



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO LOCAL Y CONVIVENCIA
INSPECCIÓN 7 A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA
Calle 64 A No 85-19, teléfono 3855555 Ext 4340**

Medellín, 26 de septiembre de 2022

ORDEN DE POLICIA 073

POLIGONO 5

RADICADO:	2-21233-22
INICIADOR:	SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL
PRESUNTO INFRACITOR	PERSONAS INDETERMINADAS
PROPIETARIO LOTE	MUNICIPIO DE MEDELLIN
DIRECCIÓN ESTRUCTURA:	Construcciones localizadas, en el lote con CBML: 07220420001, Comuna 7: Barrio Olaya Herrera, Robledo, Zona: 2. Coordenadas: 6°16'23.174"N – 75°36'54.027"O. Inmueble No. 41.
PRESUNTA INFRACCIÓN:	Artículo 135 Literal A Numeral 3º de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
AUDIENCIA PUBLICA:	Audiencia pública según informe técnico Radicado N° 202220050648 del 25 de Abril de 2022

Medellín, veintiséis (26) de Septiembre de dos mil veintidós (2022). En la fecha, siendo las 8:00 a.m., el Despacho de la **INSPECCIÓN 7 A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA DE MEDELLÍN**, presidido por este suscrito Inspector **CARLOS ARTURO DUQUE HIGUITA**, en asocio del señor secretario **JAIRO IVÁN AVILEZ LLANOS**, se constituye en Audiencia Pública para decidir mediante el Proceso Verbal Abreviado consagrado en el Artículo 223, Números 3 y 4, de La ley 1801 de 2016; por presuntas conductas contrarias a la Integridad Urbanística de las contempladas en el Artículo 135, Literal A), Numeral 3, en concordancia con el artículo 77 numeral 1º de la misma normativa policiva.

Antes de entrar en materia, el Despacho deja constancia que la audiencia inicial se había programado para el 20 de septiembre del presente a las 8:00 Pm, pero no se presentó ninguna persona interesada, por lo que se procedió a establecer un término de tres días hábiles para darle cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 223 parágrafo 1º de la ley 1801 y a la Sentencia C-349 de 2017.

En la fecha de hoy 26 de septiembre del presente, tampoco se presentó la persona requerida, ni se ha allegado excusa alguna sobre la inasistencia.

HECHOS

La Secretaría de Gestión y Control Territorial, remitió con destino a este Despacho de la **INSPECCIÓN 7 A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA DE MEDELLIN**, el



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Commutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia





informe técnico con Radicado No. 202220050648 del 25 de Abril de 2022, según del cual:

"(...) se ha realizado inspección ocular al inmueble referenciado en el asunto, en compañía del programa Usos del suelo y de Enajenaciones de la Subsecretaría de Control Urbanístico, Secretaría de Inclusión Social y Familia, Personería de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia - Subsecretaría de Gobierno Local Grupo de Inspecciones, y la Policía Nacional; el día 06 de abril del año en curso, donde se encontraron irregularidades frente a las normas procedimentales, urbanísticas y constructivas, de carácter local y nacional vigentes, como a continuación, se describe:

Los comportamientos contrarios a la integridad urbanística observados fueron: movimientos de tierra, construcciones en mampostería, madera, y materiales mixtos, de uno y dos pisos; lo anterior, sobre un bien inmueble catalogado como Bien fiscal, Espacio Público Proyectado, zonas de Amenaza alta por movimientos en masa, franja de retiro de protección hidráulica a una quebrada, todas estas corresponden a trescientos setenta y ocho (378) construcciones o principios de las mismas.

Construcción inmueble 41: Se evidenció un lote en proceso de construcción, movimiento de tierra y vigas de fundación y levantamiento de muros perimetrales, la cual cuenta con un área construida de 48 m² (Ver registro fotográfico).

Una vez consultadas las bases de datos del Municipio de Medellín, como son UrbaMed, Visor documental 360 y las bases de datos que proveen de las Curadurías Urbanas de Medellín, no se encontró para el lote licencia de construcción. Por lo tanto, esta vivienda se habría realizado sin licencia de construcción, en consecuencia, esta actuación urbanística desatiende lo dispuesto en el Decreto 1203 de 2017, Artículos 2 y 4; desatendiendo además la Ley 1801 de 2016, Artículo 135.

Detalle Consulta Aplicativo MapGis5.

Una vez analizados los mapas del Acuerdo Municipal 048 del 2014 del Municipio de Medellín, mediante el aplicativo MapGis5, se observó que el predio con CBML 07220420001, presenta las siguientes características:

- Área del Lote: 231.548,24 m²
- Clasificación del suelo: Urbano.
- Polígono: Z2_Z4_MI_20
- Tratamiento: Mejoramiento Integral en Suelo Urbano
- Categoría de Uso: Espacio Público Proyectado.
- Restricciones:
- Amenaza movimientos en masa: Alta
- Área Construida: 48 mts²

Según el **Acuerdo Municipal 048 de 2014**, el predio objeto de la visita representa un Bien Fiscal y presenta temática de espacio público proyectado.

Nota: La ficha predial No 100021791441450 muestra que el CBML 07220420001 tiene un área lote de 372.447 mts²



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

La construcción observada desatiende el **Acuerdo 048 de 2014, Artículo 254, Usos y aprovechamientos transitorios de los inmuebles del espacio público proyectado**, así:

(...) Hasta tanto los inmuebles que hacen parte del espacio público proyectado según el Mapa 12 que se protocoliza con el presente Acuerdo, sean adquiridos por el Municipio, de manera transitoria mantendrán su actividad sin posibilidad de aumentar su edificabilidad. En caso de optar por un proceso de transformación sujeto a licencia, estos inmuebles solo podrán tener los siguientes usos:

1. Parqueaderos.
2. Ferias artesanales y afines.
3. Viveros.
4. Comercio y servicios permitidos según y aplicando el correspondiente PAU, siempre que no impliquen construcciones permanentes, en una altura máxima de un piso con materiales que puedan ser fáciles removibles.

(...)"

Artículo 14 ibíd. "Categoría de suelo de protección al interior del suelo urbano y de expansión urbana", Numeral 2 "Áreas de amenaza y Riesgo": Incluye las áreas de amenaza alta (por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales) y las áreas de alto riesgo no mitigable (...).

Parágrafo. Las zonas con condiciones de riesgo y las zonas de amenaza alta, harán parte del suelo de protección hasta tanto se realicen los estudios de riesgo de amenaza de detalle que definan su mitigabilidad o no. Dichos estudios, determinaran la posibilidad de desarrollo del suelo o su permanencia dentro de la categoría del suelo de protección (...).

Artículo 52. Numeral 2. Amenaza por movimiento en masa. Es la probabilidad de que se presente este tipo de eventos, con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

Artículo 54. "Zonificación de amenaza por movimientos en masa", Numeral 4 "Las áreas urbanizadas, ocupadas o edificadas caracterizadas como de amenaza alta por movimientos en masa, que no poseen estudios de amenaza de detalle, tendrán que someterse a estudios de riesgo de detalle, que permitan definir la categoría del riesgo y si este es mitigable o no mitigable. Las obras de mitigación como resultado de los estudios de amenaza o riesgo de detalle, se deben incorporar en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo y en los planes de acción de cada dependencia (...)"

Área de la actuación con infracción urbanística: 48 m².

Equipo de medición utilizado: Certificado de Calibración N° C-16800 cinta métrica GT-047. (Ver anexo)

Responsable de la obra realizada o en proceso de ejecución: Desconocido.





Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

□ **Fuente de Información:** Inspección ocular en el sitio, ficha catastral, Sistema de información MapGIS5V, aplicativo Google Earth Pro, Visor Documental 360 de la Alcaldía de Medellín y Sistema de información Google Earth.

□ **Antigüedad de la presunta infracción:** En proceso de construcción.

Información según Ficha Catastral N° 100020810487588

□ **Avalúo con CBML 07220420001:** \$14.942.542.000

□ **Estrato:** 1

□ **Titular del Predio:** Municipio de Medellín Fondos Comunes, CC.: 890.905.211, Derecho: 100%

(...)

Por lo anteriormente expuesto, las construcciones mencionadas **NO son susceptibles de legalización**, no obstante, lo anterior, manifestamos que es competencia de las Curadurías Urbanas, el estudio, aprobación y expedición, de las licencias urbanísticas en función a la normativa aplicable de índole nacional y local, de conformidad con el **Artículo 2.2.6.1.1.3 Competencia** y el **Artículo 2.2.6.1.2.2.3 De la revisión del proyecto, del Decreto 1077 de 2015**".

También hacen parte de la foliatura del expediente:

-Copia de la Ficha Predial No. 07220420001

-Copia del Certificado VUR con matrícula inmobiliaria No.01N-19231, de propiedad del Municipio de Medellín.

CONSIDERACIONES DE ESTE DESPACHO

Debido Proceso

El artículo 29 de la Constitución Política contempla el Debido Proceso para 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.

(...)

"Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

(...)"

Competencia

Las atribuciones de los Inspectores de Policía están consagradas en el artículo 206 de la ley 1801 de 2016.



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Problema jurídico

Establecer si con la Construcciones localizadas, en el lote Construcciones localizadas, en el lote CBML: 07220420001, Comuna 7: Barrio Olaya Herrera, Robledo, Zona: 2. Coordenadas: 6°16'23.174"N – 75°36'54.027"O. Inmueble No. 41, se están presentando conductas contrarias a la integridad urbanística según el artículo 135 Literal A numeral 3 y artículo 77 numeral 1º, de la ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes, al desarrollar una construcción en ese sitio; así como establecer quienes son los directos responsables.

Análisis del material probatorio

La prueba debe ser pertinente, conducente, necesaria y útil al proceso, para lo cual necesita de un análisis racional y objetivo.

«... la prueba es conducente cuando ostenta la aptitud legal para forjar certeza en el juzgador, lo cual presupone que el medio de convicción esté autorizado en el procedimiento; es pertinente cuando guarda relación con los hechos, objeto y fines de la investigación o el juzgamiento; es racional cuando es realizable dentro de los parámetros de la razón y, por último, es útil cuando reporta algún beneficio, por oposición a lo superfluo o innecesario.» (Radicación No. 48128 - Aprobado Acta No.007 dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017) M P: JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA).

Como ha quedado explicado en los hechos, éste Despacho de la Inspección 7 "A" de Medellín inició el proceso, atendiendo un informe técnico procedente de la Secretaría de Gestión y Control Territorial, que da cuenta de las características de la construcción y ubicación por coordenadas, localizadas en el sector del Olaya Herrera, Comuna 7 de Medellín. (Informe técnico con Radicado No. 202220050648 del 25 de Abril de 2022).

En la investigación se han incorporado al expediente, una copia de la ficha predial con No de CBML: 07220420001, y una copia de la información del Certificado de Libertad y Tradición, suministrado a través del certificado VUR, cuya matrícula inmobiliaria es la No. 01N-19231, la cual muestra que el derecho de dominio del lote corresponde al Municipio de Medellín.

Tanto el Informe No 202220050648 del 25 de Abril de 2022 como la ficha predial y el certificado VUR, fueron elaborados de manera institucional y han sido aportados oficialmente para ser valorados, por tanto contribuyen con la conduencia de la prueba.

Son documentos probatorios revestidos de la pertinencia, en cuanto dan cuenta de la existencia de la edificación levantada en un terreno que le pertenece legalmente al Municipio de Medellín, es decir que se trata de un bien de uso público.

La documentación tiene información comprensible desde el punto de vista técnico y legal; por tanto brindan utilidad al proceso en cuanto se tiene certeza que se han materializado trabajos de construcción tendientes a consolidar una vivienda sobre





terrenos de uso público, lo cual despertó la atención de las autoridades, pudiendo establecer que se trata de un predio con:

- Área del Lote: 231.548,24 m²
- Clasificación del suelo: Urbano.
- Polígono: Z2_Z4_MI_20
- Tratamiento: Mejoramiento Integral en Suelo Urbano
- Categoría de Uso: Espacio Público Proyectado.
- Restricciones:
- Amenaza movimientos en masa: Alta
- Riesgo: alto
- Área Construida: 48 mts²

Según el **Acuerdo Municipal 048 de 2014**, el predio objeto de la visita representa un Bien Fiscal.

La ficha predial No 100021791441450 muestra que el CMBL 07220420001 tiene un área lote de 372.447 mts².

Es una información oficial elaborada por personal adscrito a cada dependencia administrativa, lo cual da cuenta de la autenticidad en cuanto a su origen y por consiguiente esta revestida de la presunción de validez.

Es importante analizar tres situaciones que se presentan en este caso, las cuales son de gran trascendencia:

- 1) Conductas contrarias a la Integridad Urbanística
- 2) Invasión u ocupación de inmuebles de uso público
- 3) Necesidad de una vivienda digna

CONDUCTAS CONTRARIAS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA

Ley 1801 de 2016

"ARTÍCULO 135. 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:

(...)

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

(...)"



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

PARÁGRAFO 1o. 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 7º. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDAS CORRECTIVAS A APLICAR
Numeral 3	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de muebles.

(...)"

Artículo 140 de la Ley 1801 de 2016: "Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Corregido por el art. 11, Decreto Nacional 555 de 2017. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)

2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente.

(...)

4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.

(...)"

Para poder realizar trabajos de construcción, es indispensable obtener los permisos legales para evitar contratiempos con las autoridades policivas, respecto del control a conductas contrarias a la integridad urbanística.

Que es la Licencia de Construcción?:

El DECRETO NACIONAL 1469 DE 2010, Artículo 1º definió que la "Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo. (...)

Por su parte el Decreto Nacional 1197 de 2016 dice en su Artículo 2° que modifica el artículo 1.1.7 del Decreto 1077 de 2015:

"Artículo 2.2.6.1.1.7. Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Cultural, y demás normatividad que regule la materia. Las licencias de construcción se concretarán manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes: (...)". Es decir obra nueva; ampliación; adecuación; modificación; restauración; reforzamiento estructural; demolición; reconstrucción y Cerramiento.

El Decreto 1203 de 2017 establece:

Artículo 2. Modificar el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual quedará así:

"Artículo 2.2.6.1.1.1 Licencia urbanística. 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. (...)"

Según las normas citadas, es requisito indispensable la consecución de la licencia urbanística antes de realizar un proceso constructivo, máxime en grandes Ciudades donde se han venido presentando invasiones indiscriminadas a terrenos que pueden ser públicos o privados. Las invasiones por no tener visos de legalidad, claramente van en contra de las normas del urbanismo, que a su vez pueden generar otros fenómenos perturbatorios de la sana convivencia, como en los casos de amenaza alta por movimientos de tierra en masa y otros fenómenos.



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Ahora bien, para conseguir la licencia urbanística también se requiere reunir otros requisitos ante las Curadurías Urbanas, que son las entidades competentes para emitir las licencias urbanísticas.

Cuando se presentan este tipo de conductas contrarias a la integridad Urbanística, las autoridades de Policía, en este caso este suscrito Inspector, tiene el deber de adelantar el proceso verbal abreviado y expedir una orden de policía en la que plasma una medida correctiva que debe ser acatada.

Artículo 198 ley 1801 de 2016. *"Autoridades de Policía. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.*

Son autoridades de Policía:

(...)

4. Los inspectores de Policía y los corregidores".

El artículo 173 de la ley 1801 de 2016 establece entre otras: *"Las medidas correctivas. Corregido por el art. 12, Decreto Nacional 555 de 2017. Las medidas correctivas a aplicar en el marco de este Código por las autoridades de Policía, son las siguientes:*

(...)

7. Multa General o Especial.

(...)

13. Restitución y protección de bienes inmuebles.

(...)

15. Demolición de obra.

16. Suspensión de construcción o demolición.

(...)"

Cuando se realizan construcciones sin el lleno de los requisitos, se cometen conductas contrarias a la Integridad Urbanística, y por consiguiente ello trae consecuencias para los responsables. La ley 1801 de 2016 establece en su artículo 181: *"(...) 2. Infracción urbanística. A quien incurra en cualquiera de las infracciones urbanísticas señaladas en el Libro II del presente Código o en las disposiciones normativas vigentes, se le impondrá además de otras medidas correctivas que sean aplicables y las sanciones de tipo penal a que haya lugar, multa por metro cuadrado de construcción bajo cubierta, de área de suelo afectado o urbanizado o de intervención sobre el suelo, según la gravedad del comportamiento, de conformidad con el estrato en que se encuentre ubicado el inmueble, así:*

a) Estratos 1 y 2: de cinco (5) a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

(...)

Cuando la infracción urbanística se realice en bienes de uso público o en suelo de protección ambiental, la multa se aumentará desde un 25% hasta en un 100%.





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

(...)"

Como ya se ha dicho, las construcciones sin licencia están prohibidas y con mayor razón cuando se trata de invadir terrenos de uso público. El Despacho va concluyendo que en este asunto ha habido conductas contrarias a la integridad urbanística por estar construyendo sin licencia, en un terreno que pertenece a una entidad pública como lo es el Municipio de Medellín (Hoy Distrito), según certificado VUR que contiene la información que reposa en el certificado de libertad y tradición sobre el derecho de dominio del inmueble con matrícula inmobiliaria No 01N-19231.

El Artículo 194 ibíd., hace referencia a: *"Demolición de obra. Consiste en la destrucción de edificación desarrollada con violación de las normas urbanísticas, ambientales o de ordenamiento territorial, o cuando la edificación amenaza ruina, para facilitar la evacuación de personas, para superar o evitar incendios, o para prevenir una emergencia o calamidad pública"*.

En este caso la Secretaría de Gestión y Control Territorial dijo que estaba "En proceso de constructivo". En todo caso *"no existe caducidad de la acción policiva"*.

INVASIÓN U OCUPACIÓN DE INMUEBLES DE USO PÚBLICO

Constitución Política. En nuestro Derecho Doméstico, la tutela jurídica sobre los bienes inmuebles está dada desde la Constitución Política, y por supuesto su desarrollo más detallado se encuentra en la ley y de demás normas a nivel local.

La protección es legal y se trata de garantizar el derecho de propiedad y el disfrute de los mismos, no siendo contra el derecho ajeno, además que el interés general tiene prevalencia sobre el interés particular. Veamos una ilustración en sede de Tutela:

"Por estar bajo la tutela jurídica del Estado, los bienes de uso público y los bienes fiscales son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos. Es por ello que para evitar estas situaciones, la misma Carta Política señala en su artículo 63, que todos los bienes de uso público del Estado "son inalienables, inembargables e imprescriptibles", en razón a que están destinados a cumplir fines de utilidad pública en distintos niveles: los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales. De este modo, al impedir que los particulares se apropien de los bienes fiscales, "se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad". (Sentencia T-314/12 MP-JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB).

El artículo 63 de la Constitución Política, Reglamentado por la Ley 1675 de 2013 señala: "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

ARTICULO 82 ibíd. "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

(...)"

Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la nación.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Código Civil:

Código Civil Colombiano

"Artículo 674. _ Se llaman Bienes de la Unión, aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la unión o bienes fiscales".

Bienes Estatales

"La clasificación de los bienes estatales entre bienes de uso público y bienes fiscales viene dada inicialmente por el artículo 674 del Código Civil, el cual denomina a los primeros como "bienes de la Unión", cuya características principales que pertenecen al dominio de la República. Seguidamente, establece que cuando el uso de estos bienes pertenece a los habitantes de un territorio como las calles, plazas, puentes, etc., se llaman "bienes de la Unión de uso público" o "bienes públicos del territorio". Finalmente, cuando estos bienes se encuentran en cabeza del Estado, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman "bienes fiscales" o, simplemente, "bienes de la Unión" (-)

"ARTICULO 679. PROHIBICION DE CONSTRUIR EN BIENES DE USO PÚBLICO Y FISCALES. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión".

Artículo 2519. _ Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso.

Desde el año 1937, a través del Decreto 640 se contempló la Restitución de Bienes de Uso Público:

"Artículo 1º. _ Los alcaldes procederán inmediatamente a hacer que se restituyan las zonas de terreno que los particulares hayan ocupado o usurpado, en cualquier tiempo, a las vías públicas urbanas o rurales, conminándolos con multas (...) por cada mes de mora que transcurra después del término que se les conceda para cumplir dicha orden (...)"





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Artículo 5º ibíd. _ “Es un deber de los alcaldes y gobernadores proceder de oficio, inmediatamente que tengan conocimiento de la ocupación que, en cualquier tiempo, se haya hecho de zonas de vías públicas, urbanas o rurales, a dictar las providencias conducentes a la correspondiente restitución”.

Ley 9ª de 1989:

“Artículo 5º. _ Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

Artículo 6º ibíd. _ “El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el consejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeables por otros de características equivalentes.

(...)

La norma anterior está en armonía con el artículo 313 de la Constitución Política en cuanto son los Concejos Municipales quienes tienen la función de reglamentar los usos del suelo, y para el caso de Medellín se encuentra el Plan de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 48 de 2014, que en su artículo 68 hizo una clasificación por subcategorías:

“1. Bienes de uso público. Áreas destinadas al uso general y directo de todos los habitantes, los cuales hacen parte de cualquiera de las categorías y subcategorías del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, tales como: parques, parques cívicos, plazas, zonas verdes recreacionales, miradores panorámicos urbanos y rurales.

(...)

Espacio Público

La ley 1801 de 2016 en su Artículo 139 establece la 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”.*

Se ha hecho este recuento normativo sobre los bienes de Uso Público y el Espacio Público, para ilustrar a las personas indeterminadas responsables de esta construcción, sobre la importancia de respetar y garantizar el patrimonio público inmobiliario del Estado y los Entes Territoriales, de tal manera que se pueda convivir en armonía, diferenciando el bien de uso público del bien de uso privado, y contribuir a una vida social en sana convivencia.

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Commutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



www.medellin.gov.co





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

El inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política reza: *“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”.*

Pero también los coasociados están llamados a acatar las decisiones administrativas impartidas por las autoridades de conformidad con la Constitución Política y la ley, de tal manera que se eviten consecuencias como las medidas correctivas de carácter pecuniario denominadas multas, o las suspensiones de obra, demoliciones y restitución de terrenos ocupados ilegalmente. Los operativos y recorridos rutinarios de control policivo van detectando estos fenómenos, y por eso los presuntos responsables son llamados a responder en este tipo de diligencias, donde las decisiones les pueden afectar la economía si resultan comprometidos en desacatos o violaciones a la ley policiva.

Desde la Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 se trazaron unos parámetros como:

ARTICULO 1o. OBJETIVOS. La presente ley tiene por objetivos:

“(…)

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

(…)”.

El derecho de propiedad se debe garantizar tanto en la relación predio propietario de bienes inmuebles privados, como en los de uso público, entendiendo que en estos últimos la titularidad es del Estado ya sea a nivel Nacional, Distrital, Departamental o Municipal.

La ocupación de terrenos de uso público con construcciones de particulares son llamadas comúnmente invasiones, por tanto al no estar autorizadas, la entidad





pública titular del derecho de dominio las puede reclamar en cualquier momento a través de lo que se llama Restitución y Protección de bienes inmuebles por perturbación a la posesión o mera tenencia y a las servidumbres.

Artículo 77 ibíd. Comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles. Son aquellos contrarios a la posesión, la mera tenencia de los bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público, bienes de utilidad pública o social, bienes destinados a prestación de servicios públicos. Estos son los siguientes:

1. *Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente.*
 (...)

Parágrafo. 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	Restitución y protección de bienes inmuebles.

Artículo 190 de la ley 1801 de 2016. "Restitución y protección de bienes inmuebles. *Consiste en devolver la posesión o tenencia a quien tiene el legítimo derecho sobre los bienes inmuebles de particulares, baldíos, fiscales, de uso público, área protegida y de especial importancia ecológica, bienes de empresas destinados a servicios públicos cuando hayan sido ocupadas o perturbadas por vías de hecho*".

En este caso existen unos documentos públicos que dan cuenta de la titularidad del derecho de dominio del lote donde está ubicada la construcción con CBML Construcciones localizadas, en el lote con CBML: 07220420001, Comuna 7: Barrio Olaya Herrera, Robledo, Zona: 2. Coordenadas: 6°16'23.174"N – 75°36'54.027"O. Inmueble No. 41; por lo que necesariamente se debe ordenar la restitución del terreno a favor del Municipio de Medellín.

NECESIDAD DE UNA VIVIENDA DIGNA

Se presenta entonces una situación que debe ser mirada desde la misma Constitución Política. Por un lado está el Derecho a la Vivienda Digna según indica el "ARTICULO 51. *Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*"; y por otra parte están los artículos 63, que hace referencia a que los bienes de la Unión son inalienables, imprescriptibles e inembargables. El ARTÍCULO 82. *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.* Artículo 102. *El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece a la nación*".



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

"[E]l derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de 'vivienda adecuada'...significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable" 1 (4.1. Observación General número 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Página 1 de 9 Anexo 2 1. Declaración Universal de Derechos...

<https://www.ohchr.org/Housing/Mexico-Annex2>

La vivienda construida en el CBML: 07220420001, Comuna 7: Barrio Olaya Herrera, Robledo, Zona: 2. Coordenadas: 6°16'23.174"N – 75°36'54.027"O. Inmueble No. 41, a cargo de las personas indeterminadas, presenta tres circunstancias que no se pueden pasar por alto, ya que por una parte no tiene licencia de construcción, y existe la legislación que exige cumplir con ese requisito antes de construir, o que habiendo construido, posteriormente se debe obtener el reconocimiento por autoridad competente como son las Curadurías Urbanas.

La segunda circunstancia es que se trata de la ocupación de un terreno de propiedad del Municipio de Medellín con matrícula Inmobiliaria No 01N-19231; y la tercera circunstancia es la presunta necesidad de la vivienda que puedan tener, por lo que deberán conocer alternativas institucionales de solución de vivienda digna.

Las decisiones administrativas producto del control urbanístico no pueden desconocer la calidad de vida que debe tener cada colombiano y una de ellas es poder gozar de una vivienda digna. Debe haber entonces una proporcionalidad y razonabilidad en la decisión.

En conjunto las conductas analizadas dan lugar a proferir una Orden de Policía que como ya se dijo, debe contener una medida correctiva. El Artículo 149 ley 1801 de 2016 establece: **"Medios de Policía. Los medios de Policía son los instrumentos jurídicos con que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía, así como para la imposición de las medidas correctivas contempladas en este Código.**

Los medios de Policía se clasifican en inmateriales y materiales.

Los medios inmateriales son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de Policía.

¹ Un análisis detenido de algunos contenidos esenciales del derecho a la vivienda adecuada fue efectuado por esta corporación en Sentencia C-936 de 2003.



Son medios inmateriales de Policía:

1. Orden de Policía.

(...).

Pero la orden de Policía además debe estar fundamentada en principios como:

Proporcionalidad y razonabilidad. *"La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario".* (Artículo 8º ley 1801 de 2016).

El interés general debe ser protegido, pero el particular también requiere atención no solo de la persona como tal, sino de parte del Estado a través de sus políticas públicas en materia de vivienda. Por esa razón las personas indeterminadas podrán ser atendidas en Instituciones Públicas, que tienen a su cargo proporcionar asesorías en materia de vivienda, siempre que ellas pidan asesoría.

Es de suma importancia hacer la caracterización de los hogares para saber si cumplen con los requisitos para hacerse acreedores a una vivienda digna, por lo que deben acudir ante la **Secretaría De Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos** ubicada en la carrera 53 No 42-101 para esa finalidad, y posteriormente acudir ante el **INSVIMED-Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín**, ubicado en la calle 47D No 75-240, ya que ambas instituciones hacen parte de la estructura administrativa del Municipio de Medellín, donde les deben brindar la atención; e incluso en **COMFAMA** o en otras entidades del orden nacional también pueden encontrar asesoría y atención sobre la adquisición de viviendas de interés social; en todo caso deben presentar esta Orden de Policía para que se le analice su situación y de esa manera proceder a cumplir con la orden que se profiere en esta decisión.

Las decisiones administrativas también deben obedecer a un criterio de Necesidad. *"Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto".* (Artículo 8º ley 1801 de 2016).

La finalidad de una vivienda para cada colombiano como interés privado, se debe garantizar en armonía con el respeto y buen uso que se debe dar al Espacio Público, a los bienes fiscales y de uso público que están cobijados por el interés general.

Debe haber una armonía complementaria entre el interés general y el particular, que garantice disfrutar de los bienes privados y de los bienes de uso público de manera apropiada y armónica, es decir de acuerdo a su destinación, y en todo caso aboliendo cualquier asomo de arbitrariedad.

De una parte el Municipio de Medellín requiere recuperar el terreno que ha sido invadido por particulares, el cual está catalogado en gran parte como zona de alto



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

riesgo, y no es apto para desarrollar actividades de construcción de vivienda; y por otra parte es necesario proteger a las personas que habitan esos terrenos porque están potencialmente en riesgo. Adicionalmente la necesidad de la vivienda digna que presuntamente tienen las personas indeterminadas otra razón para proferir esta decisión.

Del material probatorio y de la normatividad ilustrativa del asunto también se saca otra conclusión consistente en que no podrán obtener la licencia de construcción de su mejora ubicada en el lote con CBML: 07220420001, Comuna 7: Barrio Olaya Herrera, Robledo, Zona: 2. Coordenadas: 6°16'23.174"N – 75°36'54.027"O. Inmueble No. 41, porque el lote es de naturaleza pública, no le pertenece; y lo que debe hacer es acudir a las entidades que si le puedan ofrecer una solución de vivienda digna.

Sin más consideraciones,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que **PERSONAS INDETERMINADAS** son responsables de la construcción sin licencia ubicada en Lote con CBML: 07220420001, Comuna 7: Barrio Olaya Herrera, Robledo, Zona: 2. Coordenadas: 6°16'23.174"N – 75°36'54.027"O. Inmueble No. 41; que tiene la matrícula inmobiliaria No 01N-19231, de propiedad del Municipio de Medellín, con lo siguientes datos adicionales:

- Área del Lote: 231.548,24 m²
- Área con Infracción urbanística: 48 M²
- Clasificación del suelo: Urbano.
- Polígono: Z2_Z4_MI_20
- Tratamiento: Mejoramiento Integral en Suelo Urbano
- Categoría de Uso: Espacio Público Proyectado.
- Restricciones: Amenaza movimientos en masa: Alta.

La ficha predial No 100021791441450 muestra que el CBML 07220420001 tiene un área lote de 372.447 mts².

ARTÍCULO SEGUNDO: PERSONAS INDETERMINADAS son responsables de la construcción sin licencia descrita en el artículo anterior, proceder a **DEMOLER LA CONSTRUCCIÓN Y RESTITUIR** el lote al **MUNICIPIO DE MEDELLIN** en un término de sesenta (60) días calendario contados a partir de la fecha en que esta decisión quede en firme, por ser el titular del derecho de dominio, según las consideraciones de esta decisión.

Parágrafo: La demolición ordenada se debe hacer por personal capacitado y calificado para tal efecto; de manera que garantice el cumplimiento satisfactorio de los requerimientos técnicos estipulados para este tipo de intervenciones.





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

ARTÍCULO TERCERO: EL DESPACHO SE ABSTINE de imponer multa especial por infracción urbanística a **PERSONAS INDETERMINADAS** responsables de la construcción descrita en el artículo primero y las consideraciones de esta Orden de Policía; pero si no se da cumplimiento a esta Orden de Policía en el plazo establecido, el Municipio de Medellín podrá ordenar la ejecución material de los trabajos de demolición, y en caso de que aparezcan los responsables de la Infracción Urbanística, se les podrá hacer responsable de los costos de esos trabajos, y consecuentemente se podrá iniciar investigación penal por fraude a resolución administrativa; todo de conformidad el Artículo 224 de la ley 1801 de 2016. También se les podrá iniciar investigación penal por fraude a resolución administrativa; todo de conformidad el Artículo 224 de la ley 1801 de 2016: *"Alcance penal. "El que desacate, sustraiga u omita el cumplimiento de las decisiones u órdenes de las autoridades de Policía, dispuestas al finalizar el proceso verbal abreviado o inmediato, incurrirá en conducta punible de conformidad con la legislación penal"*.

El artículo 150 ibíd., establece: *"(...) Las órdenes de Policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código. Si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes.*

Parágrafo. El incumplimiento de la orden de Policía mediante la cual se imponen medidas correctivas configura el tipo penal establecido para el fraude a resolución judicial o administrativa de Policía establecido en el artículo 454 de la Ley 599 de 2000".

ARTÍCULO 454. FRAUDE A RESOLUCIÓN JUDICIAL O ADMINISTRATIVA DE POLICÍA. *<Artículo modificado por el artículo 47 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial o administrativa de policía, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes."*

ARTÍCULO CUARTO: RECOMENDARLE a las **PERSONAS INDETERMINADAS** responsables de la construcción descrita en el artículo primero y las consideraciones de esta Orden de Policía, para que acudan ante instituciones como el la **Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos**, ubicada en la carrera 53 No. 42-101, Edificio La Libertad (1) piso para que le hagan la caracterización de su hogar; y al **INSVIMED (Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín)** ubicado la calle 47D No 75-240, o incluso en COMFAMA, con el objeto de poderse acoger a las políticas de vivienda digna que ofrecen esas entidades, donde deberá presentar esta decisión para que se le analice su situación, pues deben darle cumplimiento a esta orden policiva.

ARTÍCULO QUINTO: La presente decisión se notifica en estrados de conformidad con lo establecido en el Artículo 223, Numeral 3 Literal d) de la ley 1801 de 2016, y contra ella proceden los recursos de reposición ante el mismo funcionario que dictó el acto administrativo y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto devolutivo dentro de la audiencia y se remitirá al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustentará dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del recurso. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

CUMPLASE

CARLOS ARTURO DUQUE HIGUITA
Inspector

JAHROIVÁN AVILEZ LLANOS
Secretario



