

DEL PODER SANCIONADOR A LA FACULTAD SANCIONATORIA, UNA VISIÓN  
DESDE LA INFRACCIÓN URBANÍSTICA, MARINILLA PERÍODO 2016 - 2019

OMAR IGNACIO CASTAÑO GIRALDO

MARIO ERNESTO GIRALDO ECHEVERRI

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ORIENTE

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE DERECHO

RIONEGRO-ANTIOQUIA

2020

DEL PODER SANCIONADOR A LA FACULTAD SANCIONATORIA, UNA VISIÓN  
DESDE LA INFRACCIÓN URBANÍSTICA “MARINILLA, PERÍODO 2016-2019”

OMAR IGNACIO CASTAÑO GIRALDO

MARIO ERNESTO GIRALDO ECHEVERRI

Trabajo de grado

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE ORIENTE

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA DE DERECHO

RIONEGRO-ANTIOQUIA

2020

NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Rionegro, 16 de septiembre de 2020

## **AGRADECIMIENTOS**

A nuestras familias, por ese bastión esencial de la vida que nos permite construirnos.

## TABLA DE CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| <b>1. ANTECEDENTES</b> .....  | 7  |
| <b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....  | 10 |
| <b>3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN</b> .....   | 12 |
| <b>4. JUSTIFICACIÓN</b> .....   | 12 |
| <b>5. OBJETIVOS</b> .....   | 13 |
| <b>5.1. Objetivo General</b> .....  | 13 |
| <b>5.2. Objetivos Específicos</b> .....   | 13 |
| <b>6. MARCO TEORICO</b> .....   | 14 |
| <b>6.1. El Poder Sancionador (Ius puniendi)</b> .....   | 16 |
| <b>6.2. El Debido Proceso.</b> .....  | 18 |
| <i>6.2.1. Debido Proceso Administrativo</i> .....   | 20 |
| <b>7. DISEÑO METODOLÓGICO</b> .....   | 22 |
| <b>7.1. Investigación cualitativa</b> .....   | 22 |
| <b>7.2. Enfoque</b> .....   | 23 |
| <b>8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b> .....  | 23 |
| <b>8.1. Línea jurisprudencial de la facultad sancionatoria</b> .....  | 24 |
| <i>8.1.1 Punto Arquimédico</i> .....  | 26 |
| <i>8.1.2. Nicho de Citaciones</i> .....   | 29 |
| <i>8.1.3. Sentencia Fundadora</i> .....   | 31 |
| <i>8.1.4 Gráfica Línea</i> .....  | 33 |
| <i>8.1.5 Conclusiones de la línea jurisprudencial</i> .....   | 34 |
| <b>8.2. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio desde la Ley 1437 de 2011 (Artículos 47-52)</b> ..... | 35 |
| <i>8.2.1 Inicio y etapa preliminar del PAS</i> .....  | 36 |
| <i>8.2.2 Formulación de cargos y etapa probatoria</i> .....   | 37 |
| <i>8.2.3 Graduación de la sanción y renuencia.</i> .....  | 39 |

|  |           |
|--|-----------|
| 8.2.4 Alegatos.....  | 40        |
| 8.2.5 Contenido del acto administrativo sancionatorio .....  | 41        |
| 8.2.6. La caducidad de la facultad sancionatoria .....   | 43        |
| <b>8.3. Procedimiento policivo, Ley 1801 de 2016 .....</b>   | <b>45</b> |
| <b>8.4. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio desde la infracción urbanística en el período 2016-2019.....</b> | <b>48</b> |
| 8.4.1 Procedimientos administrativos desde la Secretaria de Planeación Marinilla .....                                 | 50        |
| 8.4.2 Procedimientos desde la Inspecciones de policía del municipio de Marinilla.....                                  | 60        |
| 8.4.3 Casos especiales encontrados.....  | 61        |
| <b>9. CONCLUSIONES .....</b>   | <b>66</b> |
| <b>10. RECOMENDACIONES.....</b>  | <b>68</b> |
| <b>11. REFERENCIAS BIBLIOGRFICAS .....</b>   | <b>70</b> |

**ABREVIATURAS**

PAS: Procedimiento Administrativo Sancionatorio

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

CCA: Código Contencioso Administrativo

CNSCC: Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

## 1. ANTECEDENTES

El Estado, entendido este como el cumulo o presencia de condiciones objetivas dentro del territorio, la población y la identidad cultural. Desde su trascender y de acuerdo a los postulados de la modernidad, es un proceso establecido por medio de un poder no individualizado: principalmente por el acercamiento progresivo de la centralización social y política en el Estado, por un lado, y en segundo lugar, en la confluencia social de la población en condiciones variables. Por ello, la intervención del Estado se refleja en su capacidad sancionatoria como función del mismo, acorde al tipo o estructura estatal, será su nivel de intervención o coercibilidad.

Para el caso de nuestro país (Colombia), el Estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de acción e intervención. Ellas, permiten dar las indicaciones sobre como el Estado y las instituciones resuelven o buscan resolver el concepto de autoridad, expresado en formas jurídicas para enfrentar problemas en lugares o tiempos diferentes. Por estas razones aparecen los instrumentos de acción como mecanismos de participación ciudadana para iniciar la protección de los derechos, como la tutela y las acciones populares; e instrumentos de intervención como los procesos administrativos sancionatorios, entre ellos, el procedimiento sancionatorio por sanciones urbanísticas; los cuales en su aplicación es necesario que provean las disposiciones de sanción y medios administrativos de coerción que aseguren su aplicabilidad y cumplimiento.

El Estado Social de Derecho plantea: toda la estructura jurídica, por medio de las instituciones estatales, debe estar orientada a la protección de los asociados. En este modelo, el Estado se debe caracterizar por su activa presencia institucional, representado en el poder sancionador como medio de coerción.

Constitucionalmente no hay una alusión conceptual o expresa sobre el poder sancionador de la administración. No obstante, la facultad sancionatoria, al igual que todas las actuaciones administrativas, se enmarca en el debido proceso: Colombia. Asamblea Nacional Constituyente, (1991), Artículo 29.

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)

La Constitución referencia directamente organismos de control; ellos, sin estar vinculados a las ramas del poder público, representan autoridad punitiva: El Ministerio Público, en el plano disciplinario; y la Contraloría General de la República, en el plano fiscal. Sin embargo, a pesar de la formación y autonomía de estos entes estatales; no se precisa la facultad sancionatoria como instrumento especial de la administración pública.

Todos los ordenamientos jurídicos contemporáneos reconocen también una potestad sancionadora más o menos extensa a favor de la Administración. En su ausencia, muchas infracciones quedarían sin reprimir, lo que mermaría considerablemente la eficiencia de la actuación Administrativa y también del Estado de Derecho, pues una obligación legal cuyo incumplimiento carece de Consecuencias jurídicas desfavorables para el infractor acaba por perder su valor (Moron, 2006, pág. 652).

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, con la cual se expidió el actual Código de Procedimiento Administrativo y de Lo Contencioso Administrativo, en adelante por sus siglas se llamará “CPACA”; en lo que respecta a la facultad sancionatoria, no realizó los desarrollos necesarios en

cuanto a la definición y reglamentación de la facultad sancionatoria. Sin embargo, avanzó al contemplar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, enmarcando los procedimientos, donde se ejerce el poder sancionador: Colombia. Congreso de la República (2011), Ley1437, artículo 3. “Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”.

Dentro de la doctrina se ha ido construyendo una noción respecto a la sanción administrativa

Hay tres elementos comunes en todos estos intentos de conceptualizarla. Con ello nos referimos a la carga que se le impone al individuo; el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y el poder que ostentan las autoridades administrativas, desde un punto de vista material, para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora (Ramirez, 2007, págs. 272-292).

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Las situaciones en el diario vivir, en muchos casos de la ciudadanía en el uso de sus derechos personales y patrimoniales; se presenta al omitir o ignorar, los deberes inherentes al ejercicio de los mismos. El Estado organiza, regula y reglamenta los usos del suelo; pero se ve en muchos procesos, se queda corto en la implementación de la planeación, de la gestión pública y su regulación; para nuestro caso, las normas sancionatorias frente a procesos urbanísticos.

Cuando se realizan construcciones civiles, los propietarios de los inmuebles deben tramitar una serie de licencias desde las respectivas administraciones municipales, antes de la realización

de la construcción. Cuando las construcciones se realizan sin las licencias, o se ejecutan sin tener en cuenta los límites que las mismas establecen, constituyen infracciones urbanísticas. Ante esta clase de infracciones urbanísticas, la administración municipal por medio de la respectiva dependencia es la llamada a ejercer el control, desde la potestad sancionatoria que le otorga la constitución como autoridad administrativa. Tanto las licencias como las sanciones son actos administrativos que se deben alinear con disposiciones legales. Entonces, se establecen una serie de procedimientos, enmarcados en unos principios constitucionales.

La Constitución Política de 1991, plantea un modelo jurídico político sustentado en principios derivados de un consenso social dado por la población colombiana en esta época; como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad; a la par de consagrar la igualdad ante la ley, así como la misma protección y trato ante las autoridades (artículo 13, Constitución Política). En vista de este escenario, se tiene una responsabilidad estatal, de brindar unos procedimientos enmarcados en: debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. Sin embargo, a pesar de ello, prevalece un ejercicio de la autoridad desproporcionado, que excede los límites que la misma ley ha asignado.

Es posible que la facultad sancionatoria que posee la administración municipal, en la aplicación de la sanción, omita postulados procesales que se preceptúan, para efectivamente materializar el derecho sustancial. Uno de ellos la caducidad de la facultad sancionatoria; así como los términos de las etapas probatorias y los actos concernientes a la culminación del proceso.

### **3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Las sanciones urbanísticas fruto de los procesos administrativos llevados a cabo en la ciudad de Marinilla entre los años 2016-2019, cumplen con la aplicación de los principios de legalidad y debido proceso administrativo?

### **4. JUSTIFICACIÓN**

El acelerado crecimiento urbanístico de la región del oriente de Antioquia viene de la mano con una marcada intervención de los particulares en procesos inmobiliarios y de la construcción, además de los planes de ordenamiento territorial; el uso y destinación de los suelos y es ahí donde el Estado debe entrar a regular para generar un crecimiento planificado y ordenado.

Así, la potestad sancionadora de la administración surgió como un “instrumento eficaz para facilitar el ejercicio de las funciones públicas y un medio para asegurar la consecución de los fines estatales”. Se concreta en la facultad de las autoridades administrativas de imponer sanciones (poder de sanción) de tipo correctivo, con el fin de reprimir o prevenir acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren tanto los particulares como los servidores públicos. (Laverde, 2018 p.14)

El poder que emana la administración pública, en principio se plantea y por medio de las funciones públicas, para servir a sus ciudadanos desde las distintas ramas del poder público.

Se ha encontrado que en el ejercicio de esta función, las autoridades administrativas en la aplicación de algunos procedimientos, desconocen los límites y parámetros que constitucionalmente se han consagrado; particularmente los entes administrativos locales y sus diversas funciones, donde se denota una gran responsabilidad para los alcaldes como principal

autoridad administrativa territorial y sus funcionarios; a la par de un vasto conocimiento constitucional y administrativo, de cómo se deben ejecutar estas funciones.

Concluida la investigación se podrá obtener un escenario que nos permita comparar, los grandes cambios en la aplicación de los procesos administrativos sancionatorios, con la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, y las realidades administrativas, con las que se plantea en el CPACA.

## **5. OBJETIVOS**

### **5.1. Objetivo General**

Analizar a la luz de las leyes 1437 de 2011 y 1801 del 2016 los Procedimientos Administrativos Sancionatorios adelantados en virtud de infracciones urbanísticas por las autoridades municipales de Marinilla en el periodo constitucional 2016-2019.

### **5.2. Objetivos Específicos**

1) Estudiar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, a partir de la doctrina, disposiciones jurisprudenciales y legales que la han reglamentado, construyendo una noción del poder sancionador ejercido por los entes autónomos territoriales, a cargo de las alcaldías.

2) Examinar los casos de implementación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, en el periodo 2016-2019; determinando el grado de cumplimiento del debido proceso administrativo, por parte de la inspección y planeación municipal.

3) Elaborar conclusiones y recomendaciones que permitan seguir construyendo los insumos necesarios para avanzar en el proceso de la aplicación del PAS, por parte de las autoridades locales en el cumplimiento de la normatividad vigente.

## 6. MARCO TEORICO

El poder del Estado colombiano con la constitución de 1991, adquiere una relevancia diferente hasta entonces llevada. El Estado Social de Derecho y la autonomía territorial que se estructura en este modelo jurídico, genera un mayor activismo estatal, reflejado en el poder sancionador.

Para estudiar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), desde la aplicación de la autoridad administrativa como la Secretaria de Planeación y las Inspecciones de Policía del municipio de Marinilla; se debe pasar por instituciones jurídicas como: Poder sancionatorio, debido proceso y caducidad de la facultad sancionatoria

Actualmente el Estado colombiano se constituye en razón de la Constitución Política de 1991, desde aquí parte los ideales entorno a los cuales, giraran las instituciones jurídicas objeto de estudio.

Es importante resaltar que el poder sancionador del Estado depende de su modelo jurídico político. En este sentido, cuando estamos ante un Estado netamente liberal (en términos económicos), la figura adquiere menos relevancia: las instituciones jurídicas deben enmarcarse en el libre mercado, ello implica una menor intervención del Estado, lo que a su vez se refleja en el poder sancionador y en última instancia en el poder recaudador; elemento para retroalimentar la inversión en lo social. No obstante, la Constitución Política de 1991 trae consigo un modelo jurídico político conocido como Estado Social de Derecho; donde las instituciones jurídicas deben estar al servicio de los intereses colectivos de los asociados, implicando un mayor intervencionismo estatal, así como el poder sancionador (Ius puniendi).

Como fines esenciales del Estado: Colombia. Asamblea Nacional Constituyente (1991)  
Constitución Política, artículo 2:

(...) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Dado este escenario, el Estado adquiere la obligación de establecer con base en los anteriores fines, los entes que componen el poder público; de esta forma, se institucionalizaran las funciones administrativas de las distintas ramas del poder público: Colombia. Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política, artículo 209.

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

En torno a las funciones que el Estado Colombiano adquiere con la Constitución Política de 1991, los actos administrativos se deben de llevar a cabo de manera tal que se pueda cumplir con los postulados constitucionales. El CPACA se presenta como una deuda legislativa; Fueron dos décadas después de la Constitución Política las que transcurrieron, para la expedición de una ley en materia administrativa con el enfoque constitucional propio. Por ello, la construcción desde la finalidad y los principios de esta ley se enfatiza en la observancia del Principio de supremacía constitucional, al desarrollar las garantías establecidas en la Carta Política.

Los procedimientos y actos administrativos repercuten en el devenir de los territorios y comunidades, pues se hacen para el desarrollo de los ciudadanos y sus regiones. El CPACA ha propiciado un marco normativo con el fin de brindar procedimientos y actos administrativos más orientados a los fines constitucionales. No obstante, ha prevalecido un ejercicio inconstitucional del poder del Estado, el cual se ejerce fuera de los parámetros establecidos, terminando en contra de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La Secretaria de Planeación y las inspecciones de policía, que en últimas son las que está llevando a cabo el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS) por infracciones urbanísticas, deben enmarcar su actuar con base a la normatividad vigente aplicable a la sanción urbanística.

### **6.1. El Poder Sancionador (Ius puniendi)**

Según la Real Academia Española (2020), se define el poder sancionador como: “Potestad del Estado para castigar mediante los dos sistemas represivos existentes en nuestro derecho: el derecho penal, que es aplicado por los jueces y tribunales, y el derecho administrativo sancionador, que es aplicado por la administración”

Con la anterior definición podemos empezar a describir el poder sancionador desde sus concepciones; cuando se habla de poder sancionador, se le suele relacionar directamente con el derecho penal, siendo el derecho penal una clase de poder sancionador; las facultades sancionatorias en materia penal y administrativa guardan diferencias entre sí, la principal de ellas es la finalidad que busca cada sanción:

En materia penal se busca proteger bienes jurídicos en abstracto, es decir, que se derivan de una moral colectiva que persigue la sociedad y es protegida por el Estado mediante tipos penales. Así mismo, en esa visión del poder sancionador, se limita la noción de este al castigo, restringiendo la concepción del poder estatal a las acciones represivas; el poder sancionador es un instrumento que modifica realidades desde el derecho, algo que va más allá del castigo.

Por el contrario en materia administrativa, la sanción busca dar orden a una necesidad concreta; principalmente se da por la obligación de regulación inherente a ciertas funciones administrativas, por ejemplo: sanciones de tránsito, sanciones aduaneras, sanciones aeronáuticas; así como sanciones propias de gremios del sector público como profesores del magisterio, funcionarios de empresas del Estado, entre otros; los cuales, más allá de buscar un orden social, buscan atender la función particular desde la misión de la institución, con las facultades sancionatorias propias de cada ente administrativo. Para el caso de la presente investigación, la sanción por infracción urbanística, tiene como finalidad directa, generar unas reglas que permitan materializar los planes de ordenamiento territorial, establecidos por las alcaldías municipales; así como la convivencia ciudadana que se debe llevar en las construcciones urbanas, reguladas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) Ley 1801 de 2016.

Los organismos que componen el Estado se constituyen para estar al servicio de quienes residen en el territorio, sean nacionales o no. En este sentido, la orientación vocacional de quienes

presiden las autoridades de la república deberá propender por valores esenciales de la sociedad colombiana, los cuales van desde la vida y lo inherente a ella; hasta los derechos y libertades particulares. Sin embargo, para que el Estado gire en torno a estas dinámicas axiológicas, es necesario que integre y genere un despliegue desde los fundamentos del derecho y sus instituciones jurídicas, en función de Estado Social.

El poder sancionador se puede encontrar en varias modalidades, como acabamos de ver, actualmente lo podríamos clasificar en: penal, disciplinario, correccional o correctivo, policivo o contravencional.

El CPACA es creado para los actos y procedimientos administrativos en general, como se abordará más adelante, su campo de aplicación no excluye procedimientos especiales sancionatorios.

Sin embargo, para los efectos del presente proyecto, centraremos el análisis en las sanciones administrativas de tipo policivo. El PAS se analizará desde casos concretos suscitados en controversias por infracciones urbanísticas, los cuales, en la actualidad, se llevan a cabo, como procedimiento policivo con el proceso verbal abreviado (Artículo 223 CNSCC).

## **6.2. El Debido Proceso.**

El debido proceso se consagra como un derecho especial; genera en torno a él, una serie de garantías procesales que se ordenan como aspectos fundamentales para el ejercicio político, económico y social de las personas, empresas y las mismas instituciones estatales. Además de ello, también se constituye como una columna vertebral jurídica en torno a la cual convergen instituciones y principios constitucionales. Esta última característica, es donde recae el actuar administrativo en todos los niveles del Estado colombiano: Colombia. Asamblea Nacional

Constituyente (1991). Artículo 29. “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (...)”.

Dado este escenario constitucional, en el que los organismos estatales y su actuar se deben enmarcar en el debido proceso; se obliga a los mismos, llevar a cabo las funciones de su competencia, ajustadas al procedimiento previamente establecido.

Con el ejercicio de la función administrativa propia de cada institución, se corren riesgos procedimentales que pueden afectar la misión para la que fueron creadas: Colombia. Asamblea Nacional Constituyente (1991), Artículo 121. “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.

En una acción tutela interpuesta contra un acto administrativo, donde presuntamente se le viola el debido proceso a un ciudadano. La Corte Constitucional colombiana, precisa desde un recorrido jurisprudencial por el debido proceso administrativo, los momentos en que con mayor prevalencia este se constituye; revalidando los tres momentos específicos donde debe operar: Colombia. Corte Constitucional (2019), T-385.

- (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo)
- (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa
- (iii) en la impugnación de la decisión (recursos)

En cuanto a las leyes que regulan los actos administrativos, El CPACA ha pretendido llenar vacíos que se encontraban contenidos en su antecesora (CCA), en especial los que tienen que ver con la incorporación de principios de orden constitucional, los cuales involucran el cumplimiento de garantías que propenden a materializar Estado Social de Derecho: Colombia. Congreso de la República (2011), Artículo 3. “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones

que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la constitución política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales (...).”

Posteriormente además de enunciar los principios constitucionales, los describe indicando cual debe ser su campo de aplicación

(...) En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no “Reformatio in pejus y non bis ídem”.

#### *6.2.1. Debido Proceso Administrativo*

La amplitud que comprende el debido proceso implica una variedad de especies en el que este se puede desprender, en cuanto a los procedimientos administrativos, hablamos de Debido Proceso Administrativo.

El CPACA en la actualidad es el referente para los actos y sanciones administrativas en materia normativa. No obstante, la actividad legislativa está acompañada de la creación de leyes en los que pueden suscitarse regulaciones en materia sancionatoria. Ante estas circunstancias los principios constitucionales entran a regir y brindar un marco sobre, hacia donde se deben dirigir las facultades estatales.

En cuanto a las facultades sancionatorias de las leyes, estas se deben enmarcar principalmente en principios adscritos al procedimiento administrativo y principios adscritos a la

función pública. En el siguiente cuadro se enuncian los principios que deben converger para hacer uso de la potestad.

*Tabla 1. Debido proceso administrativo. Fuente: Elaboración propia.*

| <i>Debido proceso administrativo</i>           |   |
|--|---|
| Principios adscritos al proceso administrativo | Principios adscritos a la función pública |
| Reserva de ley                                 | Economía                                  |
| Libertad de configuración del legislador       | Celeridad                                 |
| Contradicción                                  | Eficacia                                  |
| Necesidad de la prueba                         |   |
| Presunción de inocencia                        |   |
| Culpabilidad                                   |   |
| Publicidad                                     |   |

Al integrar los anteriores principios se tiene los fundamentos de las sanciones administrativas, los cuales serán determinantes para construir, probar y ejecutar esta clase de sanciones. Así mismo el debido proceso administrativo, en cuanto a la sanción administrativa se ha configurado desde comienzos del actual modelo jurídico: Colombia. Corte Constitucional (1991), Sentencia C-412.

- (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone.

(ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto.

(iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.

## **7. DISEÑO METODOLÓGICO**

### **7.1. Investigación cualitativa**

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo: se analizan las interpretaciones que los operadores de la norma, en este caso secretarios de planeación e inspectores de policía, le dieron a la misma; también expondremos un estudio teórico desarrollado con: la norma, jurisprudencia y doctrina acerca del poder sancionador; así mismo, la investigación se orienta desde un estudio de casos, donde confluye la norma y el hecho.

Con ello, se podrá llegar a la forma de aplicación del poder sancionador, contrastada con el plano del deber ser teórico, concluyendo con observaciones de la aplicación de dichas instituciones en un lugar y momento determinado.

Normas: Ley 1437 de 2011, Ley 1801 de 2016, Ley 388 de 1997, Ley 803 de 2010 y Decreto ley 1077 de 2015.

Jurisprudencia: Corte Constitucional y Consejo de Estado

Doctrina: Juan Manuel Laverde Álvarez, Manual de procedimiento administrativo sancionatorio; María Lourdes Ramírez Torrado, Sanción administrativa en Colombia; Alejandro Nieto García, Derecho Administrativo Sancionador.

## 7.2. Tipo de investigación.

Estudio de casos: Observaremos la validez de las normas, que posterior a la constitución de 1991, incidieron en el procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos por infracciones urbanísticas llevados a cabo por la Administración Municipal de Marinilla en el periodo 2016-2019, serán la base de investigación para llegar a la aplicación de la norma por parte de estas autoridades.

Desde aquí, se llevará a cabo el análisis descriptivo de las instituciones jurídicas inmersas en la realidad de la sanción urbanística del caso concreto, marcando el grado de eficacia que estas instituciones reflejan.

Con este método podremos llegar a: describir y explicar, las falencias que se encuentren por fallas en la aplicación de los procedimientos administrativos sancionatorios en las infracciones urbanísticas, por parte de los ciudadanos.

Fuentes primarias: Estudio de casos (procedimientos administrativos sancionatorios en infracciones urbanísticas).

Fuente secundaria: normas jurídicas, decretos, sentencias constitucionales, doctrina y actos administrativos.

## 8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El contexto en el que se desenvuelve el poder sancionador es sumamente amplio, sin embargo, el poder del Estado, a pesar de manifestarse de diversas formas, es un único poder que materializa los fines constitucionales.

(...) la facultad sancionadora de la administración tiene una relación bastante estrecha con el poder de policía que ostenta aquella para mantener el orden público y lo

que este lleva implícito: las condiciones de salubridad, tranquilidad y seguridad que se deben dar en el seno de una comunidad. Y en muchas ocasiones, este poder sancionador se ejerce luego del ejercicio de otras actividades, como las de inspección y vigilancia (Ramirez, 2015, pág. 114).

El poder sancionador, generalmente se expresa mediante un procedimiento establecido y enmarcado en unos principios, los cuales como ya se ha mencionado, se derivan principalmente del artículo 29 de la Constitución Política. Los procedimientos, por cuestiones de garantía procesal y seguridad jurídica, no pueden, ni deben estar abiertos indefinidamente; por lo que, la caducidad de la facultad sancionatoria y los términos para llevar a cabo las etapas probatorias, como parte de la estructura procesal, delimita el procedimiento y por ende la facultad sancionatoria.

Jurisprudencialmente, mediante el desarrollo de casos concretos donde la norma converge con el hecho, se observará la interpretación de estas, a la luz de los principios y las instituciones jurídicas.

### **8.1. Línea jurisprudencial de la facultad sancionatoria**

La complejidad que abarca el ejercicio de la facultad sancionatoria por parte del Estado es objeto de constante discusión especialmente entre operadores jurídicos. Sus alcances son muy dados a la interpretación constitucional que cada una de las ramas del poder público adjudica a la materia; las cuales a su vez pueden distar entre sí.

Especialmente las discusiones jurisprudenciales objeto de análisis, versaron sobre la constitucionalidad de las normas expedidas por el legislativo, donde se le atribuye potestad de regular sanciones administrativas al ejecutivo.

Las decisiones que se suscitan a raíz de este debate toman diversos tintes que merecen ser analizados en concreto; hubo casos donde la corte falló y se inclinó por limitar el poder sancionador estrictamente al principio de reserva legal; así como también tuvo posturas, en las que no observo inconstitucionalidad en la regulación de sanciones administrativas por parte del ejecutivo.

En torno a estas facultades y la forma de regulación, se generaron diversas demandas de inconstitucionalidad para determinar la licitud de las normas que auspician las facultades del ejecutivo en esta materia, en especial en lo atinente al principio de legalidad.

Como se ha expuesto, la magnitud del poder estatal implica abarcar una diversidad de cuestiones, tan amplia como la misma vida del hombre, esto se reflejó en la construcción de esta línea, la cual tiene una particular forma caótica, como lo puede llegar a ser el poder en general.

El conjunto de sentencias objeto de análisis, tendrá como criterio divisorio las siguientes clasificaciones:

TESIS RESTRICTIVA: la facultad sancionatoria exclusivamente se reglamentará desde el congreso de la república, enmarcándose en el principio de reserva legal

TESIS AMPLIA: la facultad sancionatoria podrá ser desarrollada por el ejecutivo sin que haya transgresión a los principios del derecho administrativo.

TESIS INTERMEDIA: Considera que la facultad sancionatoria es posible reglamentarse por el ejecutivo según sea la materia sanción.

TESIS FINALISTA: Considera admitir la reglamentación de la facultad sancionatoria dependiendo de la finalidad que persiga el ejecutivo.

### 8.1.1 Punto Arquimédico

Para el análisis jurisprudencial del *Ius puniendi* representado en la facultad sancionatoria dentro de los procedimientos administrativos; nos remitimos a la sentencia C-092 de 2018. Dicha sentencia tiene origen en una acción de constitucionalidad en contra del artículo 208 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018): su estudio parte de la licitud de la norma, en cuanto asigna facultades sancionatorias al gobierno nacional, para reglamentar y graduar un sistema de multas.

Los Planes Nacionales de Desarrollo, son leyes compuestas por previsiones económicas, sociales y políticas las cuales tienen incidencia directa en la ejecución de los recursos del Estado y el enfoque del desarrollo económico. La complejidad de la construcción de estos planes requiere no solo tener en cuenta el despliegue normativo que atañe a la distribución de funciones estatales que aquí se generan; también requiere un sistema de sanciones para delimitar los alcances de los mismos.

Aquí convergen las instituciones jurídicas objeto de análisis de la presente investigación (poder estatal, debido proceso, facultad sancionatoria); su decisión se sustenta, además de preceptos constitucionales, en un recorrido jurisprudencial acerca de cómo ha operado la facultad sancionatoria en la constitución de leyes especiales.

*Tabla 2. Sentencia arquimédica. Fuente: Elaboración propia.*

**SENTENCIA C-092 de 2018**

---

**Corte Constitucional****Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos****Actor: Juliana Gómez Zuluaga****Demandada de inconstitucionalidad: Artículo 208 de la Ley 1753 de 2015****Tema: Sanciones de la Supe servicios (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018)****Subtema: Significado de la economía social de mercado (Servicios Públicos Domiciliarios).**

---

**HECHOS**

La accionante considera que la norma demandada, debe declararse inexecutable, por vulnerar los principios constitucionales de: legalidad, tipicidad, reserva de ley, debido proceso, libertad de empresa, responsabilidad, la prohibición de destinación específica de los recursos, unidad de materia y seguridad jurídica. Ellos, al parecer de la accionante son contrarios a los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 29, 58, 90, 121, 150 numerales 3, 8 y 21, 158, 169, 189 numerales 11 y 22, 209, 243, 333, 334, 339, 359, 365 y 370 de la Constitución Política.

Dentro de los artículos y principios de la norma demandada; los que mayor incidencia tienen en la facultad sancionatoria son: 1, 2, 4, 6, 29, 121, 150, 158, 189, 209, 243, 333, 334 y 339; en cuanto a los principios se tiene: legalidad, reserva de ley, tipicidad, debido proceso, unidad de materia y seguridad jurídica.

Cargo por creación inconstitucional de renta nacional (principios de: debido proceso, tipicidad, reserva de ley y legalidad): *“las multas, entendidas como ingresos no tributarios, pertenecen a los ingresos corrientes de la nación, con destino al presupuesto nacional en virtud de los principios presupuestales de universalidad, legalidad, anualidad*

---

---

*y unidad de caja. Así los recursos públicos no pueden hacer parte de partidas o fondos específicos, salvo las excepciones constitucionales*”, en las cuales no encajan las finalidades del Fondo.

Cargo por violación a la unidad de materia: la norma acusada es *“una modificación al régimen sancionatorio de la Ley 142 de 1994, específicamente las multas”*. La Corte Constitucional ha señalado la importancia de la unidad de materia, y específicamente en la rigurosidad que debe seguirse en el Plan Nacional de Desarrollo.

Cargo por infracción a la seguridad jurídica: no *“da garantía de certeza a los agentes de los servicios públicos domiciliarios”*, pues la decisión sancionatoria estará determinada a la voluntad del ejecutivo *“el cual puede cambiar de criterio en cualquier momento y expedir un decreto reglamentario que varíe los parámetros para la imposición de la multa”*, dejándolos sujetos a la arbitrariedad y al cambio permanente.

---

### **MOTIVACIÓN DE LA DECISIÓN (Ratio Dicidendi)**

---

#### **Tesis de la Corte Constitucional: Restrictiva**

En esa misma orientación, la Sala Plena expresó que las normas con contenidos sancionatorios requieren de una deliberación democrática con un grado de transparencia mayor que su nuda inserción aislada y coyuntural en el Plan Nacional de Desarrollo, pues la relación entre estas y el Plan es precario e imperceptible. Las normas sancionatorias, por su naturaleza de *ultima ratio* e inmediata injerencia en el ámbito de la libre determinación humana -con mayor o menor rigor invasivo-, no pueden ser configuradas sin un estudio en el que se incluya la determinación de los elementos del tipo (sujetos, objetos de protección,

---

---

conducta, etc.), ya que estos se erigen en exigencias estrictas, que en este caso no fueron previstas en la ley y se delegaron por completo en el ejecutivo.

Respecto al artículo 208 demandado, la corte encontró que incorpora una delegación al Gobierno Nacional para que reglamente las modalidades de graduación de las sanciones que impone la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Esa delegación, advirtió la Sala, es absoluta y permite que la potestad reglamentaria se ejerza de manera discrecional. Es decir, la norma demandada en este caso no estableció un marco general de graduación de las sanciones, limitándose a facultar en el Gobierno Nacional la emisión de una norma reglamentaria que estableciera las características puntuales de la graduación de tales sanciones.

---

#### **RESUELVE**

Con base en lo anterior, la Corte declaró inexecutable el artículo 208 de la Ley 1753 de 2015, *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo ‘Todos por un nuevo país’*, por transgredir los artículos 29, 158 y 243 de la Constitución.

---

#### *8.1.2. Nicho de Citaciones*

El conjunto de sentencias objeto de análisis se seleccionan teniendo en cuenta la importancia y trascendencia para el devenir de la constitución de la facultad sancionatoria en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio; en este sentido, mediante el análisis jurisprudencial de sentencias de la Corte Constitucional, en especial las que definen la constitucionalidad de las normas “C”.

Reconstruiremos las interpretaciones que se han suscitado entorno a las disposiciones normativas en materia administrativa sancionatoria, para hacer un recorrido por las sentencias y a la vez precisar cómo es la evolución de la facultad sancionatoria, en el ordenamiento jurídico.

- Sentencia fundadora (C-599 de 1992)
- Sentencia Hito (C-699 de 2015)
- Sentencia Arquimédica (C-092 de 2018)

| <i>Tabla 3. Sentencia Fundadora. Fuente: Elaboración propia.</i> |               |            |                              |
|--|---------------|------------|------------------------------|
| Sentencia Fundadora de la línea (C-564 de 2000)                  |               |            |                              |
| Nicho de Sentencias  |               |            |                              |
| Sentencia  | Exp. Numero   | Fecha      | Magistrado Ponente           |
| C-599  | D-062 y D-104 | 10/12/1992 | Fabio Morón Díaz             |
| C-448  | D-1958        | 26/08/1998 | Hernando Herrera Vergara     |
| C-679  | D-2085        | 19/11/1998 | Carlos Gaviria Díaz          |
| C-564/00   | D-2642        | 17/05/2000 | Alfredo Beltrán Cierra       |
| C-1161/00  | D-2851        | 06/09/2000 | Alejandro Martínez Caballero |
| C-829/02   | D-4003        | 08/10/2002 | Alfredo Beltrán Cierra       |
| C-328/03   | D-4224        | 29/04/2003 | Manuel Cepeda Espinosa       |
| C-853/05   | D-5637        | 17/08/2005 | Jaime Córdoba Triviño        |
| C-343/06   | D-6046        | 03/05/2006 | Manuel Cepeda Espinosa       |
| C-1011/08  | PE-029        | 16/10/2008 | Jaime Córdoba Triviño        |
| C-242/10   | D-7852        | 07/04/2010 | Mauricio González Cuervo     |
| C-632/11   | D- 8379       | 24/08/2011 | Gabriel Eduardo Mendoza      |

|          |         |            |                       |
|----------|---------|------------|-----------------------|
| C-412/15 | D-10485 | 01/07/2015 | Jorge Octavio Escobar |
| C-699/15 | D-10610 | 18/11/2015 | Alberto Rojas Ríos    |
| C-135/16 | D-10951 | 17/03/2016 | Luis Ernesto Vargas   |
| C-092/18 | D-11729 | 03/10/2018 | Alberto Rojas Ríos    |

### 8.1.3. Sentencia Fundadora

A partir de la Sentencia Fundadora, podremos llegar a los primeros criterios valorativos en cuanto a la facultad sancionatoria por parte de los jueces.

La principal misión de la Corte Constitucional es servir de supremo guardián de la carta política; acorde a esta función que la misma constitución le confiere, en su actuar inicial debía asumir un criterio constitucional para interpretar las normas que ya componían el ordenamiento, como las nuevas leyes.

La sentencia C-599 del año 1992 a partir del derecho fundamental al debido proceso (Artículo 29 C.P) empieza a generar un contexto de las actuaciones administrativas en torno a los principios constitucionales; por eso, en un primer estadio, el poder sancionador no va a tener la connotación de facultad sancionatoria, sino de debido proceso administrativo.

*Tabla 4. Sentencia fundadora. Fuente: Elaboración propia*

---

**SENTENCIA C-599 del año 1998**

**Corte Constitucional**

**Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz**

**Actores: Jaime Horta Díaz, Emilio Wills Cervantes y Camilo Cortes Guarín**

---

---

**Demandado: Artículo 7 (parcial), 19 (parcial), 21 (parcial), 26 y 27 (parcial)  
del Decreto ley 1746 de 1991 (acumulación)**

**Tema: Transito Constitucional**

**Subtema: Ejercicio de las Facultades Extraordinarias**

---

## **HECHOS**

Los actores consideran que las normas acusadas violan los artículos 3, 4, 5, 6, 13, 15, 28, 29, 150, 152, 189, 192, 115 y 200, 228 y 229 de la Constitución

Considera el actor que resulta contradictorio que un Decreto-Ley "establezca un régimen de responsabilidad objetiva para el ejercicio de una potestad punitiva del Estado por intermedio de la Administración".

Indica el accionante que el artículo 26 del decreto 1746 de 1991 vulnera los artículos 3, 6, 115, 150-10 y 200 de la Carta "que rigen para todas las personas y con mayor razón obligan al Gobierno" dado que el artículo 32 de la Ley 9a. de 1991, norma habilitante, confirió facultades "para establecer un procedimiento estrictamente administrativo, en tanto que el artículo 26 del decreto demandado señala un requisito de un procedimiento judicial, de presupuesto procesal de la demanda". Se violan así, según el actor, los artículos 32-2 de la Ley 9a. de 1991 y "por consiguiente los artículos 3o., 6o., 150-10 de la Constitución que consagran las obligaciones del Gobierno y en particular para el uso de las facultades extraordinarias."

---

## **MOTIVACION DE LA DECISIÓN (Ratio Dicidendi)**

**Tesis de la Corte Constitucional: Finalista**

Es claro para la Corte Constitucional que no todo el Derecho, uno de cuyos elementos esenciales se funda en su fuerza coactiva y en el respaldo coercitivo de la

---

---

sanción pública, es de orden punitivo o penal; en consecuencia debe entenderse que no toda sanción fundada en el Derecho es punitiva o de orden penal; pues se encuentran reglas y procedimientos de naturaleza civil, del orden común, de carácter administrativo, sea policivo, correccional, disciplinario o económico, y aún de orden político, de rango constitucional o legal, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan sanciones de diversa categoría, las que, en veces, coinciden sobre los mismos hechos, sin resultar incompatibles o sin ser excluyentes

Cabe advertir que el tema del que se ocupan las normas acusadas es el del establecimiento de un procedimiento de carácter policivo y económico, que persiga objetivamente las infracciones al régimen cambiario, que no puede confundirse con los procedimientos administrativos de carácter correccional o policivo o disciplinario.

---

**RESUELVE**

Por las anteriores razones la Corte Constitucional habrá de declarar la exequibilidad de las partes acusadas de los artículos 19 y 21 del Decreto 1746 de 1991.

---

*8.1.4 Gráfica Línea*

---

Tabla 4

---

Grafica de la línea

---

Inconstitucionalidad de la norma sancionatoria, violación al debido proceso administrativo

---

¿Cómo se constituyen las facultades sancionatorias en el ordenamiento jurídico colombiano?

---

---

| <b>Tesis restrictiva</b> | <b>Tesis intermedia</b> | <b>Tesis finalista</b> | <b>Tesis amplia</b> |
|--------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|
|                          | ● C-599/92              |                        |                     |
| ● C-488/98               |                         |                        |                     |
|                          | ● C-679/98              |                        |                     |
| ● C-1161/00              |                         |                        | ● C-564/00          |
|                          |                         | ● C-829/02             |                     |
| ● C-328/03               |                         |                        |                     |
|                          |                         | ● C-853/05             |                     |
|                          |                         |                        | ● C-343/06          |
|                          | ● C-1011/08             |                        |                     |
| ● C-632/11               |                         |                        | ● C-412/15          |
|                          |                         |                        | ● C-135/16          |
| ● C-092/18               |                         |                        |                     |

---

### *8.1.5 Conclusiones de la línea jurisprudencial*

El debido proceso trasciende la órbita de los procedimientos administrativos dinamizando su aplicación; mediante este derecho se insertan un gran conjunto formas con gran relevancia jurídica.

La facultad sancionatoria en Colombia se constituye con base en los principios que componen el debido proceso administrativo; esto permite que el poder sancionador se pueda mover ampliamente por el poder ejecutivo, generando diversas facultades.

La divergente grafica de la línea jurisprudencial, obedece a la complejidad que atañe el poder sancionador; en este sentido, la mayoría de demandas por inconstitucionalidad de leyes donde se forman facultades sancionatorias, la corte analizo bajo los principios del debido proceso administrativo y los fines del Estado, la constitucionalidad de la mismas, en algunas demandas limito la facultad sancionatoria amparándose en principio de reserva lega; en otras amplio la facultades por versar en materias específicas y no alterar las garantías constitucionales. La sentencia C-820 de 2002, es una muestra de cómo se pueden expandir las facultades sancionatorias en función de los fines del estado.

Las facultades sancionatorias representan una lucha política entre los poderes públicos; así como con base a los principios se le otorgo amplias facultades al ejecutivo, toda vez que este acogiera los principios administrativos y constitucionales; también se le restringió el uso de las facultades sancionatorias, bajo el criterio en el cual, la facultad para regular esta materia es exclusiva del congreso, principio de reserva legal.

## **8.2. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio desde la Ley 1437 de 2011 (Artículos 47-52)**

Con la expedición del CPACA; el PAS adquiere una mayor relevancia en comparación a como se llevaba en el CCA.

El legislador reguló una sección para el PAS, desde el Título III (Procedimiento Administrativo General), en su capítulo III (Procedimiento Administrativo Sancionatorio), de los

artículos 47 al 52 donde compila el procedimiento. Con ello, el poder legislativo determinó la forma por la cual los órganos del Estado, salvo casos especiales deben hacer ejercicio de su potestad sancionatoria.

### *8.2.1 Inicio y etapa preliminar del PAS.*

El artículo 47 comienza a delimitar el alcance de aplicación y el perfil de quien puede adelantar la solicitud del acto administrativo sancionador.

La actuación administrativa se puede gestar de dos formas:

1) A partir de la competencia que posee la entidad estatal y en el ejercicio de sus atribuciones; si hay lugar de dar comienzo al trámite al considerar que hay motivos fundados para iniciar las averiguaciones preliminares, este se dará.

2) Cualquier persona podrá solicitar a la autoridad competente, que realice las averiguaciones correspondientes frente a los hechos que considere pueden ser constitutivos de infracciones administrativas: consiste en determinar si mediante denuncia y las pruebas anexas a la misma; y con los documentos e informaciones que posea la entidad, existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio. De ser así le notificara al interesado.

Fase preliminar.

La autoridad administrativa a través del funcionario público establece si existen las suficientes razones para dar inicio al trámite o de lo contrario, si lo correspondiente es el archivo de la actuación. El archivo de la actuación procede cuando sean dadas a conocer denuncias que carezcan de claridad respecto de las personas o hechos que serían objeto de investigación, es decir, de no ser suficientes las pruebas e información recolectada, la autoridad administrativa deberá

adelantar averiguaciones preliminares, para así determinar si procede a continuar con la actuación administrativa, o proceder con su archivo.

Acorde al artículo 47, en el acto administrativo de formulación de pliego de cargos, deben ser señalados con precisión y claridad:

1. Los hechos que lo originan
2. Las personas naturales o jurídicas objeto de investigación
3. Las disposiciones presuntamente vulneradas y
4. Las sanciones o medidas que serían procedentes.

Cabe acotar, que el inicio del procedimiento es una fase distinta a la formulación de cargos; es menester de la entidad pública con competencia sancionadora, informar al presunto infractor de la investigación.

#### *8.2.2 Formulación de cargos y etapa probatoria.*

Concluidas las investigaciones preliminares, establece el artículo 48, una etapa probatoria donde se fija un periodo no mayor a 30 días para practicarse las pruebas que haya lugar.

Si las pruebas configuran sustento suficiente, la autoridad debe formular cargos a través de un acto administrativo. Este acto debe ser notificado personalmente a los investigados y contra él no proceden recursos en la sede administrativa.

Como se plantea en este artículo, el pliego de cargos no posee recurso. Sin embargo, deja abierta la posibilidad de presentar alegatos sobre el pliego, después de practicar pruebas: Colombia. Consejo de Estado (2018), Sentencia 0985-17.

La imputación provisional realizada en el pliego de cargos podrá variarse una vez finalizada la práctica de las pruebas a las que haya lugar, y hasta antes de proferir fallo de primera o única instancia. Dicha modificación tendrá lugar en dos eventos concretos; cuando se encuentre que ha habido un error en la calificación jurídica de la falta, o se allegue al proceso una prueba nueva que obligue a la autoridad disciplinaria a realizar cambios en la decisión de cargos. Realizada dicha variación, la misma norma prevé una oportunidad para que el investigado solicite nuevas pruebas o controvierta los nuevos elementos de la imputación, esto con el propósito de salvaguardar el debido proceso, especialmente el derecho de contradicción y defensa del disciplinado

Los medios de prueba admisibles dentro del PAS, son los establecidos en el Código General del Proceso (Artículo 165) , es decir: (i) Declaración de parte, (ii) la confesión, (iii) el juramento, (iv) el testimonio de terceros, (v) el dictamen pericial, (vi) la inspección judicial, (vii) los documentos, (viii) los indicios, (ix) los informes y (x) cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del funcionario público.

El decreto de pruebas en la etapa probatoria del PAS, en los términos estrictos de la norma en discusión, no impide que la administración solicite y ordene pruebas oficiosas. Sin embargo, a la luz de los principios del PAS, en especial el de seguridad jurídica; implica que toda formulación de imputación se haga sobre las bases de claridad, precisión y sobre todo objetividad; eso deriva irremediamente, si se formuló un cargo al investigado es porque la administración tenía la prueba para soportarlo, pues de lo contrario no habría podido formularlo.

Una vez agotada la etapa probatoria y los derechos procesales inherentes a la misma. El funcionario deberá emitir un acto administrativo, donde se configura la sanción, subsumida e impuesta.

### 8.2.3 Graduación de la sanción y renuencia.

El funcionario competente para la imposición de la medida sancionatoria debe tener en cuenta al respecto: la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones. En los artículos 50 y 51 sobre la graduación de las sanciones y renuencia a dar información, se encuentran los escenarios donde se pueden ubicar los hechos infractores. Estos elementos (graduación de sanción y renuencia), a pesar de consagrarse después de la decisión, se llevan a cabo en la práctica, de manera conjunta con la etapa probatoria. Es desde los hechos concretos y la forma como se constituyeron, que se llega al punto la proporcionalidad entre infracción y los hechos.

La norma sin entrar a graduar la culpa define una serie de escenarios donde el infractor eventualmente puede estar:

- 1) Daño o peligro generado
- 2) Beneficio económico para sí o un tercero
- 3) Reincidencia en la infracción
- 4) Resistencia u obstrucción a la acción
- 5) Utilización de medios fraudulentos en la acción
- 6) Grado de prudencia y diligencia empleado para incurrir en sanción
- 7) Renuencia o desacato de órdenes impartidas por autoridad competente
- 8) Reconocimiento o aceptación previo al decreto de pruebas

Colombia. Corte Constitucional (2015), Sentencia C-721.

“(…) el juicio de proporcionalidad en materia sancionatoria exige el análisis de 3 elementos: (i) la adecuación entre la medida escogida y el fin perseguido; (ii) la necesidad de la utilización de la medida para el logro del fin, esto es, que no exista otro medio que

pueda conducir al mismo fin; y (iii) la proporcionalidad stricto sensu entre la medida y el fin, es decir, la ponderación entre el principio que se protege y el que se sacrifica y la debida correspondencia entre la falta y la sanción”

Respecto a la renuencia. El artículo 51 establece un trámite de carácter incidental, por el cual, la autoridad competente le impone sanción de multa al particular que se rehúse a entregar la información que le haya sido requerida en el curso de investigaciones administrativas. El valor de la multa puede ser de hasta cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial. Si persiste la renuencia, la autoridad podrá imponer al particular multas sucesivas hasta que cumpla con la obligación requerida.

Esta sanción se debe: Colombia. Congreso de la República (2011), Ley 1437 artículo 50.

(i) imponer previo traslado de la solicitud de explicaciones a la persona renuente, quien contará con un término de diez (10) días para pronunciarse y, (ii) mediante resolución motivada y notificada dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término de la respuesta de las explicaciones requeridas; contra esta decisión procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) siguientes días a su notificación.

#### *8.2.4 Alegatos*

De conformidad con el segundo inciso del artículo 48 del CPACA, la autoridad administrativa una vez se ha vencido el término del periodo probatorio, debe dar traslado al investigado por el término de diez (10) días, para que presente sus alegatos.

En esta etapa, el investigado podrá expresar a la autoridad administrativa sus apreciaciones sobre las diferentes actuaciones que hasta ese momento se han llevado a cabo durante el trámite.

En los eventos en lo que proceda, el funcionario deberá revisar y pronunciarse sobre los supuestos formulados por el interesado.

Es la oportunidad de insistir en las pruebas negadas cuando la autoridad administrativa ha sostenido la improcedencia de recursos contra el auto que rechaza pruebas, Recuerde el principio de necesidad de la prueba y que la conclusión del periodo probatorio no es una “camisa de fuerza” que impide practicar nuevas pruebas cuando sean necesarias para el total esclarecimiento de los hechos (Laverde, 2018 p.14)

En este sentido, en los alegatos se deben señalar las irregularidades procesales que invalidan la actuación, para que sean corregidas en los términos del artículo 41 del CPACA.

#### *8.2.5 Contenido del acto administrativo sancionatorio*

Cuando hay lugar a la imposición de una sanción administrativa: el juez natural de la causa será la autoridad administrativa y el ejercicio de la facultad sancionatoria estará sujeta a las disposiciones de los PAS en el CPACA.

Por lo tanto, les corresponde a las autoridades administrativas desde la función pública, la distribución de competencias en materia sancionatoria. En función de ello, la norma jurídica determina cuál es el servidor público que, bajo el principio de juez natural o legal, la calidad de las personas y naturaleza de los hechos deberá dar trámite al procedimiento.

Una vez el funcionario público como autoridad administrativa ha notificado el pliego de cargos, el investigado podrá dentro de los quince (15) días siguientes a ello, presentar sus descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. En concordancia con las disposiciones constitucionales, serán rechazadas de forma motivada las pruebas como: inconducentes, impertinentes o las superfluas, en el mismo sentido, no se atenderán a las practicadas ilegalmente.

El artículo 49 del CPACA establece, que el acto administrativo sancionatorio debe ejecutarse teniendo en cuenta:

- Individualización
- Análisis de los hechos y las pruebas
- Norma infringida con el hecho probado
- Decisión final y correspondiente fundamentación

Concluida la etapa de alegatos, dentro de los treinta días (30) siguientes, la autoridad administrativa debe adoptar una decisión definitiva y de fondo en relación con las distintas actuaciones producidas durante el PAS.

La resolución definitiva puede ser de dos modalidades excluyente entre sí:

- 1) de carácter absolutorio si la autoridad no encuentra mérito para imponer la sanción, frente a lo cual, procede el archivo de la investigación o, por el contrario,
- 2) de carácter sancionatorio cuando la autoridad encuentre probadas las manifestaciones efectuadas en los cargos de imputación.

En el primer evento, como señala Enrique Arboleda implica:

La exoneración del imputado, pues según el principio non bis in ídem una persona no puede ser investigada o sancionada por los mismos hechos más de una vez, de tal suerte que si no se encontró responsable debe tenerse como definitivamente exenta de responsabilidad disciplinaria al respecto (...) (Arboleda, 2017)

Mientras en el segundo evento, en lo que refiere al acto administrativo sancionatorio, deberá contener los elementos propios de artículo 49 anteriormente enunciados.

Cabe resaltar que en el artículo 49 establece que, el funcionario emisor de la sanción, debe ser el competente; esto exige mayor atención, de acuerdo con el artículo 137 del mismo CPACA, son declarados nulos los actos administrativos generados por funcionarios u organismos incompetentes. Lo que permite concluir que la competencia es un presupuesto de validez de los actos que se profieren, por ello, si una autoridad expide un acto sin ser titular de ella, este acto será nulo.

#### *8.2.6. La caducidad de la facultad sancionatoria*

La Constitución Política de 1991 no hace alusión expresa a la caducidad de la facultad sancionatoria, no obstante esta se ha enmarcado principalmente en el debido proceso consagrado en el artículo 29.

El CPACA en su intento por definir la facultad sancionatoria, no logro generar el desarrollo necesario para fijar sus alcances y reglamentación. Sin embargo, avanzó al contemplar el PAS, enmarcando los procedimientos desde los principios constitucionales, donde se ejerce el poder sancionador.

En lo que refiere a la interpretación del artículo 38 del anterior Código Administrativo (CCA), en las salas del Consejo de Estado hubo tres posturas respecto del momento en el que caducaba la facultad sancionatoria de las autoridades del Estado, los momentos a partir de los cuales caducaba la facultad sancionatoria fueron:

a) Cuando se expedía el acto sancionador sin que hubiera notificado ni agotado la vía gubernativa,

b) cuando se expedía el acto administrativo sancionador y se habían decidido los recursos, sin que fuere necesario que el último acto se hubiera notificado o estuviere en firme.

c) Cuando se agotaba la vía gubernativa y el acto que la decidía había sido notificado.

La regulación del régimen vigente para dar solución a la referida discusión, instituyó que la potestad sancionatoria de la Administración caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho, conducta u omisión que pudo generar las sanciones; durante este plazo, el acto administrativo que impone la medida sancionatoria debe haber sido expedido y notificado.

Esta disposición es distinta para los actos administrativos que resuelve los recursos; estos deben ser decididos en un término inferior de 1 año desde que se interponen, so pena de ser fallados a favor del recurrente si se deciden en forma posterior.

La potestad sancionatoria no debe quedar indeterminadamente abierta. Si el Estado no ejerce el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por: desinterés, desidia o negligencia; no debe el administrado (ciudadano) sufrir las consecuencias de tales actos.

Existe la obligación de adelantar las investigaciones, sin dilaciones injustificadas, que se aplica a toda clase de actuaciones (art. 29 C.P). Ahora bien, en cuanto hace referencia al régimen legal de la potestad sancionatoria de la administración, de acuerdo con lo previsto en el CPACA, la regla general aplicable: Colombia. Congreso de la República (2011), Artículo 52.

“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 pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado...”

Finalmente, cabe destacar que el momento en el que comienza a contar el término de caducidad de la facultad sancionatoria, dependerá de dos situaciones: cuando la conducta se haya ejecutado en un solo momento comenzará a contarse desde que esta ocurrió; entretanto, cuando la conducta sea de ejecución continuada se computará desde el día siguiente a aquel en que esta cesó: Colombia. Consejo de Estado (2014), sentencia 2728-12.

la Jurisprudencia vigente de la Sala Plena del Consejo de Estado en materia de prescripción de la acción administrativa disciplinaria, señala que dentro del término prescriptivo establecido por la ley, la autoridad competente debe concluir únicamente la actuación administrativa expidiendo y notificando el acto que resuelve la situación disciplinaria del encartado, sin que comprenda en ella la resolución de los recursos interpuestos contra la decisión principal que impone la sanción disciplinaria al investigado, con los cuales se agotaría la vía gubernativa.

### **8.3. Procedimiento policivo, Ley 1801 de 2016**

La entrada en vigencia del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), inserta un procedimiento alternativo con incidencia directa en el PAS en cuanto la a las infracciones urbanísticas llevadas por el CPACA.

Del artículo 135 al 138 del CNSCC, se establecen una serie de responsabilidades ciudadanas derivadas de los comportamientos urbanísticos. La entrada en vigencia de esta ley implicó un cambio en la competencia natural para llevar a cabo la sanción administrativa, se pasa de las Secretarías de Planeación Municipales, a las Inspecciones de Policía; además, también se inserta el proceso verbal abreviado.

El CPACA analiza la sanción acorde como se haya constituido la licencia urbanística si fuese el caso; ahora ante CNSCC, en el artículo 135, referente a los comportamientos contrarios a la integridad urbana, se constituyen taxativamente las causales de infracción urbanística; las cuales bajo esta óptica legislativa, implican ampliar el espectro de la sanción, pues ya no solo se sanciona en cuanto a la intervención urbana (parcelar, urbanizar, demoler, construir); sino también en: actuaciones de los inmuebles de conservación e interés cultural; y las obligaciones derivadas, en cuanto a los usos del inmueble. Son en total 24 comportamientos en los que según el legislador pueden afectar la integridad urbanística.

El CNSCC en su título III establece 3 procesos: Proceso único de policía (capítulo 1); Proceso verbal inmediato (capítulo 2); Proceso verbal abreviado (capítulo 3).

El proceso verbal abreviado será el que se aplique para los comportamientos que afectan la integridad urbana. Basándonos en el artículo 223 del CNSCC realizaremos una síntesis de este proceso, en sus principales etapas

Inicio: en los numerales 1 y 2, se establece que la acción de policía se podrá dar comienzo de oficio o por petición de persona con interés (quejoso); esta podrá ser a los 5 días o de forma inmediata en caso de flagrancia.

Audiencia pública: en comparación a como se llevaba en el CPACA; mediante el numeral 3, se condensa la formulación de cargos, etapa probatoria y alegatos; dejando la posibilidad de que estas importantes instancias del proceso, se agoten en un solo momento. Acá, difícilmente se podrán cumplir los principios del debido proceso administrativo; dejando la posibilidad de que se den casos en los que se aplique la sanción, sin oportunidad de contradicción y prueba; vulnerando directamente, la presunción de inocencia.

Agotada la etapa probatoria se tomara decisión con los respectivos fundamentos y hechos demostrados.

El acto administrativo sancionador podrá ser objeto de recurso; podrá proceder el de reposición ante el mismo funcionario o el de apelación ante el superior jerárquico, solicitado y sustentado durante la audiencia. El recurso de reposición será resuelto en la misma audiencia, mientras que el de apelación se remitirá al superior para ser resuelto en un término de 8 días.

A raíz del CNSCC se genera una gran facultad sancionatoria en materia administrativa, para las inspecciones. En este sentido recae sobre el inspector la responsabilidad de ejecutar la sanción administrativa, asumiendo la rienda del procedimiento en sus etapas procedimentales, probatorias y decisorias. Como se puede apreciar, este procedimiento es más rápido en lo que tiene que ver con los tiempos en las etapas procesales; se pasa de una etapa probatoria fijada en un lapso de 15 días, como se estipula en el CPACA (artículo 48), a 5 días preceptuados en el CNSCC.

Los planteamientos del CNSCC vistos desde la óptica de los principios que componen el debido proceso administrativo, quedan en entre dicho con las implementación del proceso verbal abreviado. No obstante, Según los pronunciamientos de la Corte, el artículo que establece el proceso verbal abreviado, es constitucional, fundamentándose en el principio de conservación del derecho. Colombia. Corte Constitucional (2017). Sentencia C-349 (M.P Carlos Bernal Pulido)

Para la Sala Plena resulta plausible que la norma busca reforzar la carga de comparecencia de los presuntos infractores a la audiencia del proceso verbal abreviado como una medida necesaria para garantizar la celeridad e inmediatez que resultan esenciales en procedimientos de esta naturaleza. En esa medida, en aplicación del ‘principio de conservación del derecho’ en

deferencia al principio democrático, la Corte encuentra que una interpretación razonable de la norma puede preservar su finalidad y por ende, su permanencia en el ordenamiento en tanto se haga compatible con el parámetro de control constitucional. Esto solo es posible en la medida que previo a la aplicación de la presunción de veracidad, se surta un debido proceso para la comprobación de la causa que le impidió al presunto infractor comparecer a la audiencia. Esto a su vez exige que se tenga un entendimiento amplio de las circunstancias que resulten admisibles para justificar la no comparecencia a la audiencia, de allí que la comprobación no se restrinja únicamente a las circunstancias extraordinarias de que trata el artículo 64 del Código Civil, ordenamiento en el cual se son equiparables las nociones de fuerza mayor y caso fortuito, sino que partiendo de la distinción de estas categorías, como lo ha hecho la jurisprudencia contencioso administrativa, se dé cabida a la invocación, en general, de una justa causa.

#### **8.4. El Procedimiento Administrativo Sancionatorio desde la infracción urbanística en el período 2016-2019.**

El oriente de Antioquia, como subregión del departamento, de la que hace parte el municipio de Marinilla; ha experimentado un crecimiento urbanístico de considerable impacto político, económico y social, especialmente en las últimas tres décadas con la construcción del aeropuerto José María Córdoba y el corredor de la autopista Medellín –Bogotá. Ello responde a una respuesta entre otras de los modelos del mercado y de conceptos como desarrollo en relación a los territorios.

Lo anterior ha propiciado un contexto, donde el desarrollo urbanístico se ha convertido en un factor determinante para los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT); dado que estos, son instrumentos técnicos y normativos para ordenar determinado territorio; es entonces desde aquí, donde se establecen los límites y parámetros para el uso de los suelos, en este caso del

municipio de Marinilla. En este sentido, el POT se constituye como uno de los referentes de la administración municipal para iniciar los procedimientos por sanciones urbanísticas.

Para el periodo de análisis (2016- 2019) se tuvo en cuenta los procedimientos administrativos llevadas a cabo por las entidades públicas del municipio de Marinilla; como se hizo mención, el PAS ha tenido una variación en su aplicación a raíz de las disposiciones del CNSCC; por ello, la aplicación del PAS por la administración municipal se propició en dos momentos:

- 1) Momento 1. Procedimientos administrativos llevados a cabo por la Secretaria de Planeación del municipio de Marinilla (hasta junio de 2018)
- 2) Momento 2. Procedimiento administrativo llevado a cabo por las inspecciones de policía del municipio de Marinilla.

Durante la construcción teórica del PAS desde las normas aplicables al periodo de análisis, se creó una estructura procedimental por cada dependencia, en cuanto a las sanciones urbanísticas.

De las estructuras estudiadas, así como de la responsabilidad estatal de garantizar a sus ciudadanos la tutela judicial efectiva; se creó una concepción del PAS, en la que las autoridades administrativas (Secretaría de Planeación e Inspecciones) se envisten de facultades sancionatorias en función del orden territorial y las relaciones ciudadanas para las construcciones civiles. De ello, se esperaba que la regla general fuese procedimientos llevados a cabo hasta su fase final, así como la constitución de sanciones administrativas conforme a la proporción de procedimientos iniciados. Sin embargo, el panorama encontrado, fue totalmente inverso, de lo que se esperó fuese la regla general, termino siendo la excepción.

Por otro lado, durante los tramites de recepción de la información por parte de los organismos administrativos encargados de las sanciones urbanísticas, se observó la reserva de contenidos respecto a las solicitudes hechas; toda vez que se requirió información sobre los procedimientos llevados a cabo y el desarrollo que los mismos tuvieron, esto con el fin de poder realizar el estudio necesario. Pero esto no se obtuvo, las respuestas fueron genéricas, impidiendo hacer un análisis más exhaustivo en los procedimientos sancionatorios llevados por las inspecciones de policía.

Dado el anterior escenario, se tomaron los casos más representativos, entendidos estos, como aquellos procesos en los que se lograron agotar todas las instancias, conforme lo plantea la norma; esto con el fin de poder acercarse a la forma de aplicación de las facultades sancionatorias por parte de estas entidades públicas.

#### *8.4.1 Procedimientos administrativos desde la Secretaria de Planeación Marinilla*

Mediante derecho de petición radicado, se le solicita a la Secretaria de Planeación, información referente a las sanciones administrativas en el periodo en cuestión. De esta petición, obtuvimos datos generales a cerca de los procesos llevados a cabo por parte de esta dependencia administrativa. De la siguiente forma:

Para el periodo 2016- 2018, analizamos la información de 35 procedimientos administrativos por infracciones urbanísticas, de los cuales: 22 procedimientos se archivaron; 7 procedimientos se encuentran sin decisión final (haciendo claridad que ya prescribieron porque han pasado más de los tres años); 4 lograron llegar a su fase final del procedimiento y solo 2 llegaron a la sanción administrativa.

Procedimientos archivados --- 62.8%

Procedimientos sin decisión final --- 20%

Procedimientos que llegaron a fase final --- 11,4%

Procedimientos que llegaron a sanción urbanística --- 5,7 %

Posterior al derecho de petición, durante una visita técnica realizada en el mes de agosto del presente año, se logró obtener información detallada de 14 procedimientos que se sintetizan en el siguiente cuadro.

De estos casos, se pudo evidenciar la falencia de la entidad administrativa en el cumplimiento de las cargas procesales y la sanción del acto administrativo. Aquí estamos bajo la óptica del CPACA; encontramos principalmente una mala aplicación del artículo 48 referente a la carga procesal; el artículo 49, sobre el contenido de la decisión y el artículo 52 de la caducidad de la facultad sancionatoria.

En este último artículo se evidencia la mayor falencia, de 35 casos iniciados, 22 de ellos se archivaron y la causa fue la caducidad de la facultad sancionatoria. Es decir, el 62,8% de los procesos que se inician se archivan; y si a esto sumamos 17,1% de casos sin sanción. Se tiene un procedimiento ineficiente.

---

*Tabla 5. PAS. Fuente: Elaboración propia*

---

PAS secretaria de planeación

---

| CASO | INICIO | TEMA | TRANSCURSO | ESTADO |
|------|--------|------|------------|--------|
|------|--------|------|------------|--------|

---

| (resolución) |   |  |   |   |
|--------------|---|--|---|---|
| 1            | <u>No. 2198.</u> Del<br>29 octubre de<br>2015.<br>Cargos por<br>presunta<br>infracción                | Demolición y<br>construcción<br>sin licencia | - se da<br>notificación a los<br>accionados, 30<br>de abril de 2018<br>(escrito 03281)<br>- Decreto de<br>pruebas (escrito<br>220)<br>- Alegatos de<br>conclusión<br>(escrito 220)<br>-Accionados<br>responde<br>alegatos 5 de<br>octubre de 2018 | Resolución 3526, octubre 19<br>de 2018.<br>Secretaria se declara inhibida<br>respecto a la decisión por<br>presunta infracción<br>urbanística<br><br><u>INHIBIDA</u>        |
| 2            | <u>No. 1139,</u> del<br>3 de julio de<br>2014.<br>Cargos por<br>presunta<br>infracción<br>urbanística | Infracción<br>urbanística                    | -Citación de<br>notificación<br>personal (escrito<br>230)<br>- Decreto de<br>pruebas (escrito<br>230)   | Resolución 2835, diciembre<br>17 de 2015. Se autoriza<br>movimiento de tierras.<br>Caso atípico, continuaron los<br>autos a pesar de que ya estaba<br>archivado el proceso. |

|   |   |                        |  |  |
|---|---|------------------------|--|--|
|   |   |                        | - Descargos 3 de julio de 2014   | <u>ARCHIVADO</u>   |
| 3 | <u>No. 2064</u> del 28 de septiembre de 2016.<br>Cargos por presunta infracción urbanística | Infracción urbanística | - Notificación personal (escrito 7264)<br>- Decreto de pruebas (escrito 230-3117)<br>- Informe de inspección 234 de 27 de septiembre de 2016<br>- Alegatos del infractor 17 de octubre de 2017 | Resolución 0808, marzo 15 de 2018.<br>Secretaria decreta archivar las diligencias y absolver al accionado<br><br><u>ARCHIVADO</u>                                  |
| 4 | <u>No. 0681</u> , del 14 de abril de 2014.<br>Cargos por presunta infracción urbanística    | infracción urbanística | - Citación personal (escrito 230-2122) 2 de mayo de 2014<br>- Informe de visita técnica, 1   | Resolución 1937 del 22 de junio de 2018.<br>Secretaria archiva el proceso.<br>Cuando el funcionario decreto pruebas (15 mayo 2017) ya había perdido competencia en |

|   |  |                        |   |  |
|---|--|------------------------|---|--|
|   |  |                        | de marzo de 2018<br>- Infractor presenta alegatos de conclusión, 10 de mayo de 2018   | razón de la caducidad de la facultad.<br><u>ARCHIVADO</u>  |
| 5 | <u>No 2069</u> , del 30 de septiembre de 2016.<br>Cargos por presunta infracción urbanística | Infracción urbanística | - Citación personal (escrito 230-7159)<br>- Decreto de pruebas (escrito 230-7764) 26 de septiembre de 2017<br>- Alegatos infractora 23 de abril de 2018 | En la presentación de alegatos la accionada informa ya haber realizado la medida correctiva.<br>La administración no resuelve mediante resolución. Se viola el debido proceso<br><u>INCONCLUSO</u> |
| 6 | <u>No. 0355</u> , del 24 de febrero de 2016  | Infracción urbanística | - Citación de notificación personal (escrito 230-1230) 1 de marzo de 2016   | Por falta de acerbo probatorio y falta de debido proceso ha prescrito la acción.<br><u>ARCHIVADO</u>   |

|   |  |  |   |   |
|---|--|--|---|---|
|   |  |  | - Solicitud de visita técnica (memorando 220-2058)  |   |
| 7 | Queja por movimiento de tierra, predio de inmunizadora Colombia <u>No 0240</u> , del 01 de febrero de 2016 | Suspensión de obra y averiguaciones preliminares | -solicitud de apoyo en control urbanístico, comandante estación de policía (escrito 230-0625) 4 de febrero de 2016<br>- Informe técnico (escrito 231-0797) 15 de febrero de 2016<br>- Resolución 1766 (17 agosto 2016) licencia de construcción | Auto 220-11463 del 06 de diciembre de 2019.<br>Secretaria de planeación archiva el proceso por falta de objeto.<br>Desde la expedición de la resolución 1766, ya se había suspendido la acción de suspensión<br><u>INCONCLUSO</u> |
| 8 | <u>No. 0138</u> , del 26 de enero de 2016  | Suspensión de obra y                             | - citación para notificación personal (escrito  | Auto 220-11448. Por el cual se archiva el proceso.  |

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
|   |   | averiguaciones preliminares                     | 230-4967) 4 de julio de 2017<br>- solicitud de visita técnica (memorando 220-2052) 8 de octubre de 2018.<br>En la práctica se evidencio proceso constructivo de vivienda<br>- resolución 1315. Licencia de construcción | Falta de objeto para dar continuidad al proceso, garantía de los derechos fundamentales del investigado.<br>Ya había caducado la facultad sancionatoria<br><u>ARCHIVADO</u> |
| 9 | <u>No. 1132</u> , del 17 de marzo de 2017 | Suspensión de obra, averiguaciones preliminares | - Diligencia de notificación personal, todos notificados (escrito 220-10606 del 17 de diciembre de 2018)  | Después de expedida la licencia con la resolución 1132 y de la versión libre de uno de los accionados, no hubo más pronunciamientos<br><u>INCONCLUSO</u>                    |

|    |                                    |  |   |   |
|----|------------------------------------|--|---|---|
|    |                                    |  | <p>- Resolución 1132, 17 marzo de 2017, expide licencia de construcción</p> <p>- Citación para versión libre (escrito 220-10606)</p> <p>- versión libre 18 de diciembre de 2018</p> |   |
| 10 | No. 1801, del 18 de agosto de 2016 | Suspensión de obra y se inician averiguaciones | <p>- Solicitud visita técnica (escrito 220-2111) 16 de octubre 2018</p> <p>- Citación para versión libre (escrito 2020-10736)</p>   | <p>Después de la actuación de la secretaria, el 20 de diciembre de 2018 no se presentas más acciones.</p> <p>Desde agosto de 2019 caduco la facultad sancionatoria</p> <p><u>INCONCLUSO</u></p> |
| 11 | No. 2480, del 8 de                 | Suspensión de obra y se inician averiguaciones | <p>- Solicitud de visita técnica (escrito 220-</p>  | <p>El proceso no presenta más acciones después de la versión libre, quedo inconcluso. A la</p>  |

|    |   |                                 |   |   |
|----|---|---------------------------------|---|---|
|    | noviembre de 2016                         |                                 | 2127) 16 de octubre de 2018<br>- Citación a versión libre, 10 de diciembre de 2018 (escrito 220-10737)<br>- Versión libre 27 diciembre 2018                               | fecha caduco la facultad sancionatoria.<br><br><u>INCONCLUSO</u>  |
| 12 | <u>No. 1356</u> , del 28 de julio de 2015 | Presunta infracción urbanística | - Notificación para presentación de descargos (escrito 230-1400)<br>- Decreto de pruebas (escrito 230-4175) 5 de junio de 2017<br>- Informe de inspección de obra No. 176 | 2 años después del decreto de pruebas, no se habían establecido, cuando el CPACA en el artículo 48 establece un término de 30 días o 60 cuando son más de 2 investigados<br><br><u>INCONCLUSO</u> |

|    |  |  |  |   |
|----|--|--|--|---|
|    |  |  | - Traslado para presentar alegatos de conclusión (escrito 230-05892) 21 de junio de 2019                     |   |
| 13 | <u>No. 2539</u> , del 18 de noviembre de 2016  | Suspensión de obra y se inician averiguaciones | - Citación para notificación personal (escrito 231-9090)<br>- solicitud de visita técnica (escrito 220-2315) | Resolución 2743, del 22 de diciembre de 2014.<br><br>La Secretaria de Planeación, resuelve declarar la caducidad de la facultad sancionatoria.<br><br>Particularmente se concede caducidad de la facultad sin haber pasado los tres años de ocurrido el hecho<br><br><u>APLICACIÓN INDEBIDA</u> |
| 14 | <u>No. 2186</u> , del 22 de diciembre del 2014 | Suspensión de obra y se inician averiguaciones | - Citación de notificación, 30 diciembre de 2014   | Escrito 01158 del 16 de febrero de 2018.<br><br>Secretaria de Planeación archiva el proceso   |

|  |  |  |   |                  |
|--|--|--|---|------------------|
|  |  |  | - Diligencia de notificación , 2 de marzo de 2015<br>- Resolución 1062, formulación de cargos por presunta infracción | <u>ARCHIVADO</u> |
|--|--|--|---|------------------|

#### 8.4.2 Procedimientos desde la Inspecciones de policía del municipio de Marinilla

De la misma forma como se hizo con la Secretaria de Planeación de Marinilla; mediante derecho de petición radicado en las inspecciones del municipio, se solicitó y obtuvo datos generales acerca de los procesos sancionatorios realizados hasta el 2019.

Se evidencio, por el material estudiado, que el paso hacia el proceso verbal abreviado implico un aumento nominal de los procedimientos radicados. Sin embargo, la realidad de la sanción administrativa al igual que la Secretaria de Planeación, verso en la poca efectividad del procedimiento; así como en la reserva para suministrar información detallada de los procesos por parte de los funcionarios al proceso de investigación.

De los 70 Procesos se iniciaron bajo la competencia de las inspecciones de policía de Marinilla, de estos: 65 casos quedaron inconclusos, 8 con citación de toma de decisiones y 57 se desconoce el estado actual; solo 5 casos lograron llegar a sanción administrativa. Cabe resaltar que

para la época del presente análisis a todos los procesos inconclusos ya les opero la caducidad de la facultad sancionatoria.

Procesos inconclusos --- 92.8%

Procesos que llegaron a sanción urbanística --- 7,1%

#### 8.4.3 Casos especiales encontrados

La recolección de los procedimientos administrativos y su análisis, influyo en la creación de este apartado, durante la concepción del presente trabajo se tuvo la idea, de que la regla general seria la sanción administrativa, las evidencias nos muestran todo lo contrario, cuando se llega a la sanción administrativa es algo no común dentro de la aplicación del procedimiento.

En vista de lo anterior, dentro del cumulo de procedimientos llevados a cabo en el periodo de análisis, separamos y analizamos los procedimientos que pasaron por todas las fases.

*Tabla 6. PAS con resolución sancionatoria. Fuente: Elaboración propia*

| PAS con resolución sancionatoria |  |  |  |   |
|----------------------------------|--|--|--|---|
| CASO                             | INICIO                                 | TEMA   | TRANSCURSO   | ESTADO  |
|                                  | (resolución)                           |  |  |   |
| 1                                | No. 2016, del 21 de septiembre de 2016 | Suspensión de obra y averiguaciones preliminares | - Diligencia de notificación, 30 de septiembre de 2016<br>- Visita técnica, a pesar de tener | Resolución 4177, del 5 de diciembre de 2018.<br>Secretaria declara a los accionados como infractores de las normas urbanísticas. Ratifica |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>licencia, no cumple con lo establecido en la misma (licencia 0343)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Escrito de descargos para la secretaria de planeación, 5 de octubre de 2016</li> <li>- Inspección #310, evidencio edificio de apartamentos y parqueadero construidos en su totalidad</li> <li>- Resolución 3930, formula cargos por presunta infracción (#4, art 2, Ley 810 de</li> </ul> | <p>medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras</p> <p>Nota: a pesar de aceptar cargos, se les violo el debido proceso administrativo, en menos de 15 días resolvieron proceso sin dar cumplimiento al artículo 48 del CPACA</p> |
|--|--|--|--|--|

|   |                                   |  |   |  |
|---|-----------------------------------|--|---|--|
|   |                                   |  | 2003). Así mismo concede termino para los descargos<br>- accionados aceptan cargos,<br>26 de noviembre de 2018  |  |
| 2 | No. 1354, del 28 de julio de 2015 | Suspensión de obra y averiguaciones preliminares | -Resolución 1487, de 18 de agosto de 2015, otorga licencia de construcción, 2 viviendas una en primer y otra en segundo piso (20 agosto 2015)<br>- Inspección de obra #414, se evidencio que la construcción va en contravía de la licencia, por lo | Resolución 2632, 30 de agosto de 2018.<br>Secretaria declara que la accionante incurrió en infracción urbanística.<br><br>Nota:<br>1. Violación al debido proceso.<br><br>Se violó la carga procesal, pasaron más de 4 meses sin practicar las pruebas, el CPACA establece un máximo de 60 días para casos especiales. |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>que queda suspendida con sello</p> <p>- Resolución 2108, formula cargos (#4, art 2, Ley810 de 2003)</p> <p>- Recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación.</p> <p>(12 de noviembre 2015)</p> <p>- Informe de inspección, se evidencia incumplimiento (13 junio de 2018)</p> <p>- Auto donde se da traslado para presentar</p> | <p>2. Caducidad de la facultad sancionatoria.</p> <p>La fecha de inicio del proceso y la resolución sancionatoria, sobre pasa el tiempo estipulado.</p> <p>3. Perdida de competencia.</p> <p>Al caducar la acción pierde competencia</p> |
|--|--|--|--|--|

|   |                                   |  |   |  |
|---|-----------------------------------|--|---|--|
|   |                                   |  | alegatos (21 junio de 2018)   |  |
| 3 | No. 0744, del 20 de abril de 2015 | Suspensión de obra y se inician averiguaciones | <p>- la secretaria en proceso de control urbanístico, encontró construcción iniciada sin autorización de planeación (6 de marzo de 2015).</p> <p>- Inspección de obra, se encontró obra terminada sin autorización.</p> <p>- Resolución 0433, formula cargo (6 de febrero 2018)</p> <p>- Decreto de pruebas</p> | <p>Resolución 3865, 19 de noviembre de 2018.</p> <p>La secretaria no encuentra mérito para aplicar la sanción urbanística, se evidencia de manera taxativa la caducidad de la facultad sancionatoria</p> |

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  |  |  | testimoniales<br>(escrito 220)<br>- preparación de<br>alegatos.<br>Accionados<br>demuestran<br>caducidad de la<br>facultad<br>sancionatoria |  |
|--|--|--|---|--|

## 9. CONCLUSIONES

Al término de este estudio y análisis en la labor del Estado local en su aplicación de la ley, en particular con sus actividades sancionatorias, en sus procedimientos y en la ejecución; cabe como una de las primeras conclusiones. El Estado local no dispuso de las herramientas para realizar un procedimiento sancionatorio garante de los derechos ciudadanos.

El ejercicio del PAS por parte de la Secretaria y las inspecciones de Marinilla, deja la impresión de ser llevado como cualquier trámite municipal y no como un procedimiento. Cuando una dependencia del Estado se vale de facultades sancionatorias, hace las veces de juzgador; en ese sentido, es el garante de los derechos ciudadanos, así como del debido proceso. La principal falencia en ambas dependencias analizadas, fue la caducidad de la facultad sancionatoria y la violación al debido proceso, en especial en los términos de la carga procesal. A pesar de que las normas analizadas consagran formas fácticas y procesales en las que se desenvuelve las sanciones

administrativas; se evidencia un desconocimiento técnico por parte de ambas autoridades administrativas para ejercer la facultad sancionatoria.

Las disposiciones normativas estudiadas desde el caso de investigación, evidencio un contexto de inseguridad jurídica para las autoridades y los ciudadanos, reflejada en la falta de eficacia de los procedimientos; esto implicó para las autoridades administrativas ir en contra vía del marco legal establecido, al tomar decisiones fuera del derecho. Vemos como el Estado en lo local, no se proyecta a imponer un proceso “racional” jurídico acorde con lo que amerita la reglamentación de la sanción en el área urbanística.

El CPACA en principio, plantea la oportunidad de estructurar la defensa del ciudadano, al fijar una etapa probatoria para el PAS en un término más amplio en comparación al CNSCC con el proceso verbal abreviado. El Estado parece ser un tejido de instituciones desgastado por la acción de poderes. El ciudadano sin muchos recursos que viola la norma urbanística desea emanciparse de la tutela judicial del Estado, al no reflejar una cultura legalista en su actuar.

El CNSCC no se planteó para dejar sin vigencia el PAS contenido en el CPACA, sin embargo, al trabajar los comportamientos contrarios a la integridad urbana, fijo una especialidad que implico no solo un cambio de competencia, sino de procedimiento; esto conduce por un lado a reducción de garantías procesales para la formación de la sanción y a una compleja función administrativa para el inspector.

Los procesos estudiados no guardan la proporcionalidad necesaria que exige la función pública para con el ciudadano, a pesar de que el proceso verbal abreviado se enmarca en la celeridad e inmediatez de la acción, esta debe ir sin restarle garantías. El estudio de casos evidencio la ineficacia de la administración para impulsar y emitir la sanción administrativa.

Partiendo de las estructuras expuestas, lo que se plantea en el CPACA es más garantista con el ciudadano, que el CNSCC; además de ello, las capacidades técnicas de la Secretarías de Planeación para el control urbanístico es más acertadas para precisar la infracción, de la que eventualmente puede realizar el inspector de policía, el cual no cuenta con los conocimientos técnicos para precisar con mayor claridad las causales que dan lugar a la sanción por infracción urbanística ; en razón de esto, las disposiciones del CPACA, deberían prevalecer por encima de las del CNSCC en cuanto a la infracción urbanística.

La entrada en vigencia del CNSCC consagra responsabilidades fuera de las capacidades actuales de las inspecciones de policía, operativamente cuentan con la misma estructura desde antes de la entrada en vigencia de la ley; esto provoca una mayor carga y de paso menos tiempo invertido por proceso.

## **10. RECOMENDACIONES**

Este proyecto permite un ordenamiento acorde a dinámicas y sentires con el territorio; esto contribuye con la consolidación de un Estado planeador y garante de derechos.

Se le ha asignado al CNSCC la capacidad real del Estado; en este caso el inspector de policía debe conjugar unas aptitudes que no tiene. Consideramos que esta ley en cuanto a la sanción urbanística, no está acorde al Estado Social de Derecho.

Si se quiere aplicar la constitución, urge para que el Estado sea legalista y ejecutivo de sus normas, educar a los ciudadanos para ejercer sus derechos. Es corresponsabilidad del Estado educar para poder regular; puesto que los valores, que están en los ciudadanos y ellos dentro del

Estado. Se recomienda retomar los elementos estructurales del CPACA en cuanto las reglas claras que aquí se establecen. Acotando, que es un deber legislativo generar este cambio.

Es necesario que la autoridad encargada de emitir la sanción, tenga un despliegue logístico particular desde las funciones propias de la dependencia, para realizar exclusivamente los procesos sancionatorios en infracciones urbanísticas; Puesto que se necesita un peso en sus protocolos y acciones que se evidenciaron en el estudio de casos; de conservar la dinámica actual con la que se ejerce la potestad sancionatoria, esta se va a caracterizar por el incumplimiento al debido proceso administrativo, el acceso del ciudadano a la justicia y de paso el no cumplimiento de los fines del Estado.

Se recomienda a la autoridad municipal, fortalecer las inspecciones de policía con un equipo técnico que acompañe y asesore, así como la elaboración de un manual teniendo como referente los procedimientos y proceso que han regulado las sanciones administrativas urbanísticas, especialmente las del CPACA y el CNSCC. Ello contribuirá, que efectivamente se garantice el debido proceso administrativo.

Por último, recomendamos, que el Estado debe incorporar la perspectiva de los derechos humanos en la implementación de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios en su implementación, formulación y ejecución en cuanto a las infracciones urbanísticas. A fin de promover una cultura del dialogo, de marcación de lineamientos conciliatorios y de concertación a la hora de aplicar la norma con sus intereses y la política de ordenamiento territorial por parte del Estado para nuestro caso el ente territorial. Que esto mínimamente se refleje cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

El poder estatal, es un instrumento institucional dinámico que repercute en consecuencias directas para el cambio de realidades jurídicas y materiales. La acción política no puede ser una actividad reservada y exclusiva de los meros expertos o funcionarios públicos. El medio y la técnica no pueden ser elementos neutros y meros serviles a la interpretación de unos intereses. Para no caer en actuaciones administrativas sancionatorias que violen el debido proceso administrativo en su dimensión de la plena garantía de derechos de representación y defensa, se podría proponer a la administración municipal convenios con abogados de oficio o centro de prácticas de consultorios jurídicos o centros de conciliación (servicio social gratuito) a efectos de permitir una defensa de los presuntos infractores.

## 11. REFERENCIAS BIBLIOGRFICAS

2566-12 (Consejo de Estado 05 de Mayo de 2014).

Arboleda, E. (2017). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Legis.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política*. Bogotá.

C-412, D-256 (Corte Constitucional 28 de 09 de 1991).

C-721, D-10744 (Corte Constitucional 25 de Noviembre de 2015).

Congreso de la República. (2011). *Ley 1437*. Bogotá.

Garcia, A. N. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.

Laverde, J. M. (2018 p.14). *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio*. Bogotá:  
Legis.

Moron, M. S. (2006). *Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

Provisión de empleos en encargo y provisionalidad, 2566-12 (CONSEJO DE ESTADO 05 de Mayo de 2014).

Ramirez, M. L. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administradores en el contexto español. Recuperao de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.saec>. 27 *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 272-292.

Ramirez, M. L. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Ramírez-Torrado, María Lourdes & Aníbal-Bendek, Hernando V., Sanción*, 114.

Real Academia Española. (22 de 09 de 2020). *PANHISPANICO*. Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/potestad-sancionadora#:~:text=2.,con%20el%20procedimiento%20legalmente%20establecido>.

Sentencia 0985-17, 25000-23-42-000-2014-03148-01 (Consejo de Estado 18 de Mayo de 2018).

sentencia 2728-12, 11001-03-25-000-2012-00888-00 (Consejo de Estado 27 de febrero de 2014).

T-385, T-7.296.444 (Corte Constitucional 21 de 08 de 2019).

