



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

**SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO LOCAL Y CONVIVENCIA
INSPECCIÓN 13 DE POLICÍA URBANA 1ª CATEGORÍA
Medellín, ocho (08) de noviembre de dos mil veintidós (2022)**

RADICADO: 02-43265-18.

PRESUNTA INFRACCIÓN: COMPORTAMIENTO CONTRARIO A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA (ARTÍCULO 135, LITERAL A, NUMERAL 3º DE LA LEY 1801 DE 2016).

PRESUNTO INFRACCTOR (A): MARTHA ISABEL SERNA VILLA

IDENTIFICACIÓN: 43.002.715

PRESUNTO INFRACCTOR (A): VICTOR MANUEL ZAPATA SERNA

IDENTIFICACIÓN: 1.128.394.885

DIRECCIÓN HECHOS: CARRERA 110 # 38 - 12.

CELULAR Y/O TELÉFONO: 320 6679879

INICIADORA: LA COMUNIDAD-SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL – ALCALDÍA DE MEDELLÍN.

**AUTO DE SUSTANCIACION
POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMA UNA DECISIÓN EN MATERIA DE POLICÍA.**

EL INSPECTOR TRECE (E) DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, en ejercicio de la función de policía y de las facultades constitucionales y legales, en especial de las otorgadas en la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y convivencia Ciudadana, demás normas y circulares concordantes sobre la materia, y teniendo en cuenta los siguientes:

HECHOS:

Que en el caso investigado se adelanta el Proceso Verbal Abreviado con el radicado No. 02-43265-18, por un presunto comportamiento contrario a la integridad urbanística, contenido en el Artículo 135, Literal A), Numeral 3 de la Ley 1801 de 2016 (Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público), estando incurso los señores (as) Martha Isabel Serna Villa y Víctor Manuel Zapata Serna, identificados con cedula 43.002.715 y 1.128.394.885 respectivamente, concerniente a la ocupación de la zona verde publica con escaleras metálicas en caracol y construcción de un acceso con pavimento rígido que ha reemplazado la zona verde publica en inmueble ubicado en CARRERA 110 # 38 - 12 (Área de la posible infracción urbanística: 34 m²). La actuación policiva tuvo su inicio o se abrió el día 24 de agosto de 2018, originada por queja ciudadana y acta de visita administrativa calendarada el 13 de julio de 2018, suscrita por la funcionaria Gladys Gómez Ceballos, en su calidad de auxiliar administrativa adscrita a este Despacho, complementado por Informe Técnico contenido en el escrito con radicado 202020108993 del 21 de diciembre de 2020 suscrito por Mauricio Esteban Vergara Montoya, en su calidad de Subsecretario de Despacho, Subsecretaría de Control Urbanístico de la Secretaría de Gestión y Control Territorial – Alcaldía de Medellín.

Que acorde a los reportes administrativos y técnicos descritos en el acápite anterior, se continuo con el tramite de Proceso Verbal Abreviado con el radicado No. 02-43265-18, determinándose la ocupación de la zona verde publica con escaleras metálicas en caracol y construcción de un acceso con pavimento rígido que ha reemplazado la zona verde publica del inmueble ya descrito y que además según acta administrativa, desde la fecha del informe a la presente, dicha conducta tiene un origen de antigüedad superior a tres años.



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





Al presente momento evidencia el Despacho que desde el inicio de la acción atrás descrita, a la presente fecha, no se llevó a cabo ningún trámite, gestión, ni actuación adicional, complementaria o definitiva que resolvería de fondo el asunto sub examine, y así las cosas se hace necesario traer a colación, aquellos presupuestos que en razón de la función del poder punitivo del estado y en este caso ibidem como lo es la función y el poder policivo, prevé contenciones al ejercicio de dicho poder, esto es no más ni menos que los preceptos normativos contenidos en los artículos 138 de la Ley 1801 de 2016 y artículo 52 de la Ley 1437 de 2011: **"ARTÍCULO 138. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.** El ejercicio de la función policial de control urbanístico, caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones." **"ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado."

EXCLUSIÓN DE LA ETAPA DE LA INVITACIÓN A CONCILIAR.

Que en el caso investigado por expresa disposición del legislador, se prescinde de la etapa de la invitación a conciliar, por tratarse de comportamientos que infringen o resultan contrarios a las normas urbanísticas, acorde a lo reglado en los Artículos 223, Numeral 3, Literal b, y 232 de la Ley 1801 de 2016.

DECISIÓN DE FONDO.

Conforme lo determina el Artículo 223, Numeral 3, Literal d) del mencionado Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), una vez 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, cuya decisión quedará notificada en estrados.

FUNDAMENTOS NORMATIVOS

PODER, FUNCIÓN Y ACTIVIDAD DE POLICÍA.

Poder de Policía. El poder de Policía es la facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento.

Función de Policía. Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía.

Actividad de Policía. Es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada. La actividad de Policía es



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.

Corresponde a este despacho clarificar algunos aspectos que conducen a entender el contenido mismo de la función de policía ligada a sus competencias.

Empezaremos por señalar que la función de policía surge del principio constitucional estatuido en el Artículo 2°, Inciso 2° de la Constitución Nacional que impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; y es precisamente en virtud de aquel postulado que se posibilita a las autoridades de policía administrativa el regular los derechos y libertades de los ciudadanos, en aras de mantener el orden público interno y la pacífica convivencia social propendiendo por el bienestar general.

Esta limitación se ejerce, entre otras cosas, mediante la expedición de regulaciones generales del comportamiento ciudadano, en virtud del denominado poder de policía, cuyo acatamiento corresponde verificarse a través del ejercicio de la función de policía dentro de los marcos allí impuestos.

ANÁLISIS SUSTANCIALES Y JURISPRUDENCIALES

En el caso en examen, han de analizarse y valorarse aspectos sustanciales y jurisprudenciales que se toman indispensables, para adoptar una decisión definitiva en el asunto sub - iudice, cuyo objetivo es que dicha providencia sea plenamente ajustada a derecho, contemplando todos aquellos aspectos hermenéuticos propios de la misma, razón por la cual se fundamentará este despacho en el abordaje de los principios de proporcionalidad, confianza legítima, igualdad material y debido proceso.

Proporcionalidad: Es un principio que compara dos (2) magnitudes: medio y fin. El principio de proporcionalidad, entendido en sentido amplio, exige que las medidas restrictivas de derechos "se encuentren previstas en la ley" y que sean necesarias para alcanzar los fines legítimos previstos en una sociedad democrática, este debe entenderse como una estructura argumentativa que nos permite interpretar principios constitucionales y aportar soluciones jurídicas cuando diversos derechos fundamentales están en colisión. Asimismo, permite maximizar los derechos fundamentales de acuerdo con sus posibilidades fácticas y jurídicas; es por lo anterior que su finalidad no es otra que aquella que implica que bien el juez o el legislador tiene que elegir la medida o sanción que sea adecuada para alcanzar el fin que la justifica, concluyéndose entonces que la aplicación de dicho principio "...busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo." (Sentencia C-022 de 1996, Corte Constitucional).

Confianza Legítima: El Principio de Confianza Legítima se deriva del Artículo 83 superior, al estatuir que "las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas", este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones, al respecto de lo anterior ha manifestado nuestro máximo Tribunal Constitucional: "...29. Esta Corte se ha ocupado en varias ocasiones de estudiar el principio de la buena fe, y ha señalado que se trata de un pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, que orienta las relaciones entre particulares y entre éstos y la



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

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

administración, buscando que se desarrollen en términos de confianza y estabilidad. El principio de buena fe puede entenderse como un mandato de "honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida (...) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de (...) estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener cierto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo". 30. En concordancia con lo anterior, la buena fe tiene como objetivo erradicar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades públicas pues pretende "que las actuaciones del Estado y los particulares se ciñan a un considerable nivel de certeza y previsibilidad, en lugar de dirigirse por impulsos caprichosos, arbitrarios e intempestivos." Sobre este último aspecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que dicho principio rige todas las actuaciones y procedimientos de las entidades públicas, toda vez que uno de sus fines es "garantizar que las expectativas que legalmente le surgen al particular se concreten de manera efectiva y adecuada." 31. Del principio de la buena fe se desprende el de confianza legítima, que pretende que la Administración se abstenga de modificar "situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos, con base en la seriedad que -se presume- informa las actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza al estado constitucional de derecho". 32. El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional". 33. En suma, para la Corte la confianza legítima protege las razones objetivas con las que cuenta un ciudadano que le permiten inferir la consolidación de un derecho que no ha adquirido. Por ello, no resulta constitucionalmente admisible que la administración quebrante de manera intempestiva la confianza que había creado con su conducta en los ciudadanos, más aún, cuando con ello puede afectar derechos fundamentales". (Sentencia T-453 de 2018, Corte Constitucional).

Igualdad Material: El derecho a la igualdad, consagrado en el Artículo 13 de la Carta Política, no puede ser entendido como una igualdad matemática que le impida al legislador regular tratamientos diferentes con respecto de aquellos casos que presentan características diversas, producto de las distintas situaciones en que se desenvuelven los sujetos. La igualdad, evidentemente, busca un tratamiento igual para casos análogos y diferentes para situaciones cuyas características son distintas. Sin embargo, la existencia de la igualdad no limita la posibilidad de que pueda darse un tratamiento diferente para hechos que se encuentran cobijados bajo una misma premisa, siempre que la diferencia esté amparada por una razón clara y lógica que la convalide y que la doctrina constitucional ha denominado "principio de razón suficiente". Por ello, el establecer formas de diferenciación y tratamientos distintos no necesariamente conduce a una discriminación, pues a ésta sólo se llega cuando la diferencia no es el resultado de una justificación razonable y lógica. (Sentencia 00203 de 2013, Consejo de Estado).

En este mismo sentido es determinante la Sentencia T-432 de 1992 de la Corte Constitucional, señalando que el "**El principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. ... La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.**" (Negrillas y subrayas propias).

En tal virtud, la igualdad formal o ante la ley tiene relación con la garantía de identidad de trato a todos los destinatarios de una norma jurídica, evitando la existencia injustificada de privilegios; mientras que, la igualdad material o real no tiene que ver con cuestiones formales sino con la real posición social.



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

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Debido Proceso: Nuestro estado social y constitucional, se fundamenta en el respeto, materialización y protección de los derechos y garantías propias de los ciudadanos, lo que ha implicado la búsqueda de límites al ejercicio del poder punitivo del Estado, el menor grado de lesividad de los derechos del ciudadano y la creación de principios orientados no solo a ser moduladores de la actuación judicial y administrativa, sino también a sentar las bases o pilares fundamentales del proceso.

El respeto por las garantías del individuo son el soporte fundamental de las actuaciones judiciales y administrativas y ello se desprende del contenido que el constituyente primario y el legislador le otorgaron al principio del debido proceso, principio que adquiere relevancia dentro del sistema jurídico y especialmente en la rama administrativa, por conformar una serie de garantías que deben permanecer incólumes a lo largo de la actuación y que deben ser respetadas por todos los intervinientes del proceso.

Consecuente con los postulados que anteriormente se precisaron, y con fundamento en las pruebas recopiladas y valoradas en su conjunto, colige el Despacho que se configuran complejas ausencias en algunos de los deberes constitucionales y legales del Estado, ello en razón a que se hace necesaria, conducente y pertinente una eficaz y oportuna intervención estatal en la materialización de herramientas que hubiesen permitido la conjuración de las conductas aquí investigadas, al no haber ocurrido ello, actualmente hace inviable o no factible en el presente caso, imponer multas especiales por infracción urbanística y la demolición de obra (inmueble), tal como lo prescribe el Artículo 135; Literal A), Numeral 3 de la Ley 1801 de 2016; sin perjuicio que en cualquier momento y por tratarse de afectación y/o intervención en bienes de espacio público o afectados al uso público, y dado el carácter imprescriptible de estos, se reserve el estado la facultad de intervenirlos, vigilarlos, contralorarlos, incluso restituirlos en cualquier momento.

HECHOS CONDUCENTES DEMOSTRADOS.

Consecuente con todo lo anterior, en el caso que nos atañe, pese a que los señores (as) Martha Isabel Sema Villa y Victor Manuel Zapata Sema, puedan estar incurso en el comportamiento descrito en el Artículo 135; Literal A), Numeral 3 de la Ley 1801 de 2016, por las argumentaciones indicadas en los acápites precedentes, resulta impertinente como ya se dijo, imponer órdenes de policía o medidas correctivas.

Lo dicho, no es óbice u obstáculo, para que en cabeza de la INSPECCIÓN TRECE DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, o cualquier otra autoridad de policía, se reserve la potestad, conforme a nuestras competencias, al constituirse posiblemente una infracción urbanística prevista en el Artículo 135, Literal A), Numeral 3 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), por tratarse de bienes cuya propiedad pertenece al Estado y que están afectados al uso común o al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado, por su naturaleza de "inalienables, imprescriptibles e inembargables" (Artículos 1°, 2°, 63, 82 y 102 de la Constitución Política, en armonía con el Artículo 674 del Código Civil y el Artículo 5° de la Ley 9ª de 1989) por la "prevalencia del interés general", correspondiéndole a la autoridad de policía, asegurar su cumplimiento, velando por la protección de la integridad del espacio público, que "por su destinación a uso común, prevalece sobre el interés particular"; para que en cualquier momento se inicien las actuaciones a que diere lugar y lograr su restitución o recuperación, tal como se indicará en la parte resolutive de este proveído.



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





INAPLICABILIDAD DE IMPONER ÓRDENES DE POLICÍA O MEDIDAS CORRECTIVAS.

Acorde con lo preceptuado en el acápite anterior, en lo relacionado con las actuaciones urbanísticas realizadas en las áreas catalogadas como bienes de uso público, considerara este despacho su imposibilidad concreta de imponer órdenes de policía o medidas correctivas en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, **LA INSPECCIÓN TRECE DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA**, en ejercicio de la función de policía y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ABSTENERSE EN EL PRESENTE CASO, de imponer multas especiales por infracción urbanística y la demolición de obra (ocupación de la zona verde pública con escaleras metálicas en caracol y construcción de un acceso con pavimento rígido que ha reemplazado la zona verde pública), tal como lo prescribe el Artículo 135; Literal A), Numeral 3 de la Ley 1801 de 2016; dentro del Proceso Verbal Abreviado con el radicado No. 02-43265-18, a Martha Isabel Serna Villa y Victor Manuel Zapata Serna, identificados con cedula 43.002.715 y 1.128.394.885 respectivamente, responsables del inmueble ubicado en la CARRERA 110 # 38 - 12; Veinte de Julio, Comuna: 13, Zona 4 de esta ciudad, en virtud de lo analizado en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR que la INSPECCIÓN TRECE DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, o cualquier otra autoridad de policía, se reserva la potestad, atendiendo a las argumentaciones establecidas en la parte motiva de esta resolución, conforme a nuestras competencias, al constituirse posiblemente una infracción urbanística prevista en el Artículo 135, Literal A), Numeral 3 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), por tratarse de bienes cuya propiedad pertenece al Estado y que están afectados al uso común o al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado, por su naturaleza de "inalienables, imprescriptibles e inembargables" (Artículos 1°, 2°, 63, 82 y 102 de la Constitución Política, en armonía con el Artículo 674 del Código Civil y el Artículo 5° de la Ley 9ª de 1989) por la "prevalencia del interés general", correspondiéndole a la autoridad de policía, asegurar su cumplimiento, velando por la protección de la integridad del espacio público, que "por su destinación a uso común, prevalece sobre el interés particular"; para que en cualquier momento se inicien las actuaciones a que diere lugar y lograr su restitución o recuperación.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR la finalización, desanotación y archivo del expediente.

ARTÍCULO CUARTO: INDICAR, que por tratarse de una decisión que no corresponde a una imposición de medida correctiva, contra esta no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en los artículos 206, numeral 6, y 223 de la Ley 1801 de 2016.

CÚMPLASE

CARLOS ADOLFO HERRERA MORALES
Inspector.