

CIRCULAR INTERNA N° 002 DE 2025 SJUR

PARA: Secretario de Gobierno y participación Comunitaria – Inspectores de Policía de Cajicá Cundinamarca

DE: Martha Nieto Ayala
Secretaria Jurídica

FECHA: Junio 18 de 2025

ASUNTO: Recomendaciones generales para la no configuración de la figura de la caducidad dentro de los procesos por comportamientos contrarios a la infracción urbanística.

En el marco de las competencias asignadas a la Secretaría Jurídica conforme al Acuerdo Municipal N°. 06 de 2022, dando cumplimiento a la Meta 306 del Plan de Desarrollo Municipal “Cajicá Ideal 2024-2027” que dispone: “Desarrollar 1 estrategia para la prevención del daño antijurídico y la mejora normativa”, y al Plan de Acción de la Política de Prevención del Daño Antijurídico 2024-2025, la Secretaría Jurídica hace las siguientes recomendaciones a las dependencias que son responsables de la sustanciación de los procesos por **comportamientos contrarios a la infracción urbanística**.

1. Normativa relacionada con prescripción del derecho y caducidad de la acción.

El artículo 88 de la Constitución Política dispone que:

“Artículo 88. La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella”.

En el mismo sentido, la Ley 388 de 1997 “Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones” desarrolló en su artículo 36, modificado por la Ley 2079 de 2021 lo siguiente:

“Artículo 36. Actuación urbanística. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 y demás disposiciones de la presente ley.

Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y los derechos y las obligaciones contenidos en ellas. La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley. Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas

deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley.

En los programas, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de las actuaciones urbanísticas previstas en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes, sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la presente ley y en la Ley 142 de 1994.

Igualmente, las entidades municipales, distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial.”

Del mismo modo, El artículo 99 de la Ley 388 de 1997 indica que respecto a las licencias urbanísticas que.

*“(…) **Artículo 99. Licencias.** Se introducen las siguientes modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la Ley 9ª de 1989 y en el Decreto Ley 2150 de 1995 en materia de licencias urbanísticas:*

1. Numeral modificado por la Ley 1796 de 2016, artículo 35. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.

*La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios. (...)” **(negrilla y subrayado fuera del texto)***

Ahora bien, respecto a las sanciones urbanísticas contenidas en la ley 1801 de 2016 indica lo siguiente.

El artículo 10 del decreto nacional 55 de 2017, que corrigió el artículo 135 de la ley 1801 de 2016, indica:

“Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.

2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.

3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.

4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.

B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico:

5. Demoler sin previa autorización o licencia.

6. Intervenir o modificar sin la licencia.

7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.

8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

C) Usar o destinar un inmueble a:

9. Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.

10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.

11. Contravenir los usos específicos del suelo.

12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.

D) Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

13. Destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o espacios públicos circundantes.

14. Proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.

15. Instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.

16. Limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público.

17. Limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata, cuando caigan en el espacio público.

18. Retirar los andamios, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando esta se suspenda por más de dos (2) meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.

19. Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.

20. Tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión, provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.

21. Aislar completamente las obras de construcción que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva.

22. Reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.

23. Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.

24. Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia, se impondrán de inmediato la medida de suspensión de construcción o demolición, y se solicitará a las empresas de servicios públicos domiciliarios la suspensión de los servicios correspondientes si no hubiese habitación.

Parágrafo 2°. Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la obra, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta.

Parágrafo 3°. Las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización; en el caso de bienes de interés cultural las reparaciones locativas no requieren licencia o autorización siempre y cuando estas correspondan a las enunciadas en el artículo 26 de la Resolución número 0983 de 2010 emanada por el Ministerio de Cultura o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo 4°. En el caso de demolición o intervención de los bienes de interés cultural, de uno colindante, uno ubicado en su área de influencia o un bien arqueológico, previo a la expedición de la licencia, se deberá solicitar la autorización de intervención de la autoridad competente.

Parágrafo 5°. Cuando el infractor incumple la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, una vez agotados todos los medios de ejecución posibles, la administración realizará la actuación urbanística omitida a costa del infractor.

Parágrafo 6°. Para los casos que se generen con base en los numerales 5 al 8, la autoridad de policía deberá tomar las medidas correctivas necesarias para hacer cesar la afectación al bien de Interés Cultural y remitir el caso a la autoridad cultural que lo declaró como tal, para que esta tome y ejecute las medidas correctivas pertinentes de acuerdo al procedimiento y medidas establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008. La medida correctiva aplicada por la autoridad de policía se mantendrá hasta tanto la autoridad cultural competente resuelva de fondo el asunto.

Parágrafo 7º. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 2	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 3	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 4	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 5	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 6	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 7	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 8	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de la actividad.
Numeral 9	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 10	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 11	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 12	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 13	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 14	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 15	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 16	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 17	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 18	Suspensión de construcción o demolición; Remoción de bienes.
Numeral 19	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 20	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 21	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 22	Suspensión de construcción o demolición; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.
Numeral 23	Suspensión de construcción o demolición; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.
Numeral 24	Suspensión de construcción o demolición.

En el mismo sentido dentro de su capítulo 2 se define el espacio público de la siguiente manera:

Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Parágrafo 1º. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los

enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.

Parágrafo 2°. Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren.”

Que en el Artículo 138, ibídem indica la caducidad como:

“Caducidad de la acción. El ejercicio de la función policial de control urbanístico, caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones.”

En el mismo sentido, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, establece el término de **tres años para la caducidad de la facultad sancionatoria**, contados desde la ocurrencia de la conducta u omisión que pudiere ocasionar la infracción y precisa que en ese plazo el acto administrativo que impone la sanción debe estar notificado, la precitada normatividad reza:

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

Respecto del momento en el cual debe comenzar a contarse el término de caducidad para la imposición de sanción por la construcción de obras en contravención al régimen urbanístico, la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia 3-6896 del 25 de abril de 2002, con ponencia del Consejero Camilo Arciniegas Andrade, estableció:

“(…) Para la Sala, en este caso, este término se cuenta a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina. No a partir del auto de apertura de investigación, como equivocadamente lo sostienen la actora y el Tribunal. (...)”
¹(negrilla fuera del texto).

De igual forma, la Sección Quinta de Descongestión del Consejo de Estado en providencia 25000-2324-000-2010-00348-01 del 22 de febrero de 2018, con ponencia de la Consejera **ROCÍO ARAÚJO OÑATE**, estableció que:

“(…) 4.1. Caducidad de la potestad sancionatoria del Estado

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reiterado que la obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas hace parte del debido proceso, aplicable a toda clase de actuaciones, e implica que la potestad sancionatoria no quede

¹ Consejo de Estado, Sección Primera del radicado 3-6896 del 25 de abril de 2002.

indefinidamente abierta, finalidad que se logra con el señalamiento de un plazo de caducidad que constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el propósito de evitar la paralización del proceso administrativo y garantizar la eficiencia de la administración.

En torno al régimen legal de la potestad sancionatoria de la Administración, de acuerdo con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, la regla general, aplicable en defecto de previsión especial sobre el particular, es la contenida en el artículo 38 del C.C.A., de conformidad con el cual "Salvo disposiciones especiales en contrario, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanción caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas." (Negrilla fuera de texto).

4.2. Forma de contabilizar el término de caducidad

En cuanto a la contabilización del término para imponer la sanción, resulta esencial determinar tanto el extremo temporal inicial como el final (...)²

Desde el ámbito del procedimiento administrativo y la facultad del Estado para sancionar, la corte Constitucional en la Sentencia C 401 de 2010, señaló que

"La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico

La obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas, como parte del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones, por lo que la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc., de forma tal que la potestad sancionatoria no quede indefinidamente abierta, y su limitación en el tiempo con el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración.³

2. Implicaciones disciplinarias frente a la configuración de la caducidad de la facultad sancionatoria del municipio de Cajicá.

Hechas las anteriores precisiones es importante recordar y subrayar a los servidores públicos que tienen a cargo el procedimiento sancionatorio por comportamiento contrarios a la infracción urbanística, que en caso de permitir que opere el fenómeno de la caducidad sancionatoria del estado se pueden verse inmersos en faltas disciplinarias por negligencia, omisión del deber funcional o violación del principio de eficacia administrativa.

En este contexto, La calificación de la falta (leve, grave o gravísima) dependerá de la afectación al servicio, la intencionalidad, la reiteración, entre otros.

Las sanciones pueden ir desde **amonestaciones** hasta la **destitución e inhabilidad general**, según la gravedad de la conducta.

² Consejo de estado, Sección Quinta de Descongestión, radicado providencia 25000-2324-000-2010-00348-01 del 22 de febrero de 2018.

³ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C 401 de 2010

3. Implicaciones judiciales del desconocimiento configuración de la caducidad de la facultad sancionatoria del municipio de Cajicá.

El fenómeno de la repetición, en el marco de la caducidad de la potestad sancionatoria, ocurre cuando un empleado público con su comportamiento genera un perjuicio económico al Estado. En consecuencia, una vez que el Estado ha cumplido con una condena o ha soportado un gasto financiero debido a esta conducta, inicia un proceso legal contra el funcionario responsable para recuperar los fondos desembolsados.

La **acción de repetición** es el mecanismo previsto en el artículo 90 de la **Constitución Política de Colombia** y desarrollado en la **Ley 678 de 2001**, mediante el cual el Estado puede exigir a sus agentes (servidores públicos o contratistas con funciones públicas) que **resarzan los perjuicios que le hayan causado con dolo o culpa grave**, cuando tales perjuicios hayan generado una condena judicial o una conciliación en favor de un tercero.

Se debe resaltar entonces, resaltar que la omisión, negligencia, omisión o mala fe de un servidor público que permita la caducidad de la facultad sancionatoria puede acarrear un daño antijurídico significativo para el Municipio

Este perjuicio se materializa, por ejemplo, cuando:

- El Estado se ve imposibilitado para imponer sanciones y, en consecuencia, pierde la oportunidad de recuperar recursos que fueron utilizados de manera irregular.
- Se genera un ambiente de impunidad frente a conductas que ameritan sanción.
- El Estado es condenado por no cumplir diligentemente con sus funciones de control, vigilancia o sanción dentro de los plazos establecidos.

En estas circunstancias, es importante recordar que, si se logra demostrar que la actuación del servidor público estuvo motivada por dolo o culpa grave, el Estado estaría facultado para iniciar una acción de repetición con el fin de resarcir el daño económico causado por dicha inacción o negligencia.

Por lo que desde este despacho se insta a que se tenga especial cuidado con no permitir que se configure el proceso de la caducidad en los procesos por comportamientos contrarios a la infracción urbanística.

Cordialmente,

Agradeciendo su atención, cordialmente,

MARTHA NIETO AYALA
Secretaria Jurídica

	NOMBRE Y APELLIDO	FIRMA	CARGO Y ÁREA
Elaboró	Jonathan Fortuna Heredia		Profesional Universitario SJUR
Revisó y aprobó	Martha Nieto Ayala		Secretaria Jurídica
Los firmantes, manifestamos expresamente que hemos estudiado y revisado el presente acto administrativo, y por encontrarlo ajustado a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, lo presentamos para su firma bajo nuestra responsabilidad.			