



Alcaldía de Medellín

SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

RESOLUCIÓN No. 202250128088
(23 de diciembre de 2022)

Expediente: Radicado THETA No. 2-0035506-21

Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso verbal abreviado con radicado No. 2-0035506-21, adelantado en la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA.

El Secretario de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, en uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el artículo 207 de la Ley 1801 de 2016 y en la Circular No. 201960000199 de 2019 expedida por el Alcalde de Medellín, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

Mediante oficio No. GS – 2021 1892371 / SEPRO – GUPAE – 29.25 del 30 de agosto de 2021, la Policía Nacional informó a la INSPECCIÓN DE POLICÍA AMBIENTAL que el 23 de agosto de 2021 atendió una solicitud realizada a través de la línea telefónica del grupo de Protección Ambiental y Ecológica, en la que se reportó un video donde se aprecia que la propietaria de un animal canino lo golpeaba en varias oportunidades con un objeto contundente (palo).

Se indicó en el documento que la autoridad competente se desplazó a la carrera 38 No. 118 – 25 interior 2906 del barrio Santo Domingo, para realizar la *aprehensión material de un canino macho, raza Pitbull, color negro, el cual se encontraba aparentemente sano.*

Que en el sitio se logró contactar vía telefónica a BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.017.174.015, a quien se le informó sobre el motivo de la visita y el procedimiento a realizar. En consecuencia y atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1774 de 2016, en concordancia con la Ley 84 de





Alcaldía de Medellín

1989, se llevó acabo la aprehensión material preventiva del ejemplar, el cual fue trasladado al Centro de Bienestar la Perla a efectos de ser valorado por el profesional encargado (folio 2).

En relación a lo narrado, se observa en el expediente valoración etológica, historial clínico, formato hemograma y extendido de sangre periférica del paciente aprehendido y el Acta de Control a la Fauna Doméstica No. 195 donde consta el medio de detención del canino en cuestión (folios 4 – 8).

Con ocasión a la información antecedita, la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA por medio de oficio del 29 de septiembre de 2021 le dio inicio a una acción de policía, a través de procedimiento verbal abreviado con radicado No. 2-0035506-21, al tenor de lo dispuesto en el Título XIII – *DE LA RELACIÓN CON LOS ANIMALES* – estatuido en la Ley 1801 de 2016. En consecuencia el despacho se dispuso citar a audiencia pública a la presunta contraventora, de conformidad con lo establecido en el artículo 223 ibídem (folio 9).

Para el día 05 de octubre de 2021 la inspección de conocimiento se instaló en audiencia pública mediante la plataforma digital Microsoft Teams, en atención a una presunta infracción contenida en la Ley 1774 de 2016, por lo que se hizo alusión, entre otros, a lo estatuido en el artículo 4 de la normativa en cita, que modificó el artículo 10 de la Ley 84 de 1989.

“ARTÍCULO 4°. El artículo 10 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 10. Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente ley que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo establecido en el título XI-A del Código Penal, serán sancionados con prisión de tres (3) meses a un (1) año.



Alcaldía de Medellín

En ese contexto, la operadora policial le otorgó el uso de la palabra a BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA para que expusiera sus argumentos y solicitara las pruebas que pretendiera hacer valer al interior del trámite, por lo cual la ciudadana manifestó, en síntesis, que el perro es muy agresivo ha agredido a su hijo, a un vecino y a ella le provocó una mordida en un seno, azuzada por una vecina lo golpeó con un palo para reprimirlo, siendo esta la primera vez que ejercía violencia sobre el animal.

Escuchadas las declaraciones anteriores, la funcionaria encargada pasó a valorar las pruebas obrantes en el plenario, con base en las que, previa motivación, determinó que claramente se logró comprobar que la ciudadana BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA le generó golpes al canino en reiteradas oportunidades hasta el punto de romper el objeto contundente usado para tal fin.

En definitiva, según registro digital de la diligencia en comento, la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA en mérito de lo expuesto, resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR la imposición de medida correctiva de **MULTA**, a la señora **BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA** identificada con cédula **1.017.174.015** de Medellín, correspondiente a CINCO (5) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes a la fecha de la contravención, es decir que para el año 2021 tuvo un valor equivalente a CUATRO MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS M/CTE (\$4.542.630) por incurrir en la conducta que se le endilga, los cuales deberá sufragar a favor del Municipio de Medellín dentro del primer mes (30 días calendario) contado a partir de la ejecutoria de la presente decisión, so pena de las demás consecuencias jurídicas que se generan por su no pago, conforme a lo consagrado en los Artículos 182, 183 y 184 de la Ley 1801 de 2016.

ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR EL DECOMISO del canino de nombre BRUNO que se encuentra bajo la custodia del Centro de Bienestar Animal la Perla, identificado con microchip N° 124183, historia clínica R # 347, se ordena el decomiso de conformidad con lo establecido en el artículo 179 de la Ley 1801 de 2016 y se deja a disposición de la Secretaría de Medio Ambiente del municipio de Medellín. Frente a esta situación solamente procede recurso de reposición.

ARTÍCULO TERCERO: INDICAR que contra la presente decisión proferida por la autoridad de policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de





Alcaldía de Medellín

apelación ante el superior funcional, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto suspensivo dentro de la audiencia y se remitirá al superior funcional 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 (Artículo 223, Numeral 4° del Código Nacional de Seguridad y Convivencia).

*Es de aclarar que el superior funcional de este despacho es la Secretaría de Seguridad y Convivencia y el recurso se deberá radicar en el Centro de Atención a la Ciudadanía, ubicado en el Sótano A, del Centro Administrativo CAM – Alcaldía de Medellín.
(...)"*

Notificada la decisión en estrados, la accionada interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación. El primero de ellos fue resuelto en la misma diligencia de manera desfavorable, confirmándose el fallo proferido. El segundo, se concedió para que esta Secretaría lo desatara en los términos del numeral 4 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 (Acta visible a folios 11 - 13).

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro del término legal dispuesto para el efecto, BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA presentó sustentación del recurso de apelación instaurado, donde destacó los mismos planteamientos expresados en la etapa de argumentos en la audiencia pública, pero refiriéndose a un perro llamado ROCKY.

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en la Circular No. 201960000199 de 2019 expedida por el Alcalde del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en concordancia con el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 1437 de 2011, el Decreto Municipal No. 883 de 2015; la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín es competente para conocer y decidir sobre el recurso de la referencia, en virtud del mandato legal establecido en el artículo 207 del Código



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144
Commutador: 385 5555 Medellín - Colombia





Alcaldía de Medellín

Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual señala que la autoridad administrativa especial en seguridad conocerá del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los corregidores o inspectores de policía, según la materia.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

A través de la presente actuación se estudiará y procederá a establecer si el procedimiento aplicado por la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA es apto para el conocimiento de las contravenciones preceptuadas en el Estatuto Nacional de Protección de los Animales – *Ley 84 de 1989, modificada por la Ley 1774 de 2016*, de igual manera se determinará si la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de Medellín es la autoridad competente para conocer del acto administrativo impugnado, o si por el contrario hay lugar a declarar la nulidad de la actuación por violación al debido proceso.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el debido proceso en actuaciones administrativas de policía nos remite a un sistema de garantías cuya finalidad es proteger los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones del Estado, y a su vez, limitar y controlar el poder que este ejerce, para que se obtengan decisiones justas conforme a las normas que regulan la respectiva materia.

CASO CONCRETO

Mediante audiencia pública celebrada el día 05 de octubre del año en curso, la INSPECTORA DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA profirió acto administrativo en el que le impuso a BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA la sanción de multa equivalente a \$4.542.630.00, por haber incurrido en la conducta que se le endilga. Aunado, la funcionaria de conocimiento ordenó el decomiso definitivo del canino que se encuentra bajo custodia del Centro de Bienestar Animal la Perla, identificado con microchip N° 124183, de conformidad con





Alcaldía de Medellín

lo establecido en el artículo 179 de la Ley 1801 de 2016. Sobre este punto la operadora policial advirtió que solamente procedía el recurso de reposición.

Respecto a la decisión, la ciudadana en mención instauró los medios de impugnación que consideró pertinentes.

No obstante, es de señalar que si bien el hecho aquí atribuido y el correctivo impuesto en virtud de tal comisión, no se compadecen con las conductas contrarias a la convivencia y las medidas correctivas establecidas por el legislador en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, esta Secretaría abordará el conocimiento del presente asunto, dato que el mismo se tramitó por el proceso verbal abreviado contemplado en el artículo 223 de la norma en cita.

Encontrándose el expediente a despacho, a efectos de decidir lo concerniente al recurso de alzada presentado por BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA, se advierte la incursión en causal de nulidad que deberá ser declarada mediante providencia, por esta Autoridad Administrativa Especial de Policía. Por lo cual, es necesario mencionar que para garantizar el cumplimiento de la norma que consagra el derecho fundamental al debido proceso, en los diversos ordenamientos procesales, se tipifican como causales de nulidad de las actuaciones judiciales y administrativas, las circunstancias que en consideración del legislador se erigen en vicios tales que impiden un adecuado desarrollo del proceso.

En ese sentido, no puede apartarse esta Secretaría del análisis riguroso de las actuaciones adelantadas en sede de primera instancia, pues se procederá a verificar la aplicación de las formas procesales establecidas en la Ley 1801 de 2016 con relación al desarrollo del principio de legalidad como uno de los elementos que estructura el derecho al debido proceso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

Conforme a lo esbozado, es pertinente citar de manera expresa el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, el cual prevé el trámite del proceso verbal abreviado:



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144
Conmutador: 385 5555 Medellín - Colombia





Alcaldía de Medellín

“Artículo 223. Trámite del proceso verbal abreviado. Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes:

1. Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

2. Citación. Las mencionadas autoridades, a los cinco (5) días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia, en caso de que no hubiera sido posible iniciar la audiencia de manera inmediata, citará a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento.

3. Audiencia pública. La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía. Esta se surtirá mediante los siguientes pasos:

a) Argumentos. En la audiencia la autoridad competente, otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;

b) Invitación a conciliar. La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias, de conformidad con el presente capítulo;

c) Pruebas. Si el presunto infractor o el quejoso solicitan la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. Igualmente la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término. La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se podrá prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de Policía decidirá de plano. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía

d) Decisión. Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.

4. Recursos. Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico,





Alcaldía de Medellín

los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de 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.

Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo.

Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía.

(...)" (Subrayas por fuera de texto original).

De conformidad con la normativa antes transcrita, y al evidenciar este despacho yerros en la actuación adelantada por la A quo el día 05 de octubre de 2021, esta instancia no adoptará decisión de fondo sobre el proceso verbal abreviado con radicado No. 02-0035506-21, por cuanto se reitera que el trámite ejecutado por la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA se encuentra viciado de causal de nulidad, por violación al derecho al debido proceso y al principio de legalidad.

- **EN CUANTO A LA CITACIÓN – numeral 2, artículo 223, Ley 1801 de 2016:**

Para empezar, encuentra esta Secretaría que a BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA el día 29 de septiembre de 2021, se le envió citación a la dirección CARRERA 38 118 25 INTERIOR 2906, donde se le indicó que la diligencia se llevaría a cabo por la presunta comisión de "comportamientos que afectan a los animales en general, acogiendo lo reglado en el Título XIII "de la Relación de los Animales"" de la Ley 1801 de 2016.

En ese contexto, se deduce que a la accionada no se le señaló realmente la conducta por la cual fue convocada a la presente actuación, tal y como lo estipula el numeral 2 del artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, teniendo en cuenta además que ni siquiera en el desarrollo del procedimiento cursado se le atribuyó un comportamiento contrario a la convivencia acorde a los lineamientos



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144
Commutador: 385 5555 Medellín - Colombia





Alcaldía de Medellín

dispuestos en la Ley 1801 de 2016, motivo por el que considera esta dependencia que el proceder impartido por la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA involucra una violación al debido proceso administrativo a la luz del articulado en cita.

- **EN CUANTO A LA CONCILIACIÓN – literal b), numeral 3, Ley 1801 de 2016:**

Sobre este punto, es menester traer de presente el concepto de conciliación dispuesto por la Ley 1801 de 2016:

“Artículo 232. Conciliación. La conciliación en materia de convivencia procederá ante la autoridad de Policía que conozca del caso, en cualquier etapa del trámite del procedimiento o en el momento en que se presente el desacuerdo o conflicto de convivencia.

Una vez escuchados quienes se encuentren en desacuerdo o conflicto, la autoridad de Policía o el conciliador, propondrá fórmulas de solución que aquellos pueden acoger o no. De realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de conciliación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, lo cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo ante las autoridades judiciales competentes.

Las medidas correctivas de competencia de los comandantes de estación, subestación o centro de atención inmediata de Policía, no son susceptibles de conciliación.

No son conciliables los comportamientos que infringen o resultan contrarios a las normas urbanísticas, ambientales, sanitarias, del uso del espacio público, del ejercicio de la actividad económica, de la libertad de circulación, de las interacciones entre las personas y las autoridades, los que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes, del ejercicio de la prostitución, y del derecho de reunión.

(...)" (Subrayas por fuera de texto original).

La norma transcrita, enmarca de manera taxativa las conductas contrarias a la convivencia que no son susceptibles de conciliación, elementos que no fueron invocados por la A quo al momento de prescindir de la etapa conciliatoria en la correspondiente diligencia, pues sus motivos versaron sobre lo siguiente:





Alcaldía de Medellín

“como se trata de salvaguardar el bienestar del animal de compañía esta etapa no se desarrolla”.

Se colige entonces que tales planteamientos distan de los asuntos no conciliables que trae la Ley 1801 de 2016, pues se reitera que la codificación es clara al definir los comportamientos contrarios a la convivencia, en los que esta figura procede o no, aspectos que no se reflejaron en lo expresado por la operadora policial al momento de pronunciarse sobre la posibilidad de implementar mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Es por esto que, se evidencia claramente la incompatibilidad entre las conductas aquí ventiladas y la finalidad del proceso único de policía consagrado en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

- **EN CUANTO A LA DECISIÓN – literal d), numeral 3, Ley 1801 de 2016:**

Encuentra esta autoridad que la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA en su decisión, le atribuyó a BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA una conducta y una sanción que no están descritas en la Ley 1801 de 2016, pues se tiene que las mismas están reguladas es en la Ley 1774 de 2016. Frente a este particular es necesario traer las ideas esgrimidas por la honorable Corte Constitucional, en la Sentencia T-010 de 2017:

“La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

Aunado la misma corporación a través de la Sentencia C-412 de 2015 precisó que:

“DEBIDO PROCESO-Concepto y alcance/DEBIDO PROCESO-Elementos integradores



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144
Commutador: 385 5555 Medellín - Colombia





Alcaldía de Medellín

El artículo 29 de la Constitución dispone, de una parte, que toda actuación se desarrolle con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia. Y, de otra, constituye una limitación a los poderes del Estado, habida cuenta de que corresponde al legislador establecer previamente la infracción, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en estas y la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción. La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable, precisando que son elementos integradores del debido proceso los siguientes: "a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario."

En consecuencia, se colige que la actuación ejecutada no se desarrolló conforme a la normatividad existente, por lo cual, en aras de garantizar el principio de legalidad que se materializa en el derecho fundamental al debido proceso de la parte accionada, se advierte que, este tipo de deliberaciones conlleva a imprecisiones o falta de certeza en cuanto a la atribución de los actos considerados como reprochables, dado que ello configura una inseguridad jurídica para el acreedor del correspondiente correctivo, ya que le impide el óptimo ejercicio del derecho de contradicción.

De modo que, como lo han dicho en repetidas ocasiones a través de los diferentes fallos nuestros jueces constitucionales, las actuaciones administrativas deben estar ajustadas a derecho, respetando de manera efectiva las garantías de los ciudadanos.

Por lo tanto, no es un simple capricho de esta Secretaría requerir que la conducta, endilgada, se encuentre descrita de forma expresa en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, junto con la medida correctiva que contempla, teniendo en cuenta además que tal circunstancia debe encontrarse inmersa en la etapa de decisión, pues se trata de un mandato legal que exige que la misma se surta correctamente en el trámite del proceso verbal abreviado, en armonía con lo dispuesto en el literal d), numeral 3 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 que precisa:





Alcaldía de Medellín

*“d) **Decisión.** Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados”.*

En síntesis, es evidente que la A quo no avizó la ejecución de un comportamiento contrario a la convivencia dispuesto en la Ley 1801 de 2016, pues desde luego consideró que el conflicto suscitado corresponde es a una conducta establecida en el artículo 4° de la Ley 1774 de 2016, que modificó el artículo 10 de la Ley 84 de 1989.

• DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS:

Por otra parte, considera esta Secretaría que es pertinente pronunciarse sobre los correctivos que se impusieron en la actuación objeto de análisis, en orden a lo cual se destacan los siguientes lineamientos dispuestos en la Ley 1801 de 2016:

*“**Artículo 172. Objeto de las medidas correctivas.** Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia.
Parágrafo 1o. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia.*

(...)

***Artículo 179. Decomiso.** Es la privación de manera definitiva de la tenencia o la propiedad de bienes muebles no sujetos a registro, utilizados por una persona en comportamientos contrarios a las normas de convivencia, mediante acto motivado.
Parágrafo 1o. Los bienes muebles utilizados en la comisión de los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, serán decomisados.*

(...)

***Artículo 180. Multas.** <Artículo modificado por el artículo 42 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 22 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente:> Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato,*





Alcaldía de Medellín

o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

2. Infracción urbanística.

3. Contaminación visual.

(...)" (Subrayas por fuera de texto original).

o **Sobre el Decomiso:**

Es claro que esta figura corresponde a una medida correctiva que solo es de conocimiento de los inspectores de policía o corregidores, y que el análisis de su aplicación no es procedente por parte de una autoridad distinta, sin embargo, es necesario advertir que la imposición del decomiso en el caso en concreto no representa una acción impartida en virtud de la comisión de un comportamiento contrario a la convivencia, tal y como lo señala el artículo 172 de la Ley 1801 de 2016.

Lo anterior, dado que es evidente que lo que motivó la exigencia de este correctivo fue la ocurrencia de los hechos descritos en el artículo 4° de la Ley 1774 de 2016, que modificó el artículo 10 de la Ley 84 de 1989, proceder que configura un yerro, pues tal comisión no constituye un presupuesto normativo necesario que dé lugar a la aplicación de la orden impartida.

o **Sobre las Multas:**

Igualmente se observó que la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA impuso a la ciudadana una multa equivalente a cinco (05) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes por valor de \$4.542.630.00,





Alcaldía de Medellín

correctivo que no guarda relación alguna con los rubros clasificados en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

En vista de lo expuesto, es evidente que la graduación de la multa en mención no dependió de la comisión de una conducta contraria a la convivencia, y por ende no representa una medida correctiva atribuida en virtud de la misma, por el contrario, se trata de una sanción impuesta con ocasión a un comportamiento estatuido en otro ordenamiento, esto es, el artículo 4° de la Ley 1774 de 2016, que modificó el artículo 10 de la Ley 84 de 1989, lo cual se aísla drásticamente del objeto de regulación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia.

De todo lo anterior, se desprende evidentemente un defecto sustantivo por interpretación errónea o irrazonable de la norma, como a bien lo fundamenta el máximo ente constitucional colombiano en la sentencia SU 918 de 2013, a saber:

“Pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso en concreto, para determinar su forma de aplicación, y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, no les es dable en esta labor, apartarse de las disposiciones consagradas en la Constitución o la ley, pues de hacerlo, se constituye en una causal de procedencia de la acción de tutela contra la decisión adoptada. Por lo anterior, cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente irrazonable o se deja de aplicar una norma aplicable, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial, ésta deja de ser una vía de derecho para convertirse en una vía de hecho, razón por la cual la misma deberá dejarse sin efectos jurídicos, para lo cual la acción de tutela el mecanismo apropiado. En esta hipótesis no se está ante un problema de interpretación normativa, sino ante una decisión carente de fundamento jurídico, dictada según el capricho del operador jurídico, desconociendo la ley, y trascendiendo al nivel constitucional en tanto compromete los derechos fundamentales de la parte afectada con tal decisión.”

No se pueden fragmentar los procedimientos establecidos por el legislador, porque con ello, se vulnera claramente la garantía constitucional al debido proceso que se



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144
Conmutador: 385 5555 Medellín - Colombia





Alcaldía de Medellín

debe comprender en armonía con el principio de legalidad el cual establece que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes del acto que se le imputa, y desde el principio de proporcionalidad y razonabilidad establecido en el numeral 12 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016, en el resorte de las competencias de los inspectores y corregidores de policía no se estaría desconociendo las disposiciones de la Ley 84 de 1989, luego que las autoridades jurisdiccionales en su ámbito de competencia podrán adelantar al mismo tiempo los procesos a que dieran lugar.

Por todo esto, es importante destacar que los funcionarios administrativos deben dar aplicación a la garantía fundamental del debido proceso en todas sus actuaciones. En tal sentido, la Ley 1801 de 2016 ha consagrado este concepto como un principio rector de los procedimientos administrativos de policía, tal como se dispone en el numeral 7 de su artículo 8, de modo que éstos deben ceñirse al principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus funciones y potestades legales, con el propósito de evitar un escenario de arbitrariedad e inseguridad jurídica.

Cabe señalar que, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre lo que es el defecto procedimental, el cual se presenta cuando se desconocen las normas propias de cada trámite, así:¹

(...)

“el defecto procedimental absoluto, que se presenta cuando el funcionario se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente -desvía el cauce del asunto-, o ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente, afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso, y el defecto procedimental en la concepción de exceso ritual manifiesto, que se presenta cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”

(...)

En línea, dicho tribunal constitucional en la Sentencia T-125 de 2010, ha señalado frente a las nulidades procesales que *“son irregularidades que se presentan en el*

¹ Sentencia T-1082 del doce (12) de diciembre de dos mil doce (2012). MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub





Alcaldía de Medellín

marco de un proceso, que vulneran el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador –y excepcionalmente el constituyente- les ha atribuido la consecuencia – sanción- de invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso”.

Por consiguiente, es necesario señalar en cuanto al respeto de las formas procesales en materia administrativa, los preceptos jurisprudenciales propuestos por la Corte Constitucional, así: ²

“Específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso, se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen “los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso. (...) De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”.
(Subrayas por fuera de texto original).

Frente al debido proceso como desarrollo del principio de legalidad y como pilar primordial del ejercicio de las funciones públicas, es un derecho fundamental que tiene por objeto la preservación de una efectiva realización de la justicia material. Este derecho ha sido ampliamente reconocido como un límite al ejercicio de los poderes públicos; pues tal como lo preceptúa la Constitución Política, debe ser respetado indistintamente, tanto en las actuaciones administrativas como en las de carácter jurisdiccional.

La Jurisprudencia Constitucional ha reconocido en forma reiterada que el debido proceso está conformado por un conjunto de garantías que tienden por el respeto y la

² Sentencia T-1082 del doce (12) de diciembre de dos mil doce (2012). MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub





Alcaldía de Medellín

protección de los derechos de los individuos que se encuentran inmersos en una determinada actuación de carácter judicial o administrativa, en virtud de las cuales, las autoridades estatales cuentan con la obligación de ajustar su accionar conforme a los procedimientos contemplados para cada tipo de trámite.

En ese orden de ideas, las autoridades administrativas de policía deben enmarcar su accionar dentro de los derroteros jurídicos establecidos democráticamente, de forma que a partir de una limitante que impida un escenario de arbitrariedad y determine un *modus operandi* para el desarrollo de la función pública, se respeten las formas propias de cada trámite o juicio, y así se asegure la efectividad y pleno ejercicio de los derechos de las personas que son parte de un proceso administrativo o judicial.

Arribando al caso concreto, se aprecia en el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, en su artículo 53, que *el procedimiento establecido en sus normas únicamente se aplicará a las contravenciones descritas en la Ley 84 de 1989 (modificada por la Ley 1774 de 2016), cometidas con posterioridad a su vigencia*. Es decir, que esta normatividad trae su propio procedimiento con etapas que decantan el desarrollo jurídico contravencional relacionado con la protección de los animales, y que adelantar el trámite fijado en la Ley 1801 de 2016 iría en contravía del debido proceso predicado en las escenas administrativas de la materia en análisis.

No sería ajeno constitucionalmente la aplicación del procedimiento normado en los artículo 46 y siguientes de la Ley 84 de 1989 – modificada por la Ley 1774 de 2016, en el entendido que las autoridades administrativas darían curso al trámite imponiendo pena de multa simplemente dejándole la pena de arresto a las autoridades judiciales competentes.

Es oportuno mencionar la sentencia C-349 de 2017, donde la Corte Constitucional Colombiana, advirtió que:

“El Código establece que los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores conocen: (a) en única instancia de los comportamientos que den lugar a las medidas de reparación de daños materiales de muebles o inmuebles, expulsión de





Alcaldía de Medellín

domicilio, prohibición de ingreso a actividad que involucre aglomeraciones de público complejas o no complejas y decomiso (ídem, art 206-5); (b) en primera instancia de los comportamientos que conduzcan a las medidas de suspensión de construcción o demolición, demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205; restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas; multas y suspensión definitiva de actividad. (c) De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia dictadas por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas especiales de policía (ídem art 207) y, en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (ídem arts. 205-8 y 207).

El Código enuncia una serie numerosa de comportamientos contrarios a la convivencia y enlaza a cada uno consecuencias jurídicas diferentes. Así, la reparación de daños materiales a bienes es consecuencia jurídica, entre otros, de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público (art 140); las prohibiciones de ingreso a actividades que involucren aglomeraciones de público pueden ser activadas por comportamientos contrarios a la vida o la integridad personal en esa clase de actividades (art 59); el decomiso es susceptible de imponerse, por ejemplo, ante acciones contrarias a las especies de flora y fauna silvestres (art 101); la demolición de obras, el cerramiento, reparación o construcción de inmuebles, es consecuencia por ejemplo de actos contra la integridad urbanística (art 135); la restitución y protección de inmuebles puede venir como efecto jurídico de comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles (art 77); el restablecimiento del derecho de servidumbre es fruto jurídico de actos contrarios al derecho de servidumbre (art 78); la remoción de bienes puede ser consecuencia de conductas contrarias a la vida o la integridad personal (art 27); la suspensión definitiva de actividad puede ser la reacción frente a actos que afecten la integridad de niñas, niños y adolescentes (art 38); las multas se pueden imponer a todo un haz de conductas, entre las que se encuentran las que afectan la vida e integridad de las personas (art 27); la seguridad y bienes en relación con los servicios públicos (art 28), la tranquilidad y relaciones respetuosas entre las personas (art 33), la convivencia en



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144
Commutador: 385 5555 Medellín - Colombia





Alcaldía de Medellín

los establecimientos educativos (art 34), la integridad de niños, niñas y adolescentes (art 38), a los grupos de especial protección constitucional (art 40), la posesión y tenencia de inmuebles (art 77).

El legislador señala que las consecuencias indicadas son "medidas correctivas" cuyo objeto es "disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia" (art 172). Enuncia un total de 20 medidas de esta naturaleza, y como se dijo algunas se aplican mediante el proceso verbal inmediato mientras otras por medio del proceso verbal abreviado (art 173). El Código advierte que la imposición de una medida correctiva debe ser informada a la Policía Nacional "para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público". Información que estará amparada por el hábeas data (art 172). Precisa la ley que las medidas correccionales en ella contempladas "no tienen carácter sancionatorio" (ídem).

(...)" (Subrayas por fuera de texto original).

Con lo transcrito es claro entonces que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana trae conductas contrarias a la convivencia, en cambio el Estatuto Nacional de Protección de los Animales advierte contravenciones relacionadas con la protección de animales, cada una con sus diferencias y con sus procedimientos fijados en la normatividad respectiva.

En conclusión, se advierte que el desconocimiento de estas prerrogativas durante una actuación procesal conlleva a una causal de nulidad de rango constitucional de los actos cumplidos en desconocimiento de lo dispuesto por la ley, omitiendo de esta manera las garantías y los derechos de los administrados.

• COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA:

Culminado lo relativo al debido proceso, se dispondrá esta Secretaría a abordar lo concerniente a las atribuciones emanadas por el legislador, a esta dependencia, en lo que respecta a la Ley 1801 de 2016.





Alcaldía de Medellín

Para empezar, se entiende por competencia la forma como se distribuyen los asuntos atribuidos a las autoridades de una misma especialidad, para tal efecto es de mencionar que el artículo 207 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana dispone lo siguiente, al referirse a las autoridades administrativas especiales de Policía:

“Artículo 207. Las autoridades administrativas especiales de policía. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia.

En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal”.

Por medio de la Circular No. 201960000199 de 2019, se fijaron las Autoridades Administrativas Especiales de conformidad con la estructura orgánica del municipio de Medellín hoy Distrito Especial, que conocerían los recursos de apelación contra las decisiones proferidas por los inspectores de policía o corregidores.

Luego, analizado el precepto normativo, se tiene que la expresión “autoridades administrativas especiales de policía” que trae la citada ley aunque es novedosa en el derecho colombiano; se está refiriendo a los cargos máximos que tienen poder de decisión frente a cada materia dentro de la administración municipal.

Acorde al caso en concreto y después de examinar cuidadosamente las funciones de cada una de las dependencias del municipio de Medellín específicamente las de la Secretaría de Seguridad y Convivencia como autoridad administrativa especial de policía, que ostenta atribuciones para conocer de los recursos de apelación que sean presentados contra las decisiones de los inspectores de policía o corregidores, durante el transcurso de los procesos verbales abreviados, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto con fuerza de Acuerdo Municipal 883 de 2015 y que están en coherencia con lo previsto en el Artículo 207 de la Ley 1801 de 2016, se determinó que sus facultades en materia de protección animal corresponden de manera expresa a los



www.medellin.gov.co

Centro Administrativo Municipal CAM
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (57) 44 44 144
Conmutador: 385 5555 Medellín - Colombia





Alcaldía de Medellín

comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en los artículos 116, 124 y 134 ibídem.

Se colige entonces, que si la falladora de primera instancia contempla que la conducta desplegada por BELSY LYZANA MADRIGAL CHAVERRA no se adecúa a los comportamientos contrarios a la convivencia descritos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y por ende considera que la presente actuación se debe adelantar dando aplicación a la Ley 1774 de 2016 con el procedimiento que esta implica (Ley 84 de 1989), se advierte que en caso de la interposición del recurso de apelación, esta Secretaría no es la competente para desatar este medio.

En otras palabras, si en gracia de discusión los vicios en el procedimiento expuestos por esta Secretaría fueran corregidos por la operadora administrativa, y en consecuencia la actuación continuara su curso conforme lo dispuesto en el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, se reitera que esta dependencia no tendría competencia para conocer sobre su impugnación, toda vez que esta no versa sobre una providencia que regule un conflicto a la luz de la Ley 1801 de 2016, sino que por el contrario se trata de hechos expresamente regulados en la Ley 1774 de 2016 – *“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN EL CÓDIGO CIVIL, LA LEY 84 DE 1989, EL CÓDIGO PENAL, EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

Es así que constatada la violación al debido proceso, corresponde a la funcionaria de primera instancia corregir dichas irregularidades y ajustarlas a derecho, por tal razón en el presente caso se declarará la nulidad de toda la actuación administrativa.

Por las razones anteriormente expuestas, el Secretario de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín,





Alcaldía de Medellín

RESUELVE:

PRIMERO. **DECLARAR LA NULIDAD** de todo lo actuado dentro del proceso verbal abreviado con radicado 02-0035506-21, surtido por la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA.

SEGUNDO. **DEVUÉLVASE** el expediente a la INSPECCIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, para que realice las actuaciones pertinentes.

TERCERO. Notificar la presente decisión al apelante en los términos de ley.

CUARTO. Contra la presente decisión no proceden recursos.

BG (RA). JOSÉ GERARDO ACEVEDO OSSA
Secretario de Despacho
Secretaría de Seguridad y Convivencia

Proyectó: Andrea Marcela Torres Castaño Abogada Secretaría de Seguridad y Convivencia	Revisó: Alejandro Toro Ochoa Abogado - Coordinador Secretaría de Seguridad y Convivencia
Revisó: José Luis López Correa Abogado – Asesor Secretaría de Seguridad y Convivencia	Aprobó: Víctor Hugo Gallego Rodríguez Profesional Universitario – Abogado Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia



NOTIFICACIÓN PERSONAL			
Secretaría de Seguridad y Convivencia			
RESOLUCIÓN No. 202250128088			
(23 de diciembre de 2022)			
El día	26	de	ENERO
se	notifica	al	APELANTE
		de 2022	siendo las 11:30 hrs
identificado con C.C. _____ de la			
Resolución que antecede. Contra la presente no procede			
recurso alguno. Se entrega copia íntegra de la resolución.			
Johana Alvarez		1017150138	
Parentesco		FIRMA Conada	
NOTIFICÓ:		3013430827.	
Edgar Gilberto Botero G		_____	
AUXILIAR NOTIFICADOR			

Ce# 70782541. +

