctora Nubia Margoth Peña Garzón, arguyó:

*“Conforme a lo anterior, la jurisprudencia<sup>13</sup> ha sido reiterada en indicar que la norma regulatoria de la caducidad de la facultad sancionatoria debe interpretarse*

---

<sup>12</sup> Se toma como extremo inicial para la contabilización del término de 3 años, el 14 de julio de 2005, puesto que no existe en el plenario prueba que permita acreditar la fecha exacta en las que se iniciaron las obras de construcción, que no fueron finiquitadas pues en el interregno se efectuaron las actividades de fiscalización por autoridad competente.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre veintiocho (28) de 2010, expediente No. 11001-03-24-000-2007-00145-00, M.P. Rafael E. Ostaú de Lafont Pianeta. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de septiembre veinte (20) de 2000, expediente No. 25000-23-24-000-1999-00250-01, M.P. Camilo

en el sentido de que la fecha oportuna para decidir si se impone o no una sanción administrativa, que resulta muchas veces indeterminable, **puede contarse no solo a partir del hecho sino también de cuando la Administración tiene o debió haber tenido conocimiento de la conducta reprochable**, siendo esta fecha en el sub lite, la correspondiente al 1 de noviembre de 2011, por tratarse de aquella en la que la Secretaría del Hábitat recibió la queja presentada por la señora Lucía de Aristizabal (Fl. 1 C3).” (Se resalta fuera del original)

También, la Corte Constitucional destacó la importancia de la caducidad de los procedimientos sancionatorios a nivel administrativo. Por ejemplo, en la sentencia C-401 de 2010 con ponencia del Magistrado Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se discutió:

“4.2. Como se puede apreciar, entre los principios de configuración del sistema sancionador enunciados por la Corte Constitucional se encuentra el que tiene que ver con la prescripción o la caducidad de la acción sancionatoria, en la medida en que “(...) **los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios**”.

De la jurisprudencia constitucional se desprende, entonces, el criterio conforme al cual la facultad sancionadora del Estado es limitada en el tiempo y que el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, **constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general**<sup>[28]</sup>. Dicho plazo, además, cumple con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.<sup>[29]</sup>

Como se ha señalado por el Consejo de Estado<sup>[30]</sup>, dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionatorio, cobran especial importancia los principios de igualdad, celeridad y caducidad de la acción, que **imponen a la Administración el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes se encuentren sometidos a investigación.**” (Negrilla fuera de texto)

También, a título de ejemplo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto No. 1632 con ponencia del Doctor Enrique José Arboleda Perdomo, se detuvo en el fenómeno de la caducidad cuando se trata de actuaciones administrativas, así:

“La caducidad, tiene por objeto fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, en protección de la seguridad jurídica y el interés general, pues, la expiración del plazo fijado en la ley da lugar al fenecimiento del derecho de acción.

Entonces, **si respecto del ciudadano, la inactividad para reclamar del Estado determinado derecho, trae como inexorable consecuencia la extinción de la**

---

Arciniegas Andrade. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Radicado No. 11001-33-34-006-2013-00130-01, providencia de 24 de septiembre de 2015. M.P. Fredy Ibarra Martínez y No. 11001-1333-1006-2007-00171-01 providencia de fecha 22 de septiembre de 2011. M.P. Fredy Ibarra Martínez.

**acción, de igual manera la administración dentro del término legal, debe ejercer la acción sancionadora tendiente a demostrar la responsabilidad del administrado mediante una decisión en firme, so pena de extinguirse el derecho a imponer la sanción.**

Como lo señala la doctrina, “En aras de la seguridad jurídica el Estado tiene un límite para ejercer el ius puniendi, fuera del cual las autoridades públicas no pueden iniciarlo o proseguirlo, pues, de lo contrario, incurren en falta de competencia por razón del tiempo y violación del artículo 121 de la Carta Política al ejercer funciones que ya no le están adscritas por vencimiento de término”<sup>14</sup>.

Si se entendiera que **la interrupción de la caducidad ocurre por la actuación discrecional de la administración**, dictando en unos casos la resolución con la sanción, mientras que en otros agota las etapas de la vía gubernativa, **se vulnerarían los principios de celeridad e igualdad al prolongar, a su arbitrio, la situación jurídica del investigado**. Se desconocería, también, la garantía de la caducidad, en virtud de la cual **“los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios”** (C-233/02).

Precisamente la Corte Constitucional declaró inexecutable la disposición de la ley 200 de 1.995 -parágrafo 1o., art. 34-, que ampliaba el término de prescripción en seis meses más, en los casos en que no se hubiera notificado el fallo de primera instancia, por configurar una clara violación a los artículos 29 y 13 de la Carta. Señaló que el fenómeno de la caducidad,

“... tiene operancia en materia disciplinaria, cuando la Administración o la Procuraduría General de la Nación, dejan vencer el plazo señalado por el legislador, -5 años-, sin haber adelantado y concluido el proceso respectivo, con decisión de mérito. **El vencimiento de dicho lapso implica para dichas entidades la pérdida de la potestad de imponer sanciones, es decir, que una vez cumplido dicho periodo sin que se haya dictado y ejecutoriado la providencia que le ponga fin a la actuación disciplinaria, no se podrá ejercitar la acción disciplinaria en contra del beneficiado con la prescripción.** (...)

“Es que si el Estado no ejercita potestad disciplinaria dentro del término quinquenal señalado por el legislador, no puede después, invocando su propia ineficacia, desinterés o negligencia, ampliar dicho lapso prescriptivo sin violar el derecho del infractor, de exigir una pronta definición de su conducta. **Es que la potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta, hasta cuando la autoridad respectiva la quiera ejercer, de ahí que el legislador haya establecido un límite en el tiempo -5 años-. (...)**

“Si el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones, la obligación de adelantar los procesos sin dilaciones injustificadas también lo es. **La justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales –criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc.**” (C-244/96) (Negrillas fuera del texto).

<sup>14</sup> Ossa Arbeláez Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Legis. Edición 2.000, pág. 598.

*En definitiva, la caducidad es una institución de orden público, por la cual el legislador estableció un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de las personas sometidas a un procedimiento de esta naturaleza.*

*De ahí que, como lo sostiene la jurisprudencia, si el ciudadano se ve sometido a un plazo perentorio para acudir a una acción, también la Administración tiene la obligación de acudir con diligencia y celeridad a resolver si hay lugar a imponer una sanción o no pues, como en el sub lite, el señor Jaime Iván Ordoñez no podía someterse a un plazo indefinido para conocer una decisión de fondo.*

*Como se dijo, bajo ninguna circunstancia puede aceptarse que la autoridad administrativa, so pretexto de necesidad, acuda a otras diligencias para prorrogar el término perentorio que ya estableció el legislador.*

*En suma, si bien es cierto que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 prevé que, cuando se trate de conductas continuadas el término deberá contarse desde el día siguiente al que cesa la infracción, también lo es que desde agosto de 2013 la obra estaba adelantada en un 90% y, por consiguiente, era determinable la infracción, como en efecto ocurrió.*

*En ese orden, no podrá afirmarse que el término debía contabilizarse desde julio de 2016, primero, porque **esa no fue la fecha de terminación de la obra**, solo la de la visita realizada por el profesional del municipio y, segundo, porque en esta **tampoco se determinó la infracción**.*

*En definitiva, si bien el procedimiento adelantado por el Municipio de Villa de Leyva atiende las previsiones del ius puniendi a cargo del Estado, lo cierto es que tal potestad **no puede indefinirse en el tiempo**, ni mucho menos prorrogarse a través de distintos sucesos provocados por la Administración para reiniciar el término de caducidad.*

*Por otro lado, el municipio afirmó que la jueza a quo había confundido “el término de caducidad de la facultad sancionatoria en materia urbanística, con otros temas que nada tienen que ver con el régimen de obras y urbanismo, en razón que se trata de asuntos que tienen un régimen especial y diferente al régimen urbanístico.”, aserto que, además de ser carente de soporte legal y jurisprudencial, es contrario a toda la argumentación desarrollada en el recurso de apelación, pues el mismo municipio (i) acudió al*

procedimiento previsto en el CPACA para adelantar el procedimiento y **(ii)** se reconoce que será el artículo 52 ídem el que debe aplicarse. En efecto, la sentencia de primera instancia fue soportada con esta disposición normativa.

Ahora, frente a las sentencias citadas por la jueza a quo, estas son, T-438 de 1992 y C-401 de 2010, no encuentra la Sala una incongruencia de la providencia, en tanto se trajeron a colación para justificar la interpretación a favor del investigado, nada más. En todo caso, se itera, el conteo de caducidad se realizó **bajo las disposiciones del artículo 52 del CPACA.**

Tampoco se detecta en la sentencia de primera instancia un “error protuberante”, en tanto **en ninguna etapa procesal** se advirtió la aplicabilidad de un régimen especial frente al procedimiento administrativo que ahora se debate, tanto así que, se repite, el mismo municipio aceptó la aplicabilidad de la norma general, Ley 1437 de 2011.

Otro argumento del recurso, reza:

*“Se observa igualmente que en el análisis del caso por parte del A quo, no se analiza la conducta del señor Ordoñez, quien fue renuente en permitir el ingreso al predio para verificación por parte de los funcionarios del control urbano las condiciones de la construcción irregular, lo cual impedía establecer el área real en contravención; pues se evidenció en la segunda visita obras posteriores incluso a la medida de sellamiento, las cuales quedaron descritas en el informe dado que los hallazgos se realizaron desde el exterior del predio, en este punto es pertinente señalar que la función de control urbano no requiere de previo aviso al infractor para realizar las visitas a que haya lugar, (...)” (f. 171).*

Sobre este cargo de apelación, bastará decir que no está probado que el señor Ordoñez haya sido renuente a atender la visita de los funcionarios encargados de vigilancia y control; si bien es cierto que no era necesario un aviso previo para desarrollar tales funciones, el Municipio de Villa de Leyva no podía pasar por alto las circunstancias especiales en las que se desarrollaba el procedimiento. Nótese que, **desde el 8 de noviembre de 2013**, él solicitó a la administración:

*“De acuerdo con el procedimiento que se me ha informado, dispondré aun de un pazo de tiempo para presentar pruebas de lo dicho aquí, y anticipada afirmo y digo que estoy en disposición de permitir la inspección de nuestra residencia por la Secretaría y/o la Inspección de policía en el momento que lo requieran o deseen, para comprobar la veracidad de lo que he dicho. Solo les ruego el favor de avisar estas visitas, como mínimo con 24 horas de anticipación, dado que no existe viviente permanente en la casa, la cual solo es ocupada por nuestra familia en los fines de semana y no dispongo sino de un jardinero y cuidador diurno, el señor Héctor Velandia, quien no posee llaves de toda la casa, sino ocasionalmente, cuando se deben efectuar*

*instalaciones o reparaciones de algunos equipos mecánicos o eléctricos que están aún en prueba, como las baterías solares; el Sr Velandia obviamente no está en posibilidad de permitir el acceso a la residencia a menos que yo se lo ordene, y aun así, no tiene llaves de toda la casa como lo he dicho por lo cual el aviso es indispensable, ya que yo mismo debo llevar desde Bogotá las llaves o enviarlas con un propio”.*

De otra parte, no encuentra la Sala ninguna constancia de otras visitas que se hayan realizado a la residencia, únicamente se allegaron las tres visitas realizadas en 2013, 2016 y 2017 que lo único que demuestran es que el Municipio de Villa de Leyva descuidó en sus funciones de vigilancia y control de la obra durante **aproximadamente tres años**. Huelga decir que la afirmación relacionada con las tácticas evasivas realizadas por el presunto contraventor, no es otra cosa que un aserto huérfano de prueba.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que el artículo 63 del Decreto 1469 de 2010 estableció que la **inspección y seguimiento de los proyectos se debía realizar mediante inspecciones periódicas durante y después de la ejecución de las obras**, de las cuales se dejaría constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. En ese sentido, debe entenderse el adjetivo **“periódica”**, como *“Que se repite con frecuencia a intervalos determinados”*<sup>15</sup> que, indudablemente, se aleja de la actuación del municipio.

Tampoco es cierto que el municipio haya tenido conocimiento del área real de contravención hasta cuando el señor Ordoñez permitió el ingreso a la residencia, porque como se ha discurrido en esta sentencia, **desde agosto de 2013** la administración determinó la existencia de una infracción; además, aceptar esta consideración llevaría, aun más, a desconocer el término de caducidad previsto por la norma pues implicaría que, comoquiera que el señor Ordoñez permitió el ingreso en 2017, sería a partir de esta fecha que se contaría el término de caducidad. Esto, a todas luces, desconoce los principios de seguridad jurídica y celeridad previstos por la norma y la jurisprudencia.

En conclusión, comoquiera que los hechos que dieron lugar a la apertura del procedimiento administrativo y su decisión ocurrieron en **agosto de 2013**, era esta la fecha que debía tenerse en cuenta para calcular el término de caducidad. En ese orden, comoquiera que el plazo fenecía en agosto de 2016 y la resolución que declaró

---

<sup>15</sup> Diccionario de la Real Academia Española; definición consultada en el siguiente link: <https://dle.rae.es/peri%C3%B3dico>.

*la infracción fue expedida el 13 de diciembre de 2016, habrá que colegirse que el acto administrativo fue expedido sin competencia temporal.*

*Por lo expuesto, se confirmará la sentencia proferida el 23 de septiembre de 2019 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja.*

#### **5. De las costas:**

*El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que el juez, en la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, excepto que se trate de un interés público. Tal condena se sujetará a las normas del ordenamiento procesal civil, entonces:*

- Prevé el artículo 361 del CGP, que las costas están integradas por la totalidad de expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho.*
- El numeral 8º del artículo 365 del mismo ordenamiento, dispone que sólo habrá lugar a ellas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*

*En este caso al aplicar las reglas del ordenamiento procesal civil (artículo 365), se encuentra lo siguiente:*

- La sentencia de primera instancia fue apelada por la parte demandada, Municipio de Villa de Leyva.*
- Como se indicó en precedencia, la sentencia de primera instancia será confirmada en su totalidad.*
- En la segunda instancia no se comprueban gastos procesales, no obstante, como obra a folios 186 a 199, la parte demandante intervino presentando alegatos de conclusión, lo cual da lugar al reconocimiento de agencias en derecho (numeral 8º).*

*Así las cosas, la parte demandada pagará las costas y agencias en derecho de esta instancia, las cuales serán tasadas por la primera instancia.*

*En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 3 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

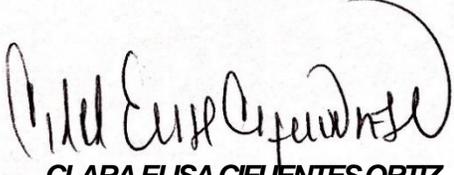
*Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Jaime Iván Ordoñez y Asociados en C.  
Demandado: Municipio de Villa de Leyva  
Expediente: 15001-3333-004-2017-00224-01*

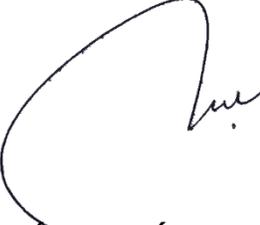
### **FALLA**

- 1. Confirmar** la sentencia proferida el 23 de septiembre de 2019 por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en el proceso iniciado por Jaime Iván Ordoñez y Asociados S. en C. contra el Municipio de Villa de Leyva, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2. Condenar en costas y agencias en derecho a la parte demandada, liquídense por la primera instancia y sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso.**
- 3. En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.**

*Esta sentencia fue discutida y aprobada en Sala de la fecha.*

*Notifíquese y cúmplase,*

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada

  
**JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

  
**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

#### HOJA DE FIRMAS

*Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Jaime Iván Ordoñez y Asociados en C.  
Demandado: Municipio de Villa de Leyva  
Expediente: 15001-3333-004-2017-00224-01*