



► JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

**El Consejo de Estado reiteró que las garantías constitucionales respecto del debido proceso son plenamente aplicables a los procedimientos administrativos en materia urbanística.** Sentencia 25000-23-24-000-2006-00894-01 de 2018. Consejo de Estado.



Foto: G.Elias y Muñoz Abogados

La Sección Quinta del Consejo de Estado procedió a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia de primera instancia proferida por la Subsección "C" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el trámite de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

Las pretensiones de la demanda estaban orientadas a que se declarara la nulidad de los actos administrativos por medio

>>

CONTENIDO

► INFORMACIÓN JURÍDICA NACIONAL

El Consejo de Estado reiteró que las garantías constitucionales respecto del debido proceso son plenamente aplicables a los procedimientos administrativos en materia urbanística. Sentencia 25000-23-24-000-2006-00894-01 de 2018. Consejo de Estado.

Pág. 1

El Presidente de la República impartió directrices sobre el procedimiento que se deberá cumplir para el ejercicio de la iniciativa legislativa en el trámite de disposiciones de orden constitucional o legal. Directiva Presidencial 06 de 2018. Presidencia de la República.

Pág. 4

La Procuraduría General de la Nación recordó que, de conformidad con el pronunciamiento del Consejo de Estado, el Área Metropolitana de Bucaramanga no está facultado para ejercer funciones de autoridad ambiental en el perímetro urbano. Comunicado de Prensa del 31 de agosto de 2018. Procuraduría General de la Nación.

Pág. 6





&lt;&lt;

de los cuales se declaró al demandante como infractor del Régimen de Urbanismo y de Construcción de Obras en la ciudad de Bogotá. En consecuencia, solicitó el pago de determinadas sumas de dinero por indemnización de los perjuicios materiales y morales ocasionados con dichas decisiones.

El demandante presentó los siguientes fundamentos fácticos:

1. La Alcaldía Local dio inicio a una actuación administrativa por presuntas “anomalías” urbanísticas presentadas en el predio de su propiedad.
2. En el marco de dicha investigación, fue citado a rendir declaración en la entidad demandada.
3. La administración realizó nueva visita técnica al inmueble objeto de investigación, profiriendo el respectivo informe de verificación.
4. Mediante comunicación, se le ordenó comparecer ante el Despacho de la Alcaldía Local, para rendir descargos dentro de la investigación adelantada. Sin embargo, la diligencia no se realizó en tanto la administración la consideró innecesaria, puesto que sobre esos hechos ya se había rendido declaración.
5. La actuación administrativa culminó con el respectivo acto administrativo, mediante el cual la Alcaldía Local declaró infractor del “Régimen de Urbanismo y Construcción de Obras”, e impuso en su contra una sanción económica.
6. Contra la anterior decisión, el demandante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación. El recurso de reposición confirmó la decisión y concedió el de apelación ante la Alcaldía Mayor.
7. La Alcaldía Mayor modificó la decisión, ordenando la demolición de lo construido en el antejardín y segundo piso del aislamiento posterior del inmueble ubicado, dejándolo como establecen las normas respectivas; para lo cual concedió un término de 60 días.

Así las cosas, el demandante presentó los siguientes cargos de violación:

- Falta de competencia
- Violación al debido proceso y derecho de defensa
- Violación al principio de congruencia
- Falsa motivación
- Desconocimiento de las normas en que debía fundarse
- Inexistencia de la conducta sancionable

Por su parte, la entidad demandada contestó la demanda oponiéndose a las súplicas de esta, al considerar que carecía de fundamentos fácticos y jurídicos que la hicieran próspera.



Foto: Pradera González Procuradores

Al efecto, indicó que los actos administrativos demandados se profirieron dentro del marco de legalidad y se dictaron con base en la contravención al régimen urbanístico en la que incurrió el actor. También señaló que en el trámite administrativo se respetaron las garantías constitucionales que le asistían al demandante, en especial el derecho de defensa y el debido proceso, por lo que los actos enjuiciados fueron proferidos de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso y sin ninguna irregularidad., por lo tanto estos gozan de plena legalidad, toda vez que con los mismos no se desconoció ningún precepto legal, que conlleve a un daño jurídico que deba ser reparado.

&gt;&gt;



&lt;&lt;

Procedió el ad quem a resolver el recurso de alzada, señalando que el problema jurídico consistía en determinar si los actos demandados no fueron expedidos con desconocimiento de las normas superiores, tanto constitucionales como legales, en las que debía fundarse, para lo cual se debía determinar si la entidad demandada desconoció el debido proceso y derecho de defensa del actor.

El juez de instancia advirtió que la entidad demandada, de manera oficiosa, realizó visita al inmueble, cuyo propietario es el actor, y como resultado del trámite adelantado profirió el respectivo Informe de Verificación en el que señaló que se pudo constatar que se estaban efectuando obras en el interior del inmueble, se había efectuado una ampliación en el área del asilamiento posterior y se construyó voladizo sobre la culata del inmueble, indicando que estas obras requieren licencia de construcción.

Mediante comunicación, la entidad citó al actor, para que se presentara, con el objetivo de realizar la práctica personal de diligencia sobre el asunto: construcción y/o ampliación sin licencia. Atendiendo la citación realizada, el demandante rindió la respectiva declaración, en la que manifestó: (i) estar actuando en calidad de propietario del inmueble, (ii) no haber realizado ninguna construcción en el bien de su propiedad, informando que lo reflejado en el Informe de Verificación corresponde únicamente a mejoras locativas realizadas en el predio, (iii) solicitó que fueran escuchados determinados testimonios.



Foto: 123RF

Adicionalmente, la administración practicó un nuevo Informe de Verificación, en el que concluyó que en el inmueble se construyeron 2 pisos sobre el asilamiento posterior, el muro de cercamiento del antejardín fue incrementado en altura sobre las hiladas de ladrillo ya existentes. Posteriormente, mediante comunicación, la accionada requirió al demandante en los siguientes términos para comparecer ante su despacho, para la práctica personal de diligencia de descargos. Sin embargo, la misma no se celebró por estar relacionada con los mismos hechos por los cuales ya había rendido declaración.

Ahora bien, respecto del debido proceso en actuaciones administrativas, el Consejo de Estado ha expuesto que es indiscutible que el derecho fundamental al debido proceso rige en los procedimientos administrativos, debido a que así fue expresamente consignado en el artículo 29 de la Constitución Política. Para la historia reciente del derecho público, este precepto ha significado un avance importante en el contexto de las garantías individuales que no se encontraban contenidas en el ordenamiento jurídico que reglamentaba los procedimientos y actuaciones administrativas. No obstante, es claro que el debido proceso a que está sujeta la administración pública debe coexistir con la necesidad y la obligación que tiene ésta de asegurar la eficiencia, la economía, la celeridad y la eficacia en el cumplimiento de las tareas a su cargo para la satisfacción del interés general, lo que obliga a hacer una ponderación adecuada entre todos ellos a fin de lograr un perfecto y balanceado procedimiento debido.

Sobre el caso concreto, la Sala observó que, por disposición expresa contenida en el artículo 108 de la Ley 388 de 1997, los procedimientos administrativos sancionatorios en materia urbanística deberían seguirse por los parámetros previstos en el Código Contencioso Administrativo. No obstante, los principios de economía y en especial el de celeridad procesal no pueden ser usados para desconocer garantías de rango constitucional como lo son el debido proceso y derecho de defensa. De suerte que no son de recibo los argumentos presen-

&gt;&gt;



&lt;&lt;

tados por la demandada, relacionados con que las garantías de defensa y debido proceso del demandante no fueron desconocidas toda vez que no era necesario, ni su deber legal, practicar la diligencia de descargos.

Se advirtió que, si bien el actor fue escuchado en una diligencia inicial, la misma se adelantó con fundamento en los hechos expuestos en el primer Informe de Verificación, el cual fue desvirtuado en sus conclusiones por el demandante. No obstante, la misma administración de manera oficiosa realizó nueva visita de verificación al inmueble, lo anterior con la finalidad de ampliar el material probatorio. Ahora bien, ante las conclusiones arrojadas por el nuevo informe practicado, el demandante fue citado para diligencia de descargos, escenario donde se garantizaría el ejercicio de sus derechos constitucionales respecto de dicho dictamen, sin embargo, la demandada canceló dicha diligencia por considerarla innecesaria, toda vez que ambos informes hacían referencia a los mismos hechos, luego no había lugar a escuchar nuevamente al demandante.

Fue dicha determinación de la administración la que generó el yerro que ocasiona la nulidad de los actos administrativos, pues de la lectura de ambos informes se tiene que los mismos, aun cuando fueron practicados sobre el mismo inmueble, contienen conclusiones diferentes. De modo que la mínima garantía que debía procurarse a favor del accionante era el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción respecto de las conclusiones contenidas en el segundo Informe, pues ante este no tuvo oportunidad de pronunciarse.

Así las cosas, los principios de economía y celeridad, no pueden sobreponerse a las garantías constitucionales, en especial al debido proceso, derecho que cobra especial relevancia en trámites judiciales como administrativos, según lo ha sostenido la Corte Constitucional, al definir el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción; (ii) el derecho al juez natural; (iii) El derecho a la defensa; (iv) el derecho a un proceso público; (v) el derecho a la independencia del juez; y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario. Se tiene entonces que los actos demandados que consolidaron la situación particular del demandante desconocieron el debido proceso administrativo.

## ► LEGISLACIÓN Y NORMATIVA DE INTERÉS



**El Presidente de la República impartió directrices sobre el procedimiento que se deberá cumplir para el ejercicio de la iniciativa legislativa en el trámite de disposiciones de orden constitucional o legal.** Directiva Presidencial 06 de 2018. Presidencia de la República.

Con miras a la coordinación, coherencia y eficiencia del Gobierno Nacional, en ejercicio de la iniciativa legislativa en el trámite de disposiciones de orden constitucional o legal, de conformidad con los artículos 154, 200-1 y 208 de la Constitución Política, la Presidencia de la República consideró necesario impartir las siguientes directrices, mediante la expedición de la Directiva Presidencial 06 de 2018:

&gt;&gt;



&lt;&lt;

### ✓ **Proyectos de acto legislativo o de ley**

1. Toda iniciativa legislativa de origen gubernamental, previo a su radicación en el Congreso de la República, deberá radicarse en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para una revisión preliminar de orden jurídico, a fin de determinar que se encuentren ajustadas con las normas de orden constitucional. En consecuencia, se emitirá concepto de viabilidad jurídica o se realizarán las observaciones a que haya lugar.

2. Para la radicación, el Ministro correspondiente, de la cartera que lidera la iniciativa deberá suscribir una comunicación que acompañará, entre otros, de los siguientes documentos:

- Texto del proyecto.
- Exposición de motivos, la cual estará acompañada de los documentos que soportan la misma para justificar la razonabilidad y necesidad del proyecto normativo.
- Si el proyecto tiene impacto fiscal que ordena gasto u otorga beneficios tributarios, ello deberá ser explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, acorde con lo establecido en la Ley 819 de 2003.
- Cuando el proyecto de ley tenga impacto fiscal deberá estar acompañado de un concepto previo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Cuando el proyecto de ley tenga incidencia o sea transversal con otros sectores administrativos, es necesario que la propuesta normativa haya sido puesta en conocimiento del respectivo Ministerio o Departamento Administrativo y acompañar el pronunciamiento que sobre el particular se haya emitido.
- CD que contenga en archivo Word tanto el texto del proyecto de ley, como la exposición de motivos y demás soportes pertinentes.

3. Dichos proyectos deberán enviarse con un término prudente a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para lo cual se adoptan los siguientes plazos:

- i) No menos de 6 días hábiles si el proyecto tiene menos de 20 artículos; ii) no menos de 10 días cuando el proyecto contenga de 21 a 50 artículos, y iii) no menos de 20 días cuando los artículos sean más de 50.

4. Dado que la radicación de las iniciativas en la Secretaría Jurídica no tiene por finalidad exclusiva el análisis jurídico, antes de radicar el proyecto en el Congreso por parte del Ministro, se requerirá del previo concepto de la Secretaría Jurídica y la aprobación del Secretario General del DAPRE, para tener un control y visión integral de la agenda legislativa del Gobierno Nacional.

### ✓ **Proyectos de ley que inciden en la política criminal o en el Sistema de Justicia Penal y Penitenciario**

En materia de política criminal o en el Sistema de Justicia Penal y Penitenciario, adicionalmente y con el fin de cumplir con la Sentencia T-762 de 2015, se deberán tener en cuenta las siguientes directrices:

1. Cuando se se trate de proyectos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, corresponde al Ministro de Justicia y del Derecho constatar mediante pronunciamiento escrito, que se está dando aplicación al estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos.



Foto: Obrasweb

&gt;&gt;



&lt;&lt;

2. Los proyectos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario deberán venir acompañados de un pronunciamiento del Consejo Superior de Política Criminal.

#### ✓ **Proyectos de Decretos Reglamentarios**

Los proyectos de Decreto Reglamentario que deban ser suscritos por el Presidente de la República se radicarán en la Secretaría Jurídica para su revisión correspondiente, los cuales deben encontrarse firmados por los respectivos Ministros y Directores de Departamento Administrativo que intervienen en la formación y expedición del mismo.

La Secretaría Jurídica realizará su revisión en los siguientes plazos: i) 6 días hábiles si el proyecto tiene menos de 20 artículos; ii) 10 días cuando el proyecto contenga de 21 a 50 artículos, y iii) 20 días cuando los artículos sean más de 50. Estos plazos serán anteriores a la fecha en que el proyecto de decreto deba ser firmado por el Presidente de la República.

### ► **SABIAS QUÉ...**

**La Procuraduría General de la Nación recordó que, de conformidad con el pronunciamiento del Consejo de Estado, el Área Metropolitana de Bucaramanga no está facultado para ejercer funciones de autoridad ambiental en el perímetro urbano.** Comunicado de Prensa del 31 de agosto de 2018. Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación hizo un llamado al Área Metropolitana de Bucaramanga a dar cumplimiento al fallo del Consejo de Estado que declaró nulo el Acuerdo No. 16 del 31 de agosto de 2012, por el cual se le había facultado para funciones de autoridad ambiental en el perímetro urbano.

El Ministerio Público advirtió que, de acuerdo con Ley 1625 de 2013, el Área Metropolitana no tiene funciones ambientales dentro del perímetro urbano, pues no cumple con el requisito de población urbana que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 exige para tal fin. De esta manera, resaltó que, al tenor de la norma, los municipios, distritos o áreas metropolitanas con población urbana igual o superior a un millón de habitantes, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Sin embargo, el AMB desconociendo el censo oficial legalmente adoptado y solo teniendo en cuenta las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, dio por cumplido tal requisito. Por lo que recordó, que el Censo de 1985 es el que determina la validez jurídica de las cifras de población para todos los efectos constitucionales y legales, de tal manera que ninguna autoridad legislativa, ejecutiva o judicial pudiera desconocerlo en el cumplimiento de sus funciones.



Foto: Sellos Titan

&gt;&gt;



&lt;&lt;

El pasado mes de junio el Consejo de Estado declaró la nulidad del Acuerdo No. 16 de 2012, por medio del cual se constituyó, organizó y reglamentó el AMB como autoridad ambiental metropolitana; por lo que pidió a los municipios que la integran dar cumplimiento a dicha sentencia, de suerte que no se incurra en acciones que puedan afectar el derecho al goce de un ambiente sano, así como el debido proceso dentro de las diferentes actuaciones administrativas.