

**Principales
LINEAS DECISIONALES 2013 - 2014**

**Actos administrativos y
Providencias.**

Contenido

INTRODUCCIÓN

1. REFLEXIONES SOBRE EL DERECHO Y LA JUSTICIA POLICIVA.

- 1.1. Implicaciones del Proyecto de Ley 099-14 –Código Nacional de Policía y Convivencia- para el derecho administrativo sancionatorio, *René Fernando Gutiérrez Rocha, Consejero de Justicia.*
- 1.2. Modelo de Gestión y Articulación en Redes para el Acceso a la Justicia: Una reflexión desde el Consejo Distrital de Justicia, *William Gabriel Jiménez Schroeder, Consejero de Justicia*

2. LINEAS DECISIONALES DEL CONSEJO DE JUSTICIA.

- 2.1. Providencia No. 310, 19 de noviembre de 2013 Sala Plena
- 2.2. Acto Administrativo No. 484, 04 de junio de 2014 Sala Plena
- 2.3. Acto Administrativo No. 619, 24 de julio de 2014 Sala Plena
- 2.4. Acto Administrativo No. 620, 28 de julio de 2014 Sala Plena
- 2.5. Providencia No. 018, 30 de enero de 2014
- 2.6. Acto Administrativo No. 174, 14 de febrero de 2014
- 2.7. Acto Administrativo No. 191, 25 de febrero de 2014
- 2.8. Providencia No. 153, 29 de abril de 2014
- 2.9. Providencia No. 165, 12 de mayo de 2014
- 2.10. Acto Administrativo No. 446, 13 de mayo de 2014
- 2.11. Acto Administrativo No. 538, 12 de junio de 2014
- 2.12. Providencia No. 209, 12 de junio de 2014
- 2.13. Acto Administrativo 618, 16 de julio de 2014
- 2.14. Providencia No. 282, 05 de agosto de 2014
- 2.15. Acto Administrativo No. 664, 14 de agosto de 2014
- 2.16. Providencia No. 293, 14 de agosto de 2014
- 2.17. Providencia No. 302, 21 de agosto de 2014
- 2.18. Acto Administrativo No. 683, 11 de septiembre de 2014
- 2.19. Acto Administrativo No. 704, 12 de septiembre de 2014
- 2.20. Providencia No. 330, 25 de septiembre de 2014
- 2.21. Acto Administrativo No. 766, 23 de octubre de 2014
- 2.22. Acto Administrativo No. 851, 31 de octubre de 2014

3. DOCUMENTOS PLAN DE GESTIÓN CONSEJO DE JUSTICIA 2014

- 3.1. Lineamientos para generar un instrumento de seguimiento y evaluación de la gestión de las Inspecciones de Policía.
- 3.2. Lineamientos insumo para la contratación de un estudio de impacto de las medidas adoptadas por

Alcaldes Locales, Inspectores de Policía y Comandantes de Estación, cuya segunda instancia haya sido de conocimiento del Consejo de Justicia.

3.3. Lineamientos para elaborar un proyecto de reforma al Código Nacional de Policía o un nuevo estatuto que regule la materia.

3.4. Propuesta de estructuración logística, normativa y funcional de la Relatoría como área estratégica del Consejo de Justicia.

4. GESTIÓN DEL CONSEJO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ 2014

5. ASUNTOS POR DESTACAR 2014

PRESENTACIÓN

Hablar de la justicia policiva y de su influencia en la sociedad bogotana no es un asunto fácil de abordar. De manera frecuente nos hallamos frente a reclamos de la ciudadanía, sobre la lentitud, la ineficiencia y la ineficacia de la intervención de las autoridades de policía, tristemente justificados en muchos casos relacionados con las relaciones de convivencia entre vecinos, la tenencia de ejemplares caninos, el cumplimiento de requisitos de establecimientos de comercio, la construcción de obras, la preservación del espacio público y los amparos civiles a la posesión, la tenencia y el domicilio, entre otros.

Aunque la superación de esas dificultades claramente implica la conjugación de esfuerzos a corto, mediano y largo plazo, así como la participación y voluntad de diversos actores institucionales de la administración distrital central y de las localidades, el Consejo de Justicia, como dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, ha jugado un papel clave en ese proceso mediante el desarrollo y definición de líneas de interpretación unificadas como órgano de segunda instancia de Alcaldes Locales, Inspectores de Policía y Comandantes de Estación. En ese sentido, se ha cumplido una labor muy eficiente desde hace 11 años, tras el ajuste que se dio en el Código de Policía de Bogotá en el que se elevó a la Corporación a la categoría de máximo organismo de la justicia policiva en el Distrito y la calidad de Vocal a Consejero de Justicia, destacándose la transparencia y probidad como valor esencial, la celeridad en la toma de decisiones y la solidez jurídica de las mismas.

En ese proceso de desarrollo, el 2014 ha sido un año trascendental en la medida en que se ha avanzado notoriamente en el posicionamiento jurídico de la Corporación en el ámbito distrital y también obtenido reconocimiento en el concierto regional y nacional. Uno de los logros más notables es la reducción significativa de los tiempos de respuesta en el trámite y decisión de las cuestiones de competencia del Consejo, contados desde su llegada y radicación hasta la devolución a las primeras instancias, ubicándonos en este momento en un promedio de 104 días, el más bajo de los últimos 15 años. Esto permite que los ciudadanos cambien su percepción sobre la eficiencia de la justicia.

Además, se han logrado consolidar líneas decisionales relevantes en torno a temas clave para la ciudad, como el procedimiento aplicable tras la entrada en vigencia y posterior suspensión del Decreto 364 de 2013 –MEPOT–, forma de aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio del CPACA en materia de control a establecimientos de comercio y obras y el trámite de las solicitudes de revocatoria directa presentadas en vigencia de la Ley 1437 de 2011. La solidez y calidad de las decisiones tomadas es garantía de respeto a los derechos sustanciales y procesales de las partes que intervienen en las actuaciones y se refleja en el bajísimo porcentaje de demandas y tutelas instauradas contra aquellas.

Pero también se han generado y propiciado cambios apreciables en otros ámbitos concernientes a las políticas públicas alrededor de la justicia policiva y a temas de orden administrativo. Uno de esos cambios es justamente la publicación de la presente edición de la Gaceta del Consejo de Justicia en el recién creado sitio web del Consejo www.gobiernobogota.gov.co/boletin-cdj, como una forma de difundir la doctrina y otros aspectos de la Corporación a través de medios electrónicos y de contribuir con el no menos importante propósito de protección del ambiente por medio del ahorro de papel.

En la primera parte de esta primera edición 100% virtual se destaca la producción académica de los

Consejeros de Justicia. El primer artículo, de autoría del suscrito, muestra las graves implicaciones que el proyecto de ley 099 de 2014 –Código Nacional de Policía y Convivencia- puede tener para el procedimiento administrativo sancionatorio en materia policiva. El segundo artículo, escrito por el Consejero William G. Jiménez S., se refiere a los avances que ha tenido el proceso de construcción del Sistema Distrital de Justicia en Bogotá y la participación del Consejo de Justicia en ese proceso.

En la segunda parte, se presenta una selección de las decisiones más significativas adoptadas durante el presente año en las actuaciones administrativas, civiles y penales.

En la tercera parte, y por considerarlo especialmente destacable en el proceso de definición y construcción de políticas públicas alrededor de la justicia policiva en Bogotá, se transcriben los documentos que reflejan el cumplimiento de las metas correspondientes del Plan de Gestión durante el presente año.

En la cuarta parte se muestra el consolidado estadístico que reflejan los asuntos puestos en conocimiento del Consejo de Justicia, cantidades, procedencia, tiempos de evacuación, entre otros datos.

Finalmente, se hace un breve resumen de otros aspectos en los que el equipo de trabajo del Consejo de Justicia ha participado y aportado.

Estamos seguros que son grandes los retos y desafíos que se vienen para el Consejo de Justicia en los próximos años y especialmente en el 2015 que es el último año del presente período de los Consejeros de Justicia, pero de igual forma estamos convencidos que las bases sobre las cuales se ha venido edificando la Corporación como ente que reflexiona y aporta en el ámbito propio de sus competencias, son sólidas y le permitirán día a día posicionarse y convertirse en el gran referente de la justicia policiva a nivel local, regional y nacional que todos soñamos.

Cabe destacar como mención especial el valioso aporte que desde la Relatoría de este Consejo brindó la funcionaria Claudia Zárate en la organización y consolidación del presente documento, así como el del equipo de comunicaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno a través de Danna en el arte y diseño del documento virtual.

René Fernando Gutiérrez Rocha
Presidente del Consejo de Justicia 2014

1.1. Implicaciones del Proyecto de Ley 099-14 –Código Nacional de Policía y Convivencia- para el derecho administrativo sancionatorio

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero de Justicia

El pasado 29 de septiembre de 2014 fue radicado en el Senado de la República el proyecto de Ley 099 de 2014 -Código Nacional de Policía y Convivencia- por parte del Ministro de Defensa y Seguridad. Este proyecto conserva en términos generales las mismas características de los proyectos de Ley 011 de 2008 y 202 de 2012 en el sentido que se trata de una propuesta para dotar de herramientas fuertes a las autoridades de policía para hacer frente a los altos índices de criminalidad y delincuencia, en el entendido que las contravenciones de policía, llamadas comportamientos contrarios a la convivencia, son una especie de antesala del delito. En ese orden, prevé más de 430 conductas controlables a través de medios de policía coercitivos y medidas sancionatorias, siendo la multa la medida por antonomasia. Se trata de un proyecto que pone, como los anteriores, su énfasis en el control disuasivo vía vigilancia y castigo y deja de lado la facultad preventiva de la policía en tanto educación y protección de los derechos humanos asociados a las relaciones de convivencia.

En la primera parte del presente escrito me propongo mostrar cómo el proyecto puede conducir, entre otras desafortunadas consecuencias, a la instauración de un régimen policial sumario, discrecional y ajeno a controles judiciales, que desconoce los avances de la legislación colombiana en materia de derecho administrativo sancionatorio. En la segunda parte, presento algunas ideas para la elaboración de una estructura alterna.

El proyecto de ley y la Ciencia de Policía

La referencia que se hace en la exposición de motivos a la ciencia de policía como aspecto “axiomático” del proyecto es muy interesante pero bastante desafortunada. Axioma, según el Diccionario de la Real Academia Española, es una proposición tan clara y evidente que se admite sin necesidad de demostración. Aquí me propongo mostrar que no se trata de una proposición tan clara y que, en realidad, no se puede admitir.

La ciencia de policía fue una teoría que apareció en Europa en los siglos XVII y XVIII en el marco del cameralismo alemán, por supuesto, antes del Estado Moderno, y con la que se pretendía, por decirlo así, suavizar el control que ejercían los monarcas sobre los súbditos para procurarles un mayor bienestar. Fue la época en que recién se empezaban a formar las ciudades y había muchos problemas de maldad, salubridad, vagancia y prostitución, lo que dio lugar a un control fuerte por parte de los gobernantes en el contexto del absolutismo en el que, como se sabe, no había división del poder público. El monarca hacía las leyes, las hacía cumplir y juzgaba su incumplimiento, lo que se prestaba para abusos y arbitrariedad.

Colombia fue receptiva de ese sistema por vía del régimen colonial implantado por los españoles. En esa época se hablaba de Vivir en Policía (la forma en que se aterrizaba la ciencia de policía) y que consistía en adaptarse a vivir según los parámetros impuestos forzosamente por la corona española. Por ejemplo, aceptar la fe católica e ir a la iglesia, vestirse, organizar las ciudades según el trazado en

cuadrícula, pagar impuestos, vivir bajo encomienda, etc., etc. Por supuesto, quien ejercía el poder y el control, siempre de carácter correctivo y sancionatorio, era la Corona española a través de los Virreyes y estos por intermedio de los Alcaldes, Inspectores, Comisarios y Encomenderos.

Pero ese régimen de policía no tuvo continuidad histórica. En Europa fue abolido, junto con la ciencia que lo sustentaba, luego de la Revolución Francesa, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y el advenimiento de los Estados de Derecho caracterizados por la tridivisión del poder público. En algunos países las llamadas contravenciones de policía empezaron a ser conocidas por la justicia ordinaria a través del derecho penal y, en otros, por medio del derecho penal administrativo que era una justicia penal para casos menores pero en manos de la rama ejecutiva. La especialización de la burocracia administrativa encargada de conocer tales asuntos, así como las discusiones doctrinales y jurisprudenciales posteriores llevaron, particularmente en Francia y España, al desarrollo del derecho administrativo sancionatorio, con las siguientes características:

- El investigador es una autoridad civil administrativa especializada.
- Aplican los principios del derecho penal con algunos matices, como la presunción de inocencia, la *no reformatio in pejus* y el *non bis in ídem*.
- Los tiempos de investigación son razonables, con tiempos y etapas bien definidas.
- Se brinda al investigado la oportunidad de expresar opiniones o de rendir descargos, pedir y aportar pruebas y controvertirlas.
- Se reconoce el derecho de impugnación y la garantía del debido proceso.
- Es procedente el control judicial vía jurisdicción contencioso administrativa.

En ese orden de cosas, podemos afirmar que en el derecho francés y español el derecho administrativo sancionatorio reemplazó a la antigua ciencia de policía.

En Colombia, tras la independencia, las contravenciones pasaron a hacer parte de los códigos penales hasta el año 1970, cuando se expidió el Código Nacional de Policía que no es derecho penal ni derecho administrativo sancionatorio. Es un híbrido que toma elementos de la antigua ciencia de policía y de la justicia penal aplicada por autoridades administrativas civiles y uniformadas de policía, pero sin las garantías del derecho penal ni del derecho administrativo sancionatorio: estableció procesos de única instancia, sin etapas claramente definidas, no operan los principios del derecho sancionatorio como la presunción de inocencia, el *non bis in ídem*, la *no reformatio in pejus*, las decisiones son discrecionales y sin control judicial. Todo esto bajo el argumento de que se trata de medidas provisionales de carácter inmediato para conjurar situaciones de orden público que requieren intervenciones inmediatas; sin embargo, en la práctica se han traducido en la imposición de medidas correctivas de carácter sancionatorio al punto que esta legislación fue complementada con disposiciones como el Decreto 522 de 1971 y la Ley 23 de 1991 que incrementaron el número de comportamientos sancionables a través de medidas punitivas, incluyendo la privación de la libertad. Sólo fue por vía jurisprudencial como se puso un freno a esa tendencia de penalización de contravenciones a través de sentencias como la C-024-94 y la C-720-07, entre otras, en las que se declaró la inconstitucionalidad de la facultad de las autoridades de policía para imponer medidas sancionatorias que implicaran privación de la libertad por parte de autoridades policivo-administrativas.

De forma casi paralela a ese desarrollo jurisprudencial, con posterioridad a la Constitución de 1991, se empezó a desarrollar en Colombia, aunque de forma un poco tardía e incipiente, un cuerpo teórico

receptivo del derecho administrativo sancionatorio, como se reflejó en la primera parte del Decreto 01 de 1984. Fue así como algunas de las conductas que en el Código Nacional de Policía habían sido atribuidas a las autoridades civiles y uniformadas de policía comenzaron a ser transferidas a las autoridades civiles administrativas para ser tramitadas bajo el libro primero del Código Contencioso Administrativo. Fue el caso, por ejemplo, del control por obras y espacio público en la Ley 9 de 1989 y el control a establecimientos de comercio en la Ley 232 de 1995. No se sabe si esa transferencia correspondió a una política pública sistemática y planificada de revestir de plenas garantías a las personas investigadas en esos casos, pero lo cierto es que, con todas las falencias que se le pudieran achacar al libro primero del C.C.A. de 1984 era mucho más garantista que el C.N.P. de 1970.

Con el proyecto de Ley 099-04 se revive y robustece el régimen de policía totalmente en desuso en el concierto de los regímenes constitucionales y democráticos de derecho, y siembra muchas dudas sobre la orientación de la política pública en materia de control a ciertas conductas consideradas comportamientos contrarios a la convivencia. Veamos:

Este proyecto consagra más de 430 comportamientos, de los cuales más del 50% son conductas que habían sido asignadas por competencia a autoridades civiles administrativas (o están muy relacionadas con aquéllas) para tramitar por procedimiento administrativo sancionatorio o a las autoridades judiciales. En el siguiente cuadro se muestra la magnitud de este asunto:

Bien jurídico	Artículo del proyecto	Cantidad de comportamientos	Norma que otorga competencia actualmente a las autoridades admntvas.
Servicios educativos	59	2	Ley 115-94, Decreto 907-96
Niños, niñas y adolescente	65-65	34	Ley 1098-06
Mujeres	68	5	Ley 1257-08
Establecimientos donde se ejerce trabajo sexual	72	17	Ley 232-95, Decreto 4002-04
Seguridad de equipos y terminales móviles	123	13	1453-11 (penal)
Actividad económica	125	17	Ley 232-95,
Derechos del consumidor	126	5	Ley 1480-11
Afectación de la salud pública con la actividad económica	128	10	Ley 9 de 1979
Preservación del agua	133	6	Ley 1333-09
Flora y fauna silvestre	134	10	
Aire	135	2	
Sistema nacional de áreas protegidas	136	5	
Minería	141	18	

Limpieza y recolección de residuos y escombros	149	13	Ley 1259-08
Patrimonio cultural y arqueológico	153	7	Ley 388-97, Ley 397-97, Ley 810-03
Integridad urbanística	172	23	Ley 388-97, Ley 810-03
Espacio público	179	12	Ley 388-97, Ley 810-03
Movilidad	185-187, 193	31	Ley 769-02
Total		258	

Algunas de estas y otras conductas entran a reñir con comportamientos asignados a las autoridades judiciales en el código penal, en franco desconocimiento del principio del *non bis in idem*.

Es posible que el procedimiento administrativo sancionatorio no sea perfecto, que haya dispersión normativa, que en muchos casos se presente dilación injustificada de las actuaciones, que las medidas impuestas no se ejecuten como corresponde, pero no es manteniendo y ensanchando el régimen de policía como se van a solucionar esas falencias. El costo social puede ser muy alto en materia de garantías para los investigados y de protección y satisfacción de los derechos humanos.

En ese sentido, el proyecto constituye un retroceso y conduce a instaurar en la práctica un Estado Policial contrario a los principios del Estado social y democrático de derecho establecido en la constitución política. En la práctica deroga el derecho administrativo sancionatorio en los casos mencionados.

Propuesta de enfoque alterno

La discusión debería girar en torno a un aspecto trascendental: si las normas de control contribuyen realmente al propósito en ellas declarado, es decir, si se protegen y garantizan de forma eficaz los derechos asociados a las relaciones cotidianas de convivencia. Estas son algunas de las cuestiones de fondo que se deben resolver:

- ¿Cómo pueden hacer las autoridades civiles administrativas, en asocio de las autoridades uniformadas para lograr esa finalidad?
- ¿Cómo lo pueden hacer cuando la Corte ha dicho que se debe “contener la tendencia – fácil - a emplear los máximos medios, los más gravosos para los derechos del individuo, en el intento de alcanzar los objetivos de la actividad estatal de un modo pretendidamente más eficaz”? (Sentencia C-720-07, fundamento 32).
- ¿Cómo lograr un equilibrio entre la imperiosa necesidad de garantizar y proteger los derechos y necesidades fundamentales y la necesidad de intervenir de manera rápida y oportuna para evitar que ciertas personas se extralimiten en el ejercicio de sus derechos afectando a los demás, es decir, de evitar que se llegue a situaciones de primacía social, sin acudir a los medios máximos?

La Corte Constitucional ha dicho que en materia de medidas que limitan las libertades, como son algunos medios y las medidas correctivas, se debe hacer una aplicación estricta del principio de razonabilidad y proporcionalidad, lo que implica que las medidas sean idóneas, esto es, orientadas al logro de la finalidad propuesta, necesarias en el sentido que no hayan otros mecanismos alternativos

previos tanto o más eficaces que las medidas de fuerza y las sancionatorias y proporcionales en cuanto no impliquen un sacrificio de derechos muy superior en comparación con el objetivo buscado. Nótese que en este proyecto los medios llamados materiales y las medidas correctivas son salidas fuertes que no corresponden con el principio mencionado. Los mecanismos preventivos, educativos, pedagógicos, no son considerados medios de policía.

Es este el nivel de interpretación que debe seguir evolucionando en el derecho administrativo sancionatorio y que se corre el riesgo de perder bajo el régimen de policía que se pretende implantar. Por eso, es desafortunada la alusión a la ciencia de policía y por eso es inconveniente este proyecto de ley en el estado actual de avance de la legislación y la jurisprudencia constitucional bajo el Estado Social de Derecho. En tal sentido se considera inconveniente el proyecto a no ser que se le someta a un ajuste tal que resulte compatible con las respuestas a las preguntas formuladas y con los principios constitucionales como lo ha recalcado la Corte.

Dice el art. 2 del CPACA que las disposiciones de la Primera no se aplicarán en los procedimientos de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. De modo que, con un criterio de análisis sistemático y armónico de las normas, la primera pregunta que se debe resolver es ¿cuáles comportamiento que se estiman contrarios a la convivencia requieren decisiones de aplicación inmediata y qué tipo de decisiones son de aplicación inmediata?

Nos preguntamos si es lo mismo la persona que está empezando a construir, que apenas está en fase de cimentación, que quien ha logrado, con o sin la complacencia de las autoridades, edificar uno o varios pisos. El que está abriendo un establecimiento de comercio o lleva unos pocos días, que quien lleva funcionando varios meses y años. Quien intenta ocupar el espacio público a quien lleva ocupándolo mucho tiempo. Quien empieza a afectar el ambiente a quien lleva afectándolo varios años. Quién perturba un espectáculo público durante su desarrollo o el empresario que no saca los permisos, quien consumo sustancias psicoactivas al interior de un establecimiento educativo a quien presta el servicio educativo sin licencia.

Evidentemente no es lo mismo. Sin embargo, en el código proyectado se les trata igual, todos son sujetos de imposición de medida correctiva bajo un procedimiento breve, sumario y discrecional. La decisión de sancionar con multas, cierres definitivos, demoliciones, etc. no puede ser inmediata pues se trata de medidas muy gravosas para las libertades. Imaginémonos a un Inspector cerrando una Universidad en 8 días por no tener autorización legal, ordenando la demolición de obra en un edificio de 20 o más pisos por no ajustarse a la licencia de construcción en 8 días, ordenar el cierre de las minas de carbón por afectación ambiental en 8 días. Ahora pensemos en un uniformado, Comandante de CAI, imponiendo la suspensión de la intervención realizada en un inmueble declarado de conservación arquitectónica o de interés cultural en un proceso verbal de única instancia que puede durar uno o dos días. Por supuesto, no se trata de exagerar ni de desconocer la idoneidad de los funcionarios civiles y uniformados de policía, sino de mostrar las implicaciones que esto puede tener en materia de derechos y libertades.

La anterior confusión surge porque no hay claridad en el proyecto respecto del fin que persiguen las normas y las actuaciones de policía y lo que se debe entender por medios de policía, medidas

correctivas y sanciones.

La actuación de policía persigue mantener las condiciones de Orden Público: la salubridad, la tranquilidad, la seguridad, el urbanismo, el ambiente, etc. No es el propósito principal sancionar o castigar a los infractores. Ej. El fin de las normas de urbanismo es que las personas construyan con parámetros técnicos para evitar que las edificaciones se caigan y causen daños a las personas y bienes. De modo que lo que debe perseguir la autoridad de policía es, a través de instrumentos idóneos, que las personas acaten esos parámetros técnicos.

Los llamados MEDIOS DE POLICÍA son instrumentos que buscan esencialmente la prevención y la protección de los intereses consagrados en las normas de policía. Son de carácter inmediato y provisional y pueden ser aplicados por autoridades uniformadas y civiles de policía. Deben ser lo menos lesivos o invasivos posible. Pueden ser muy variados y alternativos y corresponder a la finalidad de las normas y la actuación de policía, no tienen que corresponder a una lista taxativa. La aprehensión con fin judicial, más que un medio de policía es una regla de procedimiento y debe ser dispuesta por autoridad judicial, no debe estar en este código (ya está en el art. 384 del C.P.P. conducción de testigo). El traslado para procedimiento policivo, en tanto implique privación temporal de la libertad, está prohibido a las autoridades de policía desde la sentencia C-024-94, si es para protección, ya fue previsto como traslado por protección.

Las MEDIDAS DE POLICÍA tienen un carácter correctivo y sancionatorio. Por tanto, deben ser de aplicación subsidiaria, cuando los medios de policía no han sido efectivos en virtud de la *última ratio*. En ese orden de ideas, lo que debe ser inmediato es la aplicación de medios de policía provisionales para proteger los derechos y prevenir las perturbaciones del orden público: suspensión temporal de obra o de actividad, disolución de reunión, retiro de sitio público o prohibición de ingreso, traslado por protección. Para imponer medidas correctivas sancionatorias, llámense multas, cierre definitivo, suspensión, restitución, destrucción de bien, se deben seguir las normas del procedimiento administrativo sancionatorio.

Con base en las anteriores reflexiones, la propuesta es que aquellas conductas que ya se encuentren reguladas en otras leyes y que se atribuyan a autoridades administrativas mediante procedimiento administrativo sancionatorio, continúen allí, retirándolas del proyecto y que las medidas policivas inmediatas se regulen en esas mismas leyes sin necesidad de crear un cuerpo normativo adicional y paralelo. Por ejemplo, la suspensión de obra ya está contemplada en la Ley 388-97; el cierre temporal de establecimiento, como medida provisional o cautelar, puede ser incorporado en la ley 232-95. De esa manera no se afectan la unidad de materia del proyecto de ley 099, la armonía del sistema jurídico, el desarrollo en materia de derecho administrativo sancionatorio ni se desconoce la necesidad de tomar medidas inmediatas para conjurar situaciones que alteran la convivencia.

1.2. Modelo de Gestión y Articulación en Redes para el Acceso a la Justicia: Una reflexión desde el Consejo Distrital de Justicia¹.

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero de Justicia.

Saludos,

La presente exposición hace un acercamiento desde la experiencia personal a una reflexión sobre la justicia en el Distrito Capital y la necesidad de abordar la gestión del conflicto de manera integral más allá del ámbito de la eficacia, orientado a la eficiencia y efectividad de la gestión pública, la producción de impactos positivos en la ciudad y la resolución de conflictos a favor de los ciudadanos, principalmente en el campo de hábitat y vecinal, desde el rol de un operador de justicia policiva y administrativa, como puede entenderse de la misionalidad del Consejo de Justicia de Bogotá (en adelante: CJUS)².

Siendo una autoridad de naturaleza administrativa, el Consejo de Justicia se constituye como el máximo organismo de la administración de justicia policiva en el Distrito Capital y le ha sido encomendado ser la segunda instancia de las Alcaldías Locales, las Inspecciones de Policía y los Comandos de Estación de Policía, con la posibilidad no solo de garantizar el debido proceso y la revisión de las decisiones por un superior, sino la de unificar los criterios distritales favoreciendo la seguridad jurídica de los ciudadanos frente al Estado.

Entre sus principales logros, se cuenta haber obtenido un promedio de evacuación de 1600 expedientes anuales, en un periodo que no supera los tres (3) meses, con satisfactorios niveles de calidad advertidos en revisiones que hacen los jueces vía tutela y fallos ordinarios, lo que constituye de por sí un aporte importante al acceso a la justicia de policía, en un contexto donde la mora en los procesos, no solo es una de las principales barreras de acceso a la justicia, sino factor de la baja legitimidad y credibilidad por parte de los ciudadanos en sus instituciones. Sin embargo, la presente no se orienta a mostrar los logros en términos de eficiencia de la gestión, sino los retos de una gestión integral de los conflictos, en el marco de un Sistema Distrital de Justicia Alternativa, como lo ha dado a llamar el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana”.

En desarrollo de lo anterior presentaré un caso especial que desbordó la capacidad de respuesta de la institución, pese a los buenos resultados de la gestión pública, en lo que la teoría jurídica ha llamado no un caso difícil, sino un “caso trágico”. Así, se me ha dado a conocer de buena fuente un proceso interesante que cursó en el CJUS, de un ciudadano que acudió ante una de nuestras alcaldías locales, con ocasión de que en su conjunto residencial no le habían querido entregar copias de las actas de

1

□ Texto de la conferencia dada en el Segundo Encuentro de Operadores de Justicia realizado en la ciudad de Bogotá, el 17 de diciembre de 2014, en las instalaciones del Auditorio Barulé, Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno – Dirección de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.

2

□ El Consejo de Justicia de Bogotá D.C., como autoridad de policía, es el máximo organismo de administración de justicia policiva en el Distrito Capital (Art. 189 y ss., Acuerdo 079 de 2003 –Código de Policía de Bogotá-).

Asamblea General; llevaba sin embargo, más de dos años en la misma situación reiterada y luego de haber agotado sus niveles de paciencia y gestión directa de su conflicto, recurre no en los mejores términos, pero con la angustia de quien se ha enfrascado en un conflicto personal con el administrador de su lugar de residencia, a la Alcaldía Local.

La Alcaldía en su momento por distintas razones consideró que el asunto no era de su competencia y lo despacha proponiendo un conflicto de competencias con un Juez Civil del Circuito, conforme la Ley 675 de 2001. Al Consejo de Justicia llega esta situación, que se ve agravada por el marco taxativo de funciones y competencias que le han sido asignadas, donde tiene la facultad de resolver conflictos de competencia entre alcaldes locales e inspectores de policía, pero no entre una respuesta a una petición ciudadana dada por un alcalde local y un juzgado en un eventual proceso judicial que ni siquiera ha sido planteado, por lo que conforme al ordenamiento jurídico, no quedó alternativa diferente al rechazo por falta de competencia.

Una reflexión sobre este caso permite preguntarse qué pasó con el conflicto que traía el ciudadano ante el Estado: ¿Obtuvo respuesta a su problemática?, ¿se adoptaron las medidas adecuadas?, ¿Existe un problema en los procedimientos y normas?. Dichos cuestionamientos nos llevan a considerar que en no pocos casos para el ciudadano el Estado es uno solo y no debería, ni es siquiera su obligación, conocer el complejo entramado institucional para obtener respuesta a las necesidades jurídicas que pueda llegar a tener en un momento, pues no debe olvidarse que el acceso a la justicia es en sí mismo un derecho fundamental y la puerta de ingreso a la realización de otros derechos.

No quiere decir lo anterior que se acaben los diseños institucionales, ni las instituciones, la alta complejidad de las sociedades contemporáneas requieren respuestas complejas para la satisfacción de los derechos de las personas, lo que sí va resultando claro es que cuando un ciudadano se acerque al Sistema de Justicia, no lo hace a un funcionario individual, sea éste judicial o administrativo, no lo hace a una dependencia o institución, sino que llegando a un punto de ingreso, cualquiera que este sea, se espera que sienta que ha ingresado a un sistema de justicia robusto que dará respuesta a su caso, sin perjuicio de que cada quien haga lo que corresponde conforme la Constitución y la Ley.

Ello recuerda el mito griego de Procusto (o Damastes), aquel gigante que tenía su casa en las colinas, donde ofrecía posada al viajero solitario. Allí lo invitaba a tumbarse en una cama de hierro donde, mientras el viajero dormía, lo amordazaba y ataba a las cuatro esquinas del lecho. Si la víctima era alta lo invitaba a una cama exageradamente corta, donde procedía a serrar las partes de su cuerpo que sobresalían: los pies y las manos o la cabeza. Si por el contrario el huésped era de baja talla, lo invitaba a otra cama exageradamente larga donde le descoyuntaba a martillazos hasta estirla. Algo parecido ocurre con los conflictos sociales cuando llegan al ordenamiento jurídico.

La respuesta común entre operadores de justicia, quienes hemos sido formados en modelos de litigio y controversia, es acudir al marco de funciones y competencias asignados a cada uno (no de otra manera podría ser como servidores públicos), sin embargo, en algunas ocasiones se pierde de vista que los tiempos jurídicos no siempre corresponden con las dinámicas sociales, las necesidades de intervención inmediata que requiere la ciudadanía, ni con los tiempos del conflicto social, generando en no pocos casos un divorcio entre las respuestas jurídico-formales y las esperadas por la sociedad. Ello se complementa con lecturas del conflicto en el marco de normas nacionales, que no reconocen el contexto en el que se genera, ni sus posibles recursos de solución propios de cada contexto y que no

tienen en cuenta el criterio de las partes directamente afectadas, pese a los enormes esfuerzos hechos en esta materia.

EL MODELO

El Sistema Distrital de Justicia debe ser pensado como algo más que un modelo de descongestión de despachos judiciales, así mismo, debe adoptar esquemas de intervención fundados más allá de la eficiencia de cada una de las instituciones; el cual puede llevar al dilema que se plantean muchas políticas públicas exitosas y para nuestro caso, que avanzando únicamente en buenas gestiones administrativas por entidad e incluso por dependencia, se superen niveles de impunidad y desconfianza que genere como impactos positivos una mayor demanda ciudadana que contribuya a nuevos y mayores niveles de congestión y disminución de la capacidad de respuesta de la institucionalidad, por tanto no debe orientarse a los efectos del problema, sino a sus causas primigenias, en este sentido, ampliar el acceso a la justicia debe implicar que la ciudadanía encuentre un canal institucional de gestión integral del conflicto, donde cada operador de justicia o cada actor del sistema aporte desde sus propias especificidades, competencias y funciones, misionalidad e interés a la solución de problemáticas sociales y ello permita identificar los hilos profundos del conflicto y genere la restauración de vínculos comunitarios que disminuyan los niveles de litigiosidad, los cuáles se den cuando sea estrictamente necesario y según los niveles de conflictividad.

El Sistema Distrital de Justicia se propone entonces no como una nueva institucionalidad (orgánica), sino como un espacio de interacción alrededor de la justicia, donde convergen diferentes actores que aportan a la gestión pacífica de los conflictos sociales, así las cosas, no se trata de una nueva entidad que subordine jerárquicamente la variada y compleja oferta de justicia que hoy día se encuentra dispersa, desordenada y oscurecida, sino en un escenario que sistematiza y sincroniza la intervención de los operadores en la gestión del conflicto y para ello se ha propuesto bajo la Administración de la Bogotá Humana, adoptar un modelo de redes abierto, que vaya más allá de una política de gobierno y se vuelva una política de ciudad, donde cada actor o entidad es un nodo que manteniendo sus propias dinámicas hace parte de un todo y por ello se afecta y afecta interdependientemente con los demás.

Abandonar por otra parte el complejo de Adán, según el cual no existió nada bueno antes de nuestra llegada, es hacer un justo reconocimiento a las valiosas experiencias e incansable trabajo de cientos de funcionarios que día a día dejan el alma y el corazón en lo que hacen, en esas pequeñas batallas que dejan la satisfacción de la labor cumplida al llegar a casa. Por eso pensarte en un Sistema Distrital de Justicia, es valerse de la experiencias exitosas de los demás, abandonar el ostracismo y construir en comunidad y para la comunidad. Pero como en todas las familias, no deja de existir conflictos internos, el sistema no pretende eliminar las disputas, ni uniformar los direccionamientos propios, sino permitir establecer las dinámicas y relaciones que se tejen entre los diferentes actores del sistema. Ello nos lleva a un segundo planteamiento donde las redes no se construyen o inventan, sino que se activan y robustecen.

En tercer lugar, el modelo de redes no se concibe desde sus múltiples referencias académicas como propiedad de una administración o de un solo actor, ello nos ha permitido en este encuentro advertir la diversidad de posturas, concepciones políticas y apuestas por la justicia de la más variada índole, relaciones de cooperación, pero también de tensión y oposición, pues esa misma es la dinámica social

en la que se inmiscuye el Sistema Distrital de Justicia. Ahora bien, teniendo cada actor un interés legítimo y una apuesta política propia, lo que se propicia son unas reglas comunicativas básicas de entendimiento sobre la arena de juego en la que se darán las acciones. Pero si bien hay relacionamientos de tensión y oposición no todo relacionamiento es negativo, sino que en la mayoría de los casos, como se ha visto en el trabajo articulado entre Jueces de la República y Conciliadores en Equidad (durante los procesos de formación dados por la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia en convenio con la Secretaría de Gobierno), son en la mayoría de los casos de cooperación muy benéficos en pro de la satisfacción de necesidades sociales y acceso a la justicia, tanto como administración de justicia como derecho de las comunidades.

En cuarto lugar, el modelo de redes para el Sistema de Justicia, debe ir al conflicto y no esperar como en el citado mito de Procusto que el conflicto llegue a él a ver cómo lo acomoda a sus reglas, procedimientos y competencias internas. Hacer que la justicia vire hacia el conflicto social, es entender de manera más profunda la complejidad social y las tensiones en la solución de controversias que se dan en la ciudad desde el campo institucional, ello, requiere entender que es en el territorio el lugar por excelencia donde opera el conflicto y sin minimizar el derecho al trato igual, redescubrir los factores particulares que causan determinada conflictividad. Por lo anterior el modelo propone la consolidación de Sistemas Locales de Justicia en armonía con el Sistema Distrital, que no solo tiene sus propias dinámicas y problemáticas del orden distrital, sino que promueve la articulación en los Sistemas Locales de Justicia.

En quinto lugar, el modelo plantea que el trabajo de la institucionalidad debe ser articulado y con ello desarrolla los principios constitucionales y legales de coordinación institucional para el cumplimiento de los fines del Estado. Articular, significa entonces reconocer las diferencias y campos de acción de cada actor, qué le corresponde hacer y cuál debería ser la mejor manera de hacerlo a fin de que los demás actores puedan desarrollar aún más sus propias funciones. Articular parte de la idea de que un sistema es más que la suma de las partes que lo componen, por ello, la generación de una acción en un sistema, genera sinergias.

Para ver esto veamos un caso hipotético: En una de las UPZ de la ciudad, el Hospital ha advertido un aumento de atención de urgencias por lesiones personales y heridas leves, generalmente contusiones, pero ello, dentro del marco de sus actividades no constituye un caso prioritario de urgencias, el común denominador de la situación deviene de una campaña de la Policía Nacional para aumentar la confianza en la ciudadanía y el nivel de denuncias por presuntos hechos delictivos, para lo que se requiere una valoración médica, sin que la mayoría de los ciudadanos identifique las competencias correspondientes a Medicina Legal. Así mismo, se ha identificado por el Hospital, que la mayoría de los atendidos han referido riñas en un sector consolidado de bares, cuyo uso del suelo es de carácter residencial, pero que genera trabajo al 3% de la población de la localidad. El alcalde local conforme sus competencias, adelanta el proceso de control a establecimientos de comercio de la Ley 232 de 1995 y ordena el cierre de tres establecimientos de comercio en dicho sector, sin embargo, por su escaso recurso de talento humano, no ha podido practicar visita administrativa de verificación de la actividad y los demás procesos siguen en curso.

Un ciudadano ejemplar analiza la situación y advierte que el Hospital hace su atención en excelentes condiciones y ajustado a las prioridades que le han establecido sus parámetros de urgencia; Medicina Legal efectúa de manera rápida los conceptos técnicos que le competen; El alcalde local sigue con

rigurosidad y celeridad los procesos de control, la Policía Nacional orienta a la ciudadanía ante las autoridades competentes y adopta cierres temporales para controlar las riñas; pero en conjunto, aunque cada entidad hace su mejor trabajo, la problemática social se mantiene igual. Advierte entonces una profunda incomunicación y acciones aisladas que no corresponden a un mismo objetivo pese a tener todas el mismo fin. En ello, es dónde se observa la importancia de la articulación, para la maximización de resultados con los esfuerzos por cada uno realizados, un trabajo articulado permite obtener así más que la suma de las partes, una respuesta integral, coordinada y coherente.

El Sistema de Justicia reconoce la autonomía de cada operador y entidad, respeta profundamente las competencias y funciones conforme la Constitución, pero plantea que el trabajo armónico permite superar las limitaciones del actuar individualmente. Así, establece criterios básicos propios, como incorporar enfoques como la Acción Sin Daño, donde cada acción puede generar impactos negativos y pensarse en ellos en un contexto común permite minimizarlos o controlarlos, así mismo, recoge un enfoque diferencial y de género, para garantizar el trato igual y promover la igualdad real entre los más afectados, el modelo propone un enfoque multicultural para reconocer la realización de derechos en el marco de la dignidad humana y autonomía de las comunidades; así mismo, que las acciones y sanciones deben corresponder a un marco de justicia restaurativa en la construcción de tejido social. El modelo hace un aporte vital a la comprensión de la conflictividad y sus soluciones, establece una estructura tripartita, donde participan no solo los operadores de justicia de distinto orden (jueces de la república, operadores de justicia administrativa, operadores de justicia en equidad), sino que tales acciones, especialmente en lo que a sus misionalidades corresponde, tiene un fuerte acompañamiento de instituciones gubernamentales dedicadas a ello, que no siendo operadores de justicia tienen un papel relevante en el abordaje integral de los conflictos, es el caso de instituciones como el Bienestar Familiar, la Secretaría de Integración Social, Idipron con sus proyectos y acciones son de vital importancia. Finalmente, la triada la completan la propia organización social, que el Sistema ha definido bajo el marco de los campos de red, donde existe una construcción y aportes a la convivencia pacífica que nutre más allá de la mera descongestión de despachos judiciales la resolución integral de conflictos.

Finalmente, es necesario recoger que el modelo alternativo de Sistema de Justicia que hemos venido construyendo, propone desde su marco metodológico que la gestión integral del conflicto, es local y distrital, pero también que está fundado sobre la participación voluntaria de los actores que componen el sistema, mediante la construcción de acuerdos los que sumados en problemáticas comunes permitirá que sus soluciones se vuelvan iniciativas y de ellas se construyan políticas públicas acordes a las necesidades reales del ciudadano de a pie. EN este proceso, sigue trabajando el Consejo de Justicia.

Bogotá, D.C., 17 de diciembre de 2014

2. PRINCIPALES LÍNEAS DECISIONALES DEL CONSEJO DE JUSTICIA

Noviembre de 2013 – Diciembre de 2014

2.1. PROVIDENCIA No. 310

José Martín Cadena Garzón

Saldo Pedagógico: *El proceso de perturbación a la posesión y/o tenencia es un proceso civil del policía que en principio no vislumbra prima facie situación que haga aplicable la institución del desestimiento tácito*

SALA PLENA

Providencia No. 310

19 de noviembre de 2013

Número de radicación: (2679-2013-418)
Asunto: Perturbación a la posesión y/o tenencia
Querellante: Miryan Cáceres Rodríguez
Querellado: Joaquín Bustacara
Procedencia: Inspección Trece A Distrital de Policía
Consejero Ponente: José Martín Cadena Garzón

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de Apelación interpuesto por la señora agente del Ministerio Público contra la decisión adoptada por la Inspección Trece A Distrital de Policía el 19 de febrero de 2013.

ANTECEDENTES

El 25 de octubre de 2011 la señora Miryam Cáceres R interpuso querrela de perturbación a la posesión contra el señor Joaquín Bustacara, por considerar que el querellado les ha ocasionado daños e inundación en su inmueble ubicado en la carrera 56 No. 68 b 96 apto 303 Int. 2 - (Folio 1).

Previo concurrencia de la querellante el días 29 de noviembre 2011, el día 10 de enero de 2012 se llevó a cabo audiencia de conciliación en donde el querellante y querellado se comprometieron a conseguir el primero un arquitecto y el segundo un maestro, para buscar las causas de la humedad. Así mismo se dispuso continuar con la diligencia en fecha y hora que se fijaría en auto por separado. (Folio 11).

El 02 de mayo de 2012 la señora Miryan Cáceres Rodríguez radicó un memorial en el que manifestó que el querellado no cumplió con lo acordado (Folio 18).

Previo reparto, el 25 de mayo de 2012 la Inspección Trece A Distrital de policía avoco el conocimiento del asunto y fijó el 22 de agosto de 2012 para la práctica de diligencia de inspección ocular en el inmueble. En la fecha prevista para no se pudo realizar la diligencia pese a la concurrencia de la querellante ya que el perito designado por el Despacho no concurrió, por lo que la querellante solicitó que se fijara nueva fecha, la cual correspondió para el 20 de noviembre de 2012. Esta decisión se notificó por estado a la querellante.

A folio 22 obra acta del 20 de noviembre de 2012 en la que se dice que la querellante no se hizo presente y se dispuso remitir el expediente a la Secretaria General de Inspecciones por término de 30

días a fin de que el querellante mediante escrito informe si desea continuar con el trámite de la querella o el archivo. (Folio 32).

DECISIÓN OBJETO DE IMPUGNACIÓN.

Mediante providencia del 19 de febrero de 2013 la Inspectora Trece A Distrital de Policía dispuso la terminación del proceso policivo y el consecuente archivo del expediente. Para adoptar esta decisión afirma que han transcurrido más de treinta días sin que la parte actora haya impulsado el trámite a pesar de habersele indicado su carga de impulso mediante auto y las consecuencias legales. Así mismo dice que se procede a dar aplicación al Desistimiento Tácito contemplado en el artículo 217 del Código General del Proceso. (Folio 35).

RECURSO

Contra esa decisión el señor Agente del Ministerio Público interpuso recurso de Reposición y en subsidio Apelación con los siguientes argumentos: Que se revoque la decisión en su lugar se disponga librar comunicación a la dirección de la querellante para que manifieste es su interés continuar con el trámite de la querella. Lo anterior teniendo en cuenta que la comunicación se libro a la dirección de la parte querellada. Que si bien al querellante debe estar atenta a la Querella no es necesariamente de conocimiento del ciudadano, per se, pero si corresponde al servidor público estar atento a lo que en ejercicio de sus funciones le corresponde y pide mayor diligencia en estos aspectos por parte de la persona responsable de las comunicaciones y seguimientos. Así mismo afirma que procede lo preceptuado en los artículos 217 y 219 del Código de Policía de Bogotá. (Folio 36).

DE LA DECISIÓN RESPECTO AL RECURSO DE REPOSICIÓN.

El 4 de abril de 2013 la Inspectora 13 A Distrital de Policía resolvió el recurso de Reposición interpuesto por el Ministerio Público y decidió no reponer la decisión proferida y concedió el recurso de Apelación para ante este Consejo de Justicia, por considerar que no puede agregar trámites como el solicitado por el Ministerio Público de ordenar oficiar al señor Nelson Romero para que manifieste si es su interés continuar con el trámite de la querella, por cuanto el artículo 317 del C.G.P. en ninguna parte ordena librar comunicación al día siguiente por el medio más expedito, como si lo traía el 346 del CP.C. derogado el 1 de octubre de 2012. Que la providencia que disponga se notifica por estado (Folios 38 a 39).

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA.

De conformidad con lo establecido en el artículo 191 numeral 2 y 219 del Acuerdo 79 de 2003, la Sala Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá D.C. es competente para conocer del recurso de apelación de la referencia.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER.

Como quiera que el expediente llegó a Sala Plena para unificar la línea decisional la Sala unificará la posición de la corporación en relación con el Desistimiento tácito por lo cual se pronuncia sobre la

viabilidad de decretar el Desistimiento Tácito atendiendo las circunstancias que antecedieron la adopción de esa decisión de la primera instancia y se ocupará de los aspectos procesales y sustanciales al respecto según lo consagrado en el actual Código General del Proceso. Así mismo, estudiará si en el presente caso existió un acto o carga procesal que tuviera que observar la parte querellante que determinase la parálisis del proceso y haga imposible continuar con su trámite.

I. De la unificación del precedente.

En primer lugar debemos decir que el expediente es conocido en Sala Plena para unificar la posición de la corporación en relación con la aplicación del Desistimiento Tácito cuando atendiendo las circunstancias de hecho que se plantearán más adelante. Pues existen dos pronunciamientos al respecto. El primero es del 29 de mayo de 2013, en el que analizadas las circunstancias fácticas y jurídicas, se consideró que en ese caso particular no procedía la figura del desistimiento tácito. El segundo, del 31 de mayo del mismo año en el que se profundizó sobre el tema del desistimiento tácito y se confirmó lo resuelto por la primera instancia.

II. Naturaleza del proceso policivo por perturbación a la posesión.

La Sala considera necesario iniciar el estudio del caso por señalar que el artículo 7 del Acuerdo 79 de 2003 establece que la finalidad de los comportamientos que favorecen la convivencia ciudadana es ser pedagógicos, preventivos y reparadores y que solo en caso de inobservancia se aplican las medidas correctivas.

De otra parte, el artículo 2º del Código Nacional de Policía señala que a la policía le compete la conservación del orden público interno que resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas.

Por lo que fácil es concluir que las normas policivas pretenden en primer lugar educar, en segundo lugar, prevenir comportamientos que alteren el orden público y en caso de que se presenten, intervenirlos de tal forma que no se perturbe el orden público ni se altere la convivencia.

En relación con los amparos policivos, como el de amparo a la posesión, se busca que la autoridad de policía intervenga de manera prioritaria a fin de hacer cesar una molestia que tiene el titular del derecho e impedir las la ocurrencia de vías de hecho y actos perturbatorios que alteren la posesión o mera tenencia sobre inmuebles y el ejercicio de las servidumbres y cuando quiera que estos se hayan presentado, el objetivo de la intervención de la autoridad de policía es restablecer y preservar la situación anterior a cuando fue alterada o perturbada a fin de que pueda gozar en plenitud del bien.

Al referirse a este proceso la Corte Constitucional ha dicho:

“En materia del proceso de amparo policivo por perturbación a la posesión, el conflicto se traba entre el querellante que afirma ser poseedor de un predio y sufrir la perturbación de su posesión y el querellado que la origina y niega los supuestos de hecho en que el demandante funda su acción. Las pretensiones del primero normalmente van dirigidas a hacer cesar dicha perturbación con el fin de que se proteja su derecho a conservar y gozar pacíficamente de su posesión. La pretensión del querellado, por su parte, es la de que no se le ponga término a su conducta o se declare que ésta no ha existido. La litis se contrae exclusivamente a determinar el carácter de poseedor del accionante y la ocurrencia de una perturbación ilegítima para efectos de brindarle o no la protección policiva solicitada.

En efecto, el objeto de la litis en un proceso policivo por perturbación de la posesión radica en la verificación por parte de la autoridad administrativa de los supuestos de hecho - posesión y su perturbación ilegítima - en los que el demandante sustenta su pretensión de amparo. No persigue este proceso determinar la parte que

tenga derecho a la posesión del predio. Su finalidad tampoco es la de recuperar la posesión perdida, pretensión que para prosperar debe estar antecedida de la acción policiva de lanzamiento por ocupación de hecho y surtirse el trámite regulado en normas especiales³ (negritas y cursivas fuera del texto).

Con todo, debemos decir que a más del logro de esos propósitos que buscan evitar que se perturbe la Posesión o la Mera Tenencia que alguien tenga sobre un bien y restablecer la situación que existía en el momento que se produjo la perturbación, cuando ello sea pertinente, no está involucrado únicamente el goce individual del derecho, sino también el mantenimiento del *status quo*, a fin de que los ciudadanos no acudan a la violencia para resolver sus conflictos. Todo esto se desarrolla dentro del marco general del derecho de policía, de los principios y propósitos de que este incorpora y le son propios y no pueden mirarse aislado o separado de estos fines. Es quizá esta, una de las razones principales por las cuales se deja en cabeza de las autoridades de policía la responsabilidad de tramitar estos procesos, en el entendido que estas intervienen de manera rápida e inmediata, con apego a principios de celeridad y brevedad, como ninguna otra autoridad podría hacerlo.

III. Obligación de practicar la diligencia de inspección ocular

En relación con la diligencia de inspección ocular que se debe realizar en el lugar de los hechos, la normatividad aplicable al caso señala:

El Código Nacional de Policía establece lo siguiente:

“ARTICULO 2o. - A la policía compete la conservación del orden público interno. El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y la moralidad públicas. A la policía no le corresponde remover la causa de la perturbación.”

“Artículo 125. La policía sólo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación” (cursivas fuera del texto).

El Acuerdo 79 de 2003 (Código de Policía de Bogotá) señala:

“Artículo 208. Deberes de las autoridades de policía para proteger la posesión o mera tenencia. Las autoridades de policía, para proteger la posesión o mera tenencia que las personas tengan sobre los inmuebles deberán:

“a) Impedir las vías de hecho y actos perturbatorios que alteren la posesión o mera tenencia sobre inmuebles y el ejercicio de las servidumbres.

“b) Restablecer y preservar la situación anterior cuando haya sido alterada o perturbada” (cursivas fuera del texto).

Respecto del Procedimiento el Código Nacional de Policía dispone:

“Artículo 131. Cuando se trate de diligencias tendientes a verificar el estado y la tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se practicará siempre una inspección ocular con intervención de peritos, y se oirá dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querellante y el querellado” (cursivas fuera del texto).

Por su parte el Código de Policía de Bogotá, en lo pertinente, ordena:

*“ARTÍCULO 209.- Amparo a la posesión o mera tenencia de inmuebles. La actuación se iniciará mediante querella que deberá ser presentada personalmente por quien la suscribe, ante la Alcaldía Local correspondiente.
(...)”*

“ARTÍCULO 211.- En el auto que avoca conocimiento se fijará fecha y hora para la práctica de la inspección ocular. Este auto deberá notificarse personalmente a la parte querellada y de no ser posible, se hará mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar donde habite o en el lugar de los hechos, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora de la diligencia.”

*“ARTÍCULO 212.- Llegados el día y hora señalados para la práctica de la diligencia de inspección ocular, el funcionario de policía se trasladará al lugar de los hechos en asocio de los peritos cuando ello sea necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; allí oír a las partes y recepcionará y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.
(...)”*

“ARTÍCULO 215.- Practicadas las pruebas pedidas por las partes y las que se decreten oficiosamente, el funcionario de conocimiento proferirá la sentencia, dentro de la misma diligencia de inspección ocular” (negritas y cursivas fuera del texto).

Las anteriores normas señalan el procedimiento que se debe agotar en estos procesos. Atendiendo al principio de legalidad, el funcionario tiene la obligación asumir el conocimiento del asunto y darle el trámite correspondiente, que implica en este caso, adelantar la diligencia de inspección ocular y la norma es enfática en indicar que para ese efecto debe trasladarse al lugar de los hechos, pues es allí donde se escucharán a las partes, se practicarán y valorarán las pruebas y se adoptará la decisión que en derecho corresponda. La norma no supedita el cumplimiento de ese deber a la comparecencia de las partes, pues el funcionario tiene el deber de tramitar el proceso y adoptar la decisión que resuelva el asunto, conforme al principio de inmediatez y brevedad que rigen los procesos de policía. Y todo ello sin desconocer el principio de razonabilidad o la existencia de alguna excepción legal.

Lo anterior guarda plena concordancia con los artículos 2º y 123 del Código de Procedimiento Civil que disponen:

*“Artículo 2º. Iniciación e impulso de los procesos.
Los procesos sólo podrán iniciarse por demanda de parte, salvo los que la ley autoriza promover de oficio. **Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya.**
(...)”*

*“Artículo 123. Iniciación de audiencias y diligencias.
Las audiencias y diligencias se iniciarán en el primer minuto de la hora señalada para ellas, aún cuando ninguna de las partes o sus apoderados se hallen presentes, y se procederá a recibir las declaraciones de los testigos, el interrogatorio que se haya formulado por escrito a la parte que esté presente y el reconocimiento por ésta de documentos. Si la parte citada para tales efectos no concurre al iniciarse la hora señalada, se aplicará lo dispuesto en los artículos 210 y 274. El juez deberá practicar también cualquier otra prueba que le fuere posible.”*

“Las partes o los apoderados que asistan después de iniciada la audiencia o diligencia, tomarán la actuación en el estado en que se encuentre al momento de su concurrencia” (negritas y cursivas fuera del texto).

Es forzado concluir a partir de estas normas que la realización de la diligencia de inspección ocular es la médula del proceso civil de policía, pues en ella se escucha las partes, se practican las pruebas y se adopta la decisión correspondiente y como tal su realización y conclusión conlleva en sí mismo el trámite del proceso. Así mismo, la mencionada diligencia no tienen ninguna excepción legal para su

realización, y por ende es obligación del funcionario fijar fecha y hora para adelantarla y definir el proceso sin que sea motivo de excusa para no hacerlo la ausencia de una de las partes a la misma, atendiendo a los principios del juez director del proceso que debe de promover la eficacia de las actuaciones y de los procesos para que cumplan su cometido legal y constitucional.

EL CASO CONCRETO.

En el presente caso, la Sala encuentra que mediante providencia del 19 de febrero de 2013 la Sra. inspectora dispuso soportada en la ocurrencia del desistimiento tácito y dispuso la terminación del proceso policivo y como consecuencia el archivo del expediente, por considerar que han transcurrido más de 30 días sin que la parte actora haya impulsado el trámite a pesar de habersele indicado su carga de impulso mediante auto y las consecuencias legales. (Folio 35).

Teniendo en cuenta que la Inspectoría de Policía decretó el desistimiento tácito y ordenó archivar las diligencias, la Sala considera pertinente entrar a estudiar la procedencia del desistimiento tácito en esta circunstancia del proceso policivo.

En principio se debe decir que como quiera que el desistimiento tácito es una figura propia del proceso civil, su aplicación en los procesos civiles de policía debe estar sujeta a los parámetros y principios propios de la actuación policiva, en atención al principio de integración de las normas procesales y su aplicación siempre deberá darse de tal forma que no desnaturalice el trámite policivo ni sus fines y propósitos, bajo cuya condición resulta de forzosa observancia la reglamentación que preceptúa el artículo 317 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso:

“ARTÍCULO 317. DESISTIMIENTO TÁCITO. El desistimiento tácito se aplicará en los siguientes eventos:

1. Cuando para continuar el trámite de la demanda, del llamamiento en garantía, de un incidente o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquella o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta (30) días siguientes mediante providencia que se notificará por estado.

Vencido dicho término sin que quien haya promovido el trámite respectivo cumpla la carga o realice el acto de parte ordenado, el juez tendrá por desistida tácitamente la respectiva actuación y así lo declarará en providencia en la que además impondrá condena en costas.

El juez no podrá ordenar el requerimiento previsto en este numeral, para que la parte demandante inicie las diligencias de notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, cuando estén pendientes actuaciones encaminadas a consumir las medidas cautelares previas.

2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo. En este evento no habrá condena en costas o perjuicios a cargo de las partes.

El desistimiento tácito se regirá por las siguientes reglas:

a) Para el cómputo de los plazos previstos en este artículo no se contará el tiempo que el proceso hubiese estado suspendido por acuerdo de las partes;

b) Si el proceso cuenta con sentencia ejecutoriada a favor del demandante o auto que ordena seguir adelante la ejecución, el plazo previsto en este numeral será de dos (2) años;

c) Cualquier actuación, de oficio o a petición de parte, de cualquier naturaleza, interrumpirá los términos previstos en este artículo;

d) Decretado el desistimiento tácito quedará terminado el proceso o la actuación correspondiente y se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares practicadas;

e) La providencia que decreta el desistimiento tácito se notificará por estado y será susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo. La providencia que lo niegue será apelable en el efecto devolutivo;

f) El decreto del desistimiento tácito no impedirá que se presente nuevamente la demanda transcurridos seis (6) meses contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto o desde la notificación del auto de obediencia de lo resuelto por el superior, pero serán ineficaces todos los efectos que sobre la interrupción de la prescripción extintiva o la inoperancia de la caducidad o cualquier otra consecuencia que haya producido la presentación y notificación de la demanda que dio origen al proceso o a la actuación cuya terminación se decreta;

g) Decretado el desistimiento tácito por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, se extinguirá el derecho pretendido. El juez ordenará la cancelación de los títulos del demandante si a ellos hubiere lugar. Al decretarse el desistimiento tácito, deben desglosarse los documentos que sirvieron de base

para la admisión de la demanda o mandamiento ejecutivo, con las constancias del caso, para así poder tener conocimiento de ello ante un eventual nuevo proceso;
h) *El presente artículo no se aplicará en contra de los incapaces, cuando carezcan de apoderado judicial.”*

Al revisar la norma, se encuentra que el desistimiento tácito es una forma anormal de terminación del proceso como consecuencia jurídica del incumplimiento de una carga o un acto procesal, que está en cabeza de una de las partes y de cuya observancia depende la continuación del proceso, pero ante su incumplimiento se entiende el desinterés en la actuación y como tal produce unas consecuencias como la terminación del proceso y la imposición de medidas adicionales a modo de sanción por la falta de interés o desidia en el trámite de este.

De acuerdo a la mencionada normativa el desistimiento tácito se aplica en los procesos, concretamente en dos casos:

1. Cuando para continuar el trámite de la demanda, del llamamiento en garantía, de un incidente o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquella o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta (30) días siguientes mediante providencia que se notificará por estado.
2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo. En este evento no habrá condena en costas o perjuicios a cargo de las partes.

Como quiera que la decisión se soporta en el primer numeral, la Sala considera pertinente hacer estudiar qué se entiende por acto procesal y carga procesal ya que resultan determinantes para definir el tema, en la mitad que allí se indica que para continuar con cualquier actuación promovida a instancia de parte, se requiere del cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte. Veamos:

- Acto procesal: *“Los actos procesales son simplemente actos jurídicos en relación con el proceso; esto es, actos emanados de la voluntad de su autor y de importancia jurídica, inmediata para el proceso; son actos que emanan de la voluntad humana y que tienden a producir un efecto en la realidad jurídica procesal, es decir, en la constitución, conservación, desarrollo, modificación o extinción de una relación procesal”*⁴

De acuerdo al tratadista Dr. Hernando Devis Echandia en su libro Tratado de Derecho Procesal Civil, se entiende por acto procesal *“...la serie de actos realizados por los sujetos que intervienen en el proceso, como son los terceros intervinientes, las partes, los jueces, auxiliares de los jueces, coordinados en virtud del fin común que se persigue, con un resultado final que es la sentencia. Es así que los actos procesales emanan de la voluntad humana y que tienden a definir y lograr un efecto en la realidad jurídica procesal, es decir, en la base inicial del proceso, en el transcurso y mantenimiento del proceso, hasta llegar a una finalización de una relación procesal....”*

En este contexto, tenemos que el proceso se compone de distintos procedimientos y actos procesales y la actuación procesal se alimenta de los distintos actos procesales, unos a cargo del juez y otros a cargo de las partes, de los auxiliares o de los intervinientes, según a quien

corresponda. Todos ellos definidos y reglados por las normas procesales con el alcanzar los efectos y consecuencias en ella previstos y es por ello que en cada caso se establecen unas condiciones y mandatos específicos en tanto a su contenido y a quien corresponden, pues un acto procesal que corresponde a una de las partes no puede ser asumido el juez ni los que corresponden a este por aquellas. Por lo tanto cada uno de los actos procesales vincula en su cumplimiento a las partes o al juez según fines y propósitos que se buscan en cada etapa del proceso con cada uno de ellos.

De acuerdo a lo expuesto, es del caso señalar que si bien los actos procesales que se surten dentro de cada una de las etapas del proceso y son realizados por los sujetos que intervienen en ellas, como son las partes, los jueces, auxiliares de los jueces y los terceros, dichos actos están reglados en el procedimiento y es allí en donde se estipula taxativamente a qué sujeto le corresponde el cumplimiento u observancia de determinado acto procesal. Es así por ejemplo que la ley dispone que la presentación de la demanda, su contestación y la interposición de recursos entre otros, son actos exclusivos de las partes (deprecaciones), mientras que la expedición de la sentencia es un acto netamente del juez (decisiones).

- Carga procesal: *“1. La carga es una relación jurídica activa, a contrario de la obligación y el derecho, que son relaciones pasivas. Aquella se debe catalogar al lado del derecho subjetivo y la potestad, como una facultad o poder, porque su aspecto fundamental consiste en la posibilidad que tiene el sujeto, de acuerdo con la norma que la consagra, de ejecutar libremente el acto objeto de ella, para su propio beneficio (...) 2. En la carga, el sujeto tiene absoluta libertad para escoger su conducta y ejecutar o no el acto que la norma contempla, no obstante que su inobservancia le puede acarrear consecuencias desfavorables, de manera que puede decidirse pro soportar estas, sin que ninguna persona (ni el juez en las cargas procesales) pueda exigirle su cumplimiento y mucho menos obligarlo coercitivamente a ello, de lo cual se deduce que la inobservancia es perfectamente lícita, por estar autorizada en la ley. (...) 11. En consecuencia, podemos definir la carga como un poder o una facultad (en sentido amplio) de ejecutar, libremente, ciertos actos o adoptar cierta conducta prevista en la norma para beneficio y en interés propios, sin sujeción ni coacción y sin que exista otro sujeto que tenga el derecho a exigir su observancia, pero cuya inobservancia acarrea consecuencias desfavorables.”⁵*

Respecto a la carga procesal la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-203 de 2011, expuso lo siguiente:

“A su vez las cargas procesales, son un imperativo que también emana de las normas procesales de derecho público y con ocasión del proceso, pero sólo para las partes y algunos terceros. Son del propio interés de quien las soporta, lo que quiere decir que sólo lo favorecen a él y no a la otra parte, como ocurre con la obligación o con el deber. Y justamente por esta razón “no existe una sanción coactiva que conmine al individuo a cumplir, sino que se producirá, para el sujeto, como consecuencia de su incumplimiento, una desventaja para el mismo (y no para el otro sujeto)”. Es decir que el sujeto procesal que soporta la carga, está en el campo de la libertad para cumplir o no con ella, de modo que si no lo hace no está constreñido para que se allane a cumplirla, por lo cual el no asumirla no dará lugar propiamente una sanción sino a las consecuencias jurídicas propias de su inactividad, que pueden repercutir también desfavorablemente sobre los derechos sustanciales que en el proceso se ventilan. Ahora que, con todo y haberse dicho que el incumplimiento de la carga procesal no es en sentido estricto sancionable, es cierto que la omisión de su realización puede traer consecuencias desfavorables para quien la soporta. Ellas pueden consistir en la preclusión de una oportunidad o de un derecho procesal, hasta la pérdida del derecho material, “dado que el sometimiento a las normas procedimentales o adjetivas, como formas propias del respectivo juicio, no es optativo para quienes acuden al mismo con el objeto de resolver sus conflictos jurídicos, en tanto que de esa subordinación depende la validez de los actos que de ellas resulten y la efectividad de los derechos sustanciales”.

Del mismo modo, el ordenamiento procesal consagra la observancia determinadas cargas u obligaciones en cabeza de las partes, cuya observancia está afectada dentro de los parámetros antes dichos, esto es, que cada uno de los intervinientes tiene un papel y unas funciones que le son propias y debe atender, es por esto que tanto los actos procesales como las cargas están definidas en el ordenamiento procesal correspondiente.

Es así que el artículo 317 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso le da competencia al juez para declarar el desistimiento tácito, sólo si (i) la carga es impuesta a la parte procesal, por tanto no opera si la actividad está a cargo del juez o de la contraparte; y (ii) si el cumplimiento de esa carga es indispensable para proseguir con el trámite; es decir, si el juez, en ejercicio de sus poderes ordinarios no puede garantizar la prosecución del trámite.

Ahora, es de resaltar que el proceso de perturbación a la posesión y/o tenencia es un proceso civil de policía que en principio no vislumbra prima facie situación que haga aplicable la institución del desistimiento tácito, sin embargo se analizará específicamente en lo que tiene que ver con las circunstancias aquí analizadas y que originaron las decisión objeto de pronunciamiento.

El trámite de la querella de perturbación a la posesión y/o tenencia esta reglado en los Códigos Nacional de Policía artículos 125 y 131 y Distrital de Policía artículo 209 y siguientes, el cual es muy sencillo, claro y específico. Consigna que la actuación se iniciará mediante querella que deberá ser presentada personalmente por quien la suscribe ante la Alcaldía Local correspondiente, así mismo que una vez se haga el reparto a las Inspecciones de Policía, en auto que avoca conocimiento se fijará fecha y hora para la práctica de la inspección ocular, el cual deberá notificarse personalmente a la parte querellada y de no ser posible se hará mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar donde habite o en el lugar de los hechos, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora de la diligencia y que llegado ese día y hora el funcionario de policía se trasladara al lugar en asocio de los peritos cuando ello sea necesario y los hechos no sean notorios y evidentes, allí se oirán a las partes y se recepcionará y practicará las pruebas que considere conducentes, se rendirá el dictamen pericial, promoverá la conciliación entre las partes y en la misma diligencia se proferirá la sentencia.

Dentro del articulado que rige el trámite de la querella de perturbación a la posesión y/o tenencia, resulta claro que la carga procesal que dispuso el legislador para el querellante es únicamente presentar la querella personalmente ante la Alcaldía Local y al funcionario de conocimiento le atribuyó la carga procesal de fijar fecha y hora para la práctica de la diligencia de inspección ocular, notificar, escuchar a las partes (si estuviesen presentes), recepcionar y practicar las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos y promover la conciliación entre las partes; actos estos que le son propios a su función de director y gerente del proceso y que permiten impulsarlo, pues es el Inspector de Policía quien tiene su dirección y responsabilidad en tanto signifiquen demora injustificada o su parálisis. Es por esto que no puede conservar una actitud pasiva en el proceso, como tampoco le es dable trasladar a las partes el desarrollo u observancia de un acto que por disposición legal le corresponde.

Así mismo, debe decirse que no se observa que la norma antes examinada consagre acto o carga procesal a la parte querellante, a fin que previo su cumplimiento se pueda continuar con el trámite del procedimiento.

En el presente caso, observa la Sala que el 22 de agosto de 2012 se señaló el 20 de noviembre de 2012 a las 9:30 y hora para la práctica de la diligencia de inspección ocular, la cual si bien se notificó por estado llegado el momento de practicarse, no concurrió la querellante

Es del caso indicar, que de ninguna manera puede considerarse que por la inasistencia de la parte

querellante a la diligencia de inspección, en el proceso se encuentre pendiente un acto procesal de su exclusiva responsabilidad que impida continuar con el trámite del proceso, pues tal como se dijo el impulso del proceso está a cargo del funcionario de conocimiento, quien tiene el deber continuar con el proceso, con asistencia o no de las partes y adoptar la decisión de fondo, más aún si se tiene en cuenta que el proceso de perturbación y/o tenencia se caracteriza por su brevedad y sumariedad, donde se tiene la obligación de resolver el asunto en el menor tiempo posible, a fin de evitar la ocurrencia de la violencia y de los actos arbitrarios o ilegales, sustentándose eso si en las pruebas que obren en el proceso.

Así las cosas, al revisar la norma fijar fecha y hora y el trámite de la diligencia de inspección ocular, es un asunto de resorte exclusivo del funcionario y no de las partes, por lo tanto no puede en este caso predicarse el cumplimiento de carga u obligaciones alguna de su parte ni de de actos procesales que no están previstos en el Código Nacional de Policía y/o Código de Policía de Bogotá, como la de presentar un escrito exponiendo el ánimo de continuar con la querella cuando no asisten a la diligencia de inspección ocular.

En este contexto adelantar y tramitar la diligencia de inspección ocular que es un acto procesal, le corresponde dirigirla al Inspector de Policía, pues la parte querellante solo tiene el deber de promover la querella y comparecer a las diligencias que se le señalen, pero de ninguna manera tiene alguna obligación para pedirle al funcionario que realice lo que por norma procesal le corresponde exclusivamente a él, pues se trata aquí de un procedimiento sencillo reglado en el Código Nacional de Policía y Código de Policía de Bogotá, en el que se le asigna al funcionario de conocimiento la carga de desplegar el trámite dispuesto para resolver la querella, utilizando todos los medios que sean necesarios para adoptar una decisión de fondo, ya sea la de declarar perturbador al querellado o abstenerse de hacerlo.

Ahora, es pertinente señalar que el artículo 2º y 123 del Código de Procedimiento Civil disponen lo siguiente:

"Artículo 2º. Iniciación e impulso de los procesos.

*Los procesos sólo podrán iniciarse por demanda de parte, salvo los que la ley autoriza promover de oficio. **Con excepción de los casos expresamente señalados en la ley, los jueces deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya.***
(...)

"Artículo 123. Iniciación de audiencias y diligencias.

***Las audiencias y diligencias se iniciarán en el primer minuto de la hora señalada para ellas, aún cuando ninguna de las partes o sus apoderados se hallen presentes,** y se procederá a recibir las declaraciones de los testigos, el interrogatorio que se haya formulado por escrito a la parte que esté presente y el reconocimiento por ésta de documentos. Si la parte citada para tales efectos no concurre al iniciarse la hora señalada, se aplicará lo dispuesto en los artículos 210 y 274. El juez deberá practicar también cualquier otra prueba que le fuere posible.*

"Las partes o los apoderados que asistan después de iniciada la audiencia o diligencia, tomarán la actuación en el estado en que se encuentre al momento de su concurrencia" (negritas y cursivas fuera del texto).

En conclusión, tenemos que la realización de la diligencia de inspección ocular es inherente al desarrollo del proceso y el funcionario debe definir el asunto con la adopción de la decisión correspondiente y es por eso que su realización no tiene excepción legal alguna y por ende es obligación del funcionario adelantarla y definir el proceso sin que sea excusa válida para hacerlo por la ausencia de una de las partes.

En lo que tiene que ver con los argumentos propuestos por el señor Agente del Ministerio Público en su recurso de Apelación tenemos que son procedentes pues es claro que no solo no se dan las circunstancias previstas por la norma para adoptar la decisión, sino que adicionalmente no se libró

comunicación a la dirección de la querellante para informarle, lo anterior absolutamente necesario teniendo en cuenta que la es una decisión frente a la cual el querellante no tiene el deber de conocer, pues no es viable conforme lo dicho.

Hecho el análisis que antecede se considera procedente revocar la decisión de la Inspectora de Policía, pues a juicio de la Sala en este caso no se dan los presupuestos previstos en el numeral primero del artículo 317 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso y en consecuencia ordenará a la primera instancia que continúe con el procedimiento dispuesto en el Código de Policía de Bogotá en los artículos 208 y siguientes y adopte la decisión que corresponda.

En mérito de lo expuesto, la Sala de decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la decisión adoptada el 19 de febrero de 2013 por la Inspección Trece A Distrital de Policía, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Ordenar a la Inspectora que continúe con el procedimiento dispuesto en el Código de Policía de Bogotá en los artículos 208 y siguientes y adopte la decisión que corresponda.

TERCERO: Contra el presente acto administrativo no proceden recursos.

CUARTO: En firme la presente decisión, remítanse las diligencias al Despacho de origen para lo demás de su competencia.

Notifíquese y cúmplase,

JOSÉ MARTIN CADENA GARZÓN
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero

RENE FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero (Salva voto)

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero

NELSON EDUARDO MORENO PRADA
Consejero (E)

2.2. ACTO ADMINISTRATIVO No. 484

Jairo Manolo Granda Triana

Saldo Pedagógico: A.A. 484 de 2014. Jairo Manolo Granda Triana. La decisión estudia la necesidad de motivación de los actos administrativos de carácter sancionatorio en el ámbito de las infracciones urbanísticas y el régimen de obras. Reitera la principal línea decisional del Consejo de Justicia sobre el tema, y hace énfasis en que resulta indispensable –para la autoridad que impone la medida– analizar y verificar las normas urbanísticas, de uso del suelo y/o de edificabilidad que rigen los predios o terrenos sobre los cuales se llevan a cabo las intervenciones urbanísticas y de obras, todo con el ánimo de determinar si éstas pueden o no ser objeto de legalización conforme a las normas locales de uso del suelo; presupuesto que, de estar suficientemente fundamentado desde lo jurídico y lo fáctico, es el que permitirá definir cuál de las consecuencias jurídicas sancionatorias previstas en el Artículo 2° de la Ley 810 de 2003 (norma que modificó el Artículo 104 de la Ley 388 de 1997) es la que procede y debe imponerse en el caso concreto.

SALA PLENA

ACTO ADMINISTRATIVO No. 484

4 de junio de 2014

Referencia:	Expediente No. 164/2011/OB (2014-0176)
Radicado Orfeo:	2011090890100173E
Asunto:	Infracción al régimen urbanístico y de obras
Administrados:	Gloria Peña Martínez, Enrique Avendaño Linares
Procedencia:	Alcaldía Local de Fontibón
Consejero Ponente:	Jairo Manolo Granda Triana

La Sala Plena del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C., decide el recurso de apelación formulado conjuntamente por Gloria Peña Martínez y Enrique Avendaño Linares contra la Resolución No. 752, proferida por la Alcaldía Local de Fontibón el 19 de octubre de 2011, por la cual fueron declarados infractores de las normas de urbanismo y construcción y se les impuso multa, de conformidad con el artículo 2°, numeral 3°, de la Ley 810 de 2003.

I. ANTECEDENTES

1.- Inicia la actuación administrativa con la queja anónima presentada a través del Sistema Distrital de Quejas y Soluciones el 9 de septiembre de 2010 (Requerimiento No. 362610, obrante a folio 2 del expediente), por la cual la ciudadanía puso en conocimiento de la Alcaldía Local de Fontibón sobre una construcción que se realizaba sin licencia de Curaduría Urbana en el predio ubicado en la Calle 22H Bis No. 120-52 de esta ciudad.

2.1.- Como consecuencia de lo anterior, la Alcaldía Local de Fontibón, por intermedio del Ingeniero Civil adscrito al Grupo Normativo y Jurídico de esa misma Alcaldía, efectuó visita al predio antes referido el 26 de abril de 2011, visita cuyas observaciones quedaron consignadas en el acta obrante a folios 4 y 5 de las diligencias, y en la que se determinó que lo advertido consistía en una obra en construcción, con las siguientes observaciones:

“SE REALIZA REGISTRO OCULAR Y FOTOGRÁFICO AL PREDIO UBICADO EN LA CL.22 H BIS No. 120-52, PARA VERIFICAR LA LEGALIDAD DE LAS OBRAS EN EJECUCIÓN.

“ATIENDE LA SEÑORA GLORIA PEÑA. SE SOLICITAN LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y PLANOS, NO SE CUENTA CON ELLOS.

“SE OBSERVAN OBRAS RECIENTES A NIVEL DE TERCER PISO CONSISTENTES EN ESCALERA DE ACCESO DE SEGUNDO A TERCER (sic) PISO, LEVANTAMIENTO DE MUROS EN BLOQUE Y CEMENTO, COLUMNAS Y CUBIERTA EN TEJA DE ZINC SOPORTADA EN PERFILERÍA METÁLICA. ESTAS OBRAS REQUIEREN LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ÁREA DE INFRACCIÓN IGUAL A 72,00 M2” (cursivas fuera del texto).

2.2.- El informe del ingeniero trae anexo, a folio 5 del plenario, pantallazo impreso con la ubicación del predio según la base de datos del portal de mapas al que se accede por internet a través de la dirección electrónica <http://mapas.bogota.gov.co/geoportal/#>, así como otro pantallazo de la primera página de un reporte del Sistema de Información de Norma Urbana – Plan de Ordenamiento Territorial (SINU-POT) relacionado también con el inmueble.

3.- El 16 de mayo de 2011, la Alcaldía Local de Fontibón expidió acto de apertura de la actuación administrativa (véase folio 7), ordenando que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo, se comunicara al propietario del inmueble, representante legal del establecimiento de comercio y/o responsable de la presunta infracción al régimen urbanístico y de obras sobre el inicio de la actuación, y que a su vez se le citara para expresión de opiniones; asimismo, ordenó que se tuviese como prueba la visita técnica practicada por el profesional del área; que se comunicara el acto de apertura al Ministerio Público; y la práctica de una visita de verificación al lugar, así como realizar las pruebas necesarias para esclarecer los hechos objeto de la actuación.

4.- Mediante auto de fecha 18 de mayo de 2011 (obstante a folio 8), la Alcaldía Local de Fontibón dispuso imponer medida preventiva de suspensión y sellamiento de todo tipo de construcción que se estuviese adelantando en el inmueble de la referencia, y que se oficiara al Comandante de la Estación de Policía de Fontibón para que impusiese el sello preventivo y efectuara los controles pertinentes para evitar cualquier tipo de obra que se estuviese realizando.

5.- El 14 de junio de 2011, compareció ante la Alcaldía Local de Fontibón la ciudadana Gloria Peña Martínez, quien en diligencia de expresión de opiniones (acta a folios 17 y 18 del expediente, con copia a folios 19 a 20), y en relación con los hechos objeto de investigación, manifestó que lo que hizo fue colocar unas tejas de segunda en razón a que se estaba entrando el agua, indicando que cuando compraron “estaba así”, y que lo único que hizo fue colocar las tejas y una viga para las bajantes. Agregó que comparecía a la diligencia en su calidad de propietaria del predio, junto con su esposo Enrique Avendaño. Indicó además que no realizó escaleras, que éstas ya existían, y que construyó la viga para recoger las aguas lluvias y no perjudicar a los vecinos. Por último, expresó que no sabía que era necesario pedir permiso para hacer lo expuesto por ella.

6.- Por su parte, el ciudadano Enrique Avendaño Linares acudió a la Alcaldía Local de Fontibón a diligencia de expresión de opiniones el 16 de agosto de 2011 (véase acta a folios 28 a 29 del plenario), en la que manifestó que es mentira la afirmación según la cual estaban construyendo sin licencia, y que pintó en diciembre con sacrificio; que “eso otra vez esta con moho”, y que por esa razón le tocó colocar teja. Añadió que cuando su esposa adquirió el inmueble, eso estaba así; que tejaron el tercer piso con teja de zinc de segunda; que no levantaron paredes; que los muros ya estaban contruidos, y que lo que se hizo fue la viga del frente para recoger el agua y no perjudicar a los vecinos, siendo el declarante y su esposa los responsables. Cuando se le preguntó acerca de la queja que dio origen a la actuación y en relación con el informe del Ingeniero de la Alcaldía Local, el señor Avendaño argumentó que no está de acuerdo, pues las escaleras son viejas, sino que están pañetadas; que no tienen plata para levantar muros y mucho menos columnas; que la construcción es vieja, y que lo puede demostrar con testimonios de vecinos. Agregó que la perfilería metálica es vieja, la cual “está por pedazos”, y que no sabía que tocaba pedir permiso para hacer lo antes manifestado.

7.- Mediante oficio con Radicado No. 2011-092-008357-2, de fecha 26 de agosto de 2011 (folio 32 y siguientes), la señora Gloria Peña presentó ante la Alcaldía Local de Fontibón constancia expedida por el Arquitecto René Islando Peña Meléndez, en el sentido de que ha iniciado levantamiento de planos y elaboración de la documentación requerida para iniciar los trámites ante una Curaduría Urbana, para la obtención de una licencia de remodelación de su vivienda. A renglón seguido y como consecuencia de lo anterior, solicita a la Alcaldía Local un plazo prudencial para poder culminar el trámite de la respectiva licencia.

II. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Mediante Resolución No. 752, de fecha 19 de octubre de 2011 (obrante a folios 39 a 44 del expediente), la Alcaldía Local de Fontibón resolvió declarar infractores de las normas de obras, construcción y urbanismo a Enrique Avendaño Linares y a Gloria Peña Martínez, por haber ejecutado obras de construcción recientes a nivel de tercer piso y sin licencia expedida por Curaduría Urbana que permitiera su ejecución, consistentes en escalera de acceso de segundo a tercer piso, levantamiento de muros en bloque y cemento, columnas y cubierta en teja de zinc soportada en perfilería metálica en un área de infracción de 72 metros cuadrados en el inmueble ubicado en la Calle 22H Bis No. 120-52 de esta ciudad.

En consecuencia, la Alcaldía Local de Fontibón les impuso de manera solidaria la sanción de multa equivalente a DOCE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL CIENTO SESENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$12.854.160.00 M/CTE) con fundamento en el artículo 2°, numeral 3° de la Ley 810 de 2003, y dispuso que se mantenga la medida de suspensión y sellamiento de todo tipo de obra de construcción que se esté realizando en el inmueble. A su vez, les advirtió a los declarados infractores que se les concedería el término de 60 días, contados a partir de la ejecutoria del fallo, para que procedan a adecuarse a las normas urbanísticas, bien sea presentando licencia de construcción que avale las obras adelantadas, o ya sea demoliéndolas; y que, si una vez vencido el plazo, no se lleva a cabo lo solicitado, entonces se procederá a ordenar la demolición de la obra ejecutada a costa de los infractores, así como a imponer las multas sucesivas a que se refiere el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo.

La decisión se fundamenta en el informe de visita técnica del 26 de abril de 2011, a partir del cual la Alcaldía Local deduce que se realizaron obras; que éstas requieren de licencia de construcción; y que a su vez éstas carecen de la referida licencia, señalando además que precisamente la ausencia de licencia constituye un desconocimiento de los planes de ordenamiento territorial y de las normas urbanísticas, que trae como consecuencia la imposición de la respectiva sanción, de conformidad con el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, y con fundamento en el artículo 1° y artículo 2°, numeral 3° de la Ley 810 de 2003. No sobra advertir que el monto de la sanción de multa impuesta, se calculó teniendo en cuenta, según lo refiere la misma decisión, el valor equivalente a diez salarios mínimos legales diarios vigentes para el año 2011, multiplicados por el área de infracción (72 metros cuadrados).

De la decisión se notificaron personalmente los ciudadanos Gloria Peña Martínez y Enrique Avendaño Linares el día 4 de noviembre de 2011, según constancias de notificación visibles al respaldo del folio 44.

III. DE LOS RECURSOS EN LA VÍA GUBERNATIVA

Contra la anterior determinación, los ciudadanos Gloria Peña Martínez y Enrique Avendaño Linares formularon, de manera conjunta, recurso de reposición y en subsidio de apelación (a través de Radicado No. 2011-092-011095-2 de fecha 15 de noviembre de 2011, visible a folios 48 a 52 del expediente), alegando violación de sus derechos al debido proceso, así como indebida motivación del acto administrativo, por las siguientes razones:

1.- Aducen que la Alcaldía Local de Fontibón no concedió oportunidad para controvertir, expresar opiniones y practicar las pruebas e informes, para adoptar la decisión. Agregan que, de conformidad con el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, la Alcaldía debió dar oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, para que con base en las pruebas e informes disponibles se adoptara la decisión. Concluyen el argumento exponiendo que el principio de contradicción no se presentó, ya que, por el contrario, la prueba que sustentó la medida no era, ni es, ni será suficiente para la toma de decisiones por parte de la Alcaldía.

2.- Señalan que la Alcaldía Local, antes de llevar a cabo la diligencia de expresión de opiniones con la concurrencia de Gloria Peña Martínez, procedió a adoptar la medida de suspensión y sellamiento de todo tipo de construcción que se estuviera realizando en el inmueble, mientras que la referida diligencia fue efectuada un mes después, situación que en criterio de los censores vulnera lo preceptuado en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo. En ese orden de ideas, señalan que la diligencia se realizó en forma extemporánea, es decir, el 14 de junio de 2011.

3.- Arguyen que la afirmación contenida en el informe de visita del Ingeniero de la Alcaldía Local de Fontibón, cuando asegura que “se observan obras recientes”, no sólo no es suficiente desde el punto de vista probatorio

para la imposición de la sanción, sino que además desconoce los principios del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, y el artículo 108 de la Ley 388 de 1997, el cual remite al procedimiento del Código Contencioso Administrativo. Para fundamentar lo anterior, traen apartes de una decisión del Consejo de Justicia suscrita por los Consejeros de Justicia Doctores René Fernando Gutiérrez Rocha, Clara Patricia Malaver y Joaquín Emilio Briceño, decisión que estiman que constituye un precedente que aplica al caso concreto.

4.- Sostienen que dentro del trámite de la actuación administrativa hubiese sido deseable que la Alcaldía Local ordenara la realización de un nuevo concepto técnico tendiente a verificar la vetustez de las obras, así como para corroborar lo afirmado por los administrados en calidad de propietarios del predio, y para encontrar la certeza técnica suficiente para la expedición del acto administrativo.

5.- Por último, estiman que llama la atención de manera especial la que ellos denominan “fragilidad” del concepto técnico invocado como fundamento de la sanción, y que en aras de la justicia y la equidad debe revocarse a la luz de los principios constitucionales del debido proceso y la exigencia de la debida motivación de los actos administrativos, y en especial cuando éstos afectan los derechos fundamentales de los ciudadanos, como, según el decir de los recurrentes, acontece en el presente caso.

IV. ACTUACIONES PREVIAS A LA DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

1.- Con Radicado No. 2012-092-001907-2, de fecha 20 de febrero de 2012 (folios 54 a 59), el ciudadano Enrique Avendaño aportó al expediente, en fotocopia, la Resolución No. 11-4-2053, proferida por la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá el 7 de diciembre de 2011, así como la Resolución No. 12-4-0178, expedida por la misma Curaduría Urbana el 10 de febrero de 2012.

1.1.- El primero de tales actos administrativos decidió negar la solicitud de reconocimiento de la existencia de edificaciones radicada en esa Curaduría Urbana para el predio de la Calle 22H Bis No. 120-52 de esta ciudad, al considerar que el mencionado inmueble se encuentra ubicado en área de influencia aeroportuaria, de conformidad con el plano anexo que forma parte del Decreto 765 del 9 de noviembre de 1999. Señala además la decisión que, según el artículo 3° del referido decreto, los únicos usos permitidos en el área de influencia aeroportuaria son el industrial y el comercial; y que, en ese orden de ideas, se concluye que el uso de vivienda –uso único que fue propuesto en la solicitud radicada–, no se permite en el predio de la dirección arriba aludida.

1.2.- La segunda de las decisiones, Resolución No. 12-4-0178 del 10 de febrero de 2012, resolvió rechazar el recurso de reposición intentado contra la Resolución No. 11-4-2053, comoquiera que fue interpuesto por el Arquitecto René Islando Peña Meléndez, persona que no corresponde a ninguno de los solicitantes ni es apoderado de ninguno de ellos, por lo que se consideró entonces que el recurso fue intentado sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos por el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo.

2.- A folios 62 a 66, se anexa al expediente un reporte del Sistema de Información de Norma Urbana – Plan de Ordenamiento Territorial (SINU-POT) correspondiente al predio de nomenclatura CL 22 H BIS 120 52, con fecha de impresión 31 de enero de 2013.

V. LA DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Mediante Resolución No. 051, proferida por la Alcaldía Local de Fontibón el 11 de febrero de 2013 (obrante a folios 67 a 71), se desató el recurso de reposición formulado, en el sentido de confirmar la Resolución No. 752 de fecha 19 de octubre de 2012 (entiéndase, año 2011) y conceder el recurso de apelación ante el Consejo de Justicia y en el efecto suspensivo.

En relación con los argumentos planteados en el recurso de reposición, la Alcaldía Local consideró que dentro del expediente, a folios 17, 18, 28 y 29, obran las actas de las diligencias de expresión de opiniones rendidas por los propietarios del inmueble y aquí recurrentes; y, en la medida en que la decisión de fondo fue adoptada con posterioridad, ello significa que dentro del trámite se dio cumplimiento a las ritualidades propias del proceso, garantizando el derecho de defensa y el debido proceso.

De otro lado, sostiene la Alcaldía Local que incurren en yerro los impugnantes al afirmar que la adopción de la

medida de suspensión y sellamiento de todo tipo de construcción requiere que se conceda la oportunidad previa para expresar opiniones, o para contradecir la existencia de pruebas adicionales a la mera existencia de obras, ya que, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 810 de 2003, la autoridad dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida, razón por la cual se deduce que cuando existe una actuación urbanística, y no se acredita la existencia de la licencia correspondiente, o no se ajusta a ella, los Alcaldes Locales deben disponer la medida de suspensión inmediata de las obras, la cual se levantará cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida, esto es, la presentación de la licencia. En ese orden de ideas, la Alcaldía estima que, en la medida en que los administrados, para la época de la decisión del recurso de reposición, no han acreditado o presentado la licencia de construcción, dicha situación conlleva a deducir que las causas que dieron lugar a la medida no han cesado, por lo que el proceder de la Alcaldía Local de Fontibón se ajusta a derecho.

En lo que tiene que ver con la alegada fragilidad e insuficiencia del concepto técnico suscrito por el Ingeniero de la Alcaldía Local, la decisión del recurso de reposición consideró que la Administración no tiene otro medio más eficiente para determinar el estado y las características de las obras adelantadas sino la verificación directa, a través de la visita por parte de un profesional calificado en la materia. En consecuencia, concluye que el referido concepto técnico le da plena certeza a la Alcaldía Local acerca de la configuración de la infracción urbanística, y que además constituye una prueba que nunca fue desvirtuada por los administrados.

VI. ACTUACIONES POSTERIORES A LA DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

1.- La Personería Local de Fontibón, a través de oficio con Radicado No. 2013-092-004045-2 del 20 de mayo de 2013 (visible a folios 72 y 73), presentó ante la Alcaldía Local de Fontibón solicitud de revocatoria directa de las Resoluciones Nos. 752 del 19 de octubre de 2011 y 051 del 11 de febrero de 2013, invocando las causales primera y tercera (respectivamente) de revocatoria contenidas en el artículo 69 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

1.1.- Respecto de la Resolución No. 752 del 19 de octubre de 2011, la Personería Local de Fontibón argumentó que la medida de multa procede cuando la obra puede legalizarse mediante la obtención de licencia de construcción (de conformidad con el inciso primero del artículo 105 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003), para lo cual se concede un término de sesenta (60) días, posteriores a la ejecutoria del fallo, para adecuarse a las normas urbanísticas, mediante la obtención de la licencia de construcción. Teniendo en cuenta lo anterior, la Personería Local de Fontibón consideró que la fundamentación para resolver el fondo del asunto dentro de las presentes diligencias cambia ostensiblemente en virtud del acto administrativo expedido por la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá, ya que de su contenido se desprende que legalmente es de imposible cumplimiento la adecuación de las obras, situación que hace que no les sea posible a los infractores cumplir con lo ordenado en el numeral cuarto de la decisión impugnada (legalizar). En consecuencia, la Personería Local de Fontibón estimó que la sanción de multa debe ser revocada y/o modificada, al considerar que sólo es pertinente en el presente caso la sanción de demolición de obra, al ser evidente que los infractores no pueden adecuarse a la norma.

1.2.- En lo que tiene que ver con la Resolución No. 051 del 11 de febrero de 2013, la Personería Local de Fontibón indicó que la Alcaldía Local incurrió en un equívoco en su parte resolutive, cuando dispuso confirmar en todas sus partes la Resolución No. 752 del 19 de octubre de 2012, cuando lo correcto es que ésta última decisión corresponde al año 2011.

2.- Mediante Resolución Administrativa No. 121, de fecha 22 de julio de 2013 (folios 77 a 81), la Alcaldía Local de Fontibón atendió la solicitud de revocatoria directa impetrada por la Personería Local de Fontibón, resolviendo rechazarla por improcedente, así como modificar el artículo 1° de la Resolución No. 051 del 11 de febrero de 2013, en lo que tiene que ver con la anualidad que corresponde a la resolución sancionatoria (aspecto en el que se admitió la existencia de un error aritmético involuntario).

2.1.- En la decisión, la Alcaldía Local de Fontibón consideró que, respecto de la solicitud de revocatoria de la sanción de multa, el caso bajo estudio no se encuentra inmerso en ninguna de las causales de revocatoria consignadas en el artículo 69 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), toda vez que el caso en discusión *“no es la adecuación de la norma para la correspondiente sanción”*.

2.2.- Agrega la Alcaldía Local que, revisada la norma de edificabilidad consultada en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación, se indica que para el inmueble objeto de la actuación administrativa es permitida una volumetría de tres (3) pisos, entre otras características; que comporta un Tipo de Uso 02, en Área de Actividad ZID - Zona Industrial, Decreto 735 de 1993 y 325 de 1992, razón por la cual se observa que la volumetría permitida es de tres (3) pisos, y por lo tanto no es pertinente imponer la sanción de demolición como se solicita.

2.3.- Por otra parte, argumenta que la construcción está permitida, pues la situación diferente que se presenta es el uso que se le pretende dar al inmueble, esto es, de vivienda, uso que no está permitido por la norma de edificabilidad, por ubicarse el predio en zona de influencia del aeropuerto, de conformidad con el Decreto 765 del 9 de noviembre de 1999. Así las cosas, estima la Alcaldía Local que, en la medida en que el uso principal del predio es el uso industrial, las obras adelantadas en el inmueble pueden ser legalizadas por el cambio de uso.

3.- Mediante Radicado No. 2013-092-005224-2 de fecha 27/06/2013 (visible a folios 84 a 92), la ciudadana Gloria Peña Martínez allegó al expediente radicación que adelantó para el trámite de legalización y reconocimiento del inmueble objeto de las diligencias, aclarando que en la segunda gestión le fue negada la licencia bajo el radicado No. 12-1-1215 (mediante Resolución No. 1210668, en la que se argumenta que el uso de vivienda no es permitido y que debe someterse a reconocimiento de comercio en su totalidad), y que anexa nuevo radicado (13-1-0654 del 25 de junio de 2013), bajo la modalidad de reconocimiento, ampliación, adecuación y demolición parcial con uso de comercio en su totalidad, para lo cual solicita se le conceda un plazo de noventa (90) días hábiles a partir del nuevo radicado para poder presentar la licencia de construcción que se le exige.

4.- Remitido el expediente de la referencia a esta Corporación, para resolver el recurso de apelación, el asunto le correspondió por reparto y en un primer momento al Consejero de Justicia Doctor Héctor Román Morales Betancourt, quien a través de Auto No. 49 del 20 de febrero de 2013 (fl. 98), dejó constancia en el sentido de que en sesión de la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia celebrada el 13 de febrero de 2014, se determinó la necesidad de llevar el asunto a la Sala Plena; y que, en Sesión de Sala Plena, ocurrida el 19 de febrero de 2014, el proyecto presentado por el Consejero fue rechazado por dicha Sala, razón por la cual en el referido Auto ordenó devolver el expediente a la Secretaría General del Consejo de Justicia, para que se procediera a la reasignación por reparto del mismo y de conformidad con el Reglamento Interno de la Corporación, correspondiéndole en consecuencia al Consejero Ponente de la presente decisión.

VII. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá y el Reglamento Interno de la Corporación, la Sala Plena del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., es competente para conocer del recurso de apelación de la referencia.

VIII. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico a resolver

En el presente caso, la Sala analizará si la sanción de multa impuesta a los administrados a través de la decisión impugnada, se encuentra debidamente sustentada y suficientemente motivada desde el punto de vista fáctico y jurídico.

2. El régimen sancionatorio urbanístico; definición del comportamiento contravencional y de la sanción y/o medida a imponer.

El artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003, define, tanto los comportamientos que a juicio del legislador constituyen infracción urbanística, como la consecuencia jurídica prevista para aquéllos (medidas y/o sanciones). Lo anterior, lo hace a través de 5 numerales, en los que fija, en cada uno de ellos, tanto las conductas que constituyen contravención como las medidas y/o sanciones procedentes, de la siguiente manera:

1.- Si la conducta consiste en **parcelar, urbanizar o construir en terrenos no urbanizables o no parcelables**, o en **terrenos afectados por el plan vial**, de **infraestructura de servicios públicos domiciliarios**, o **destinado a equipamientos públicos**, la sanción procedente es la de **multas sucesivas**, que oscilarán entre **15 y 30 salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado**, y sin que en ningún caso la multa supere los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes. **Lo anterior, sin perjuicio de la orden policiva de demolición de la obra** y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios. La norma aclara que si dichas conductas se desarrollan en **terrenos de protección ambiental**, o en **terrenos localizados en zonas calificadas como de riesgo** –tales como **humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico**–, **la cuantía de las multas se incrementará hasta en un 100% sobre las sumas antes señaladas**, y sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

2.- Si la conducta dice relación con la **intervención u ocupación** –con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones–, de **parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público**, o en la intervención de áreas que formen parte del **espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público** sin licencia o contraviniéndola, o en su **encerramiento sin la debida autorización** por parte de las autoridades encargadas del control del espacio público, la sanción aplicable es la de **multas sucesivas que oscilarán entre 12 y 25 salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación**, y sin que en ningún caso la multa supere los 400 salarios mínimos mensuales legales vigentes. **Lo anterior, sin perjuicio de la demolición de la construcción o cerramiento** y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, **y no obstante la obligación de restitución de elementos del espacio público** a que se refiere el artículo 107 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 4° de la Ley 810 de 2003.

3.- Si la conducta consiste en **parcelar, urbanizar o construir en terrenos aptos para estas actuaciones**, pero **sin licencia**, o si consiste en la **demolición de inmuebles declarados de conservación arquitectónica** o en **intervenciones sobre los mismos sin licencia**, o para quienes **incumplan las obligaciones de adecuada conservación de los mismos** (sin perjuicio de la obligación de reconstrucción), la sanción procedente es la de **multas sucesivas que oscilarán entre 10 y 20 salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción**, según sea el caso, sin que en ningún evento la multa supere los 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y sin que pueda ser inferior a 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes en el caso de las infracciones que se refieren a inmuebles declarados de conservación arquitectónica.

Señala el artículo 105, inciso 1°, de la Ley 388 de 1997 –modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003–, que **en estos casos, en el acto que impone la sanción**, se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras, y **se dispondrá de un plazo de 60 días para que el infractor se adecúe a las normas, obteniendo la licencia correspondiente**; y que, **si vencido ese plazo, no se hubiere obtenido la licencia, se procederá a ordenar la demolición de las obras ejecutadas a costa del interesado**, y a la imposición de **multas sucesivas en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora**, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

4.- Si el comportamiento se refiere a la **parcelación, urbanización o construcción en terrenos aptos para estas actuaciones**, pero **en contravención a lo preceptuado en la licencia o cuando ésta haya caducado**, o si consiste en **usar o destinar un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo, que no sean establecimientos de comercio**, la sanción procedente es la de **multas sucesivas que oscilarán entre 8 y 15 salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso**, sin que en ningún caso la multa supere los 200 salarios mínimos legales vigentes, y sin perjuicio de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

Señala el artículo 105, inciso 2°, de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003, que **en estos casos, en el acto que impone la sanción**, se ordenará la suspensión de los servicios públicos domiciliarios y se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras; y que **el infractor dispondrá de 60 días para adecuar las obras a la licencia correspondiente o para tramitar su renovación, según sea el caso**, advirtiendo la norma que **si vencido el plazo no se hubiere tramitado la licencia o adecuado las obras a la misma, se procederá a ordenar, a costa del interesado, la demolición de las obras ejecutadas según la licencia caducada o en contravención a la misma**, y a la imposición de las multas sucesivas en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, así como la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

5.- Por último, la norma establece que la medida de **demolición total o parcial** de las obras desarrolladas **sin licencia**, o de la **parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia** –la cual procede a costa del interesado y pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso–, **procede cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma**.

Del contenido del artículo referido, se puede advertir con claridad que la consecuencia jurídica aplicable a la mayoría de las diversas conductas allí descritas, depende del carácter de legal y/o legalizable o no de tales actuaciones.

Por ejemplo, en los casos a que se refiere el numeral 1.- arriba señalado, resulta claro que para el legislador colombiano las actividades de parcelación, urbanización y construcción sobre terrenos no urbanizables o no parcelables, no pueden ser objeto de legalización, razón por la cual no concede plazo alguno para que el infractor proceda a legalizarlas mediante la obtención de licencia de construcción alguna, y antes por el contrario dispone directamente la orden policiva de demolición de tales obras, sin perjuicio de las multas sucesivas procedentes.

Lo mismo acontece en las hipótesis de hecho descritas en el numeral 2.- antes redactado, a partir del cual podemos entender que la indebida intervención, ocupación o cerramiento del espacio público, tampoco puede ser objeto de legalización, razón por la cual, además de las multas, dispone la orden de demolición de la construcción o cerramiento, y no obstante la obligación de restitución de elementos del espacio público.

En los casos a que se refieren los numerales 3.- y 4.-, y haciéndose una lectura integradora con inclusión del numeral 5.- *ibidem*, así como del contenido del artículo 105 de la Ley 388 de 1997 –modificado por el artículo 3° de la Ley 810 de 2003–, es claro que en tanto las obras realizadas sobre terrenos parcelables o urbanizables puedan ser **legalizables**, la medida a imponer es la de multas sucesivas, con la concesión del plazo de 60 días para que el infractor proceda a **legalizarlas**, bien sea obteniendo una licencia de construcción, o tramitando su prórroga o renovación según el caso, o adecuando las obras a lo autorizado en la licencia. Véase cómo solamente, si vencido el plazo no se ha procedido a la legalización de las obras mediante los mecanismos antes descritos, es cuando procede la orden de demolición total o parcial de las mismas, al tenor de lo dispuesto por el numeral 5° *ídem*, cuando éste dispone que dicha orden, en los casos en los que las obras se hayan desarrollado sin licencia, o cuando parte de las mismas no haya sido autorizada o cuando haya sido ejecutada en contravención a ella, es la procedente, en el entendido de que el infractor no se puede adecuar a la norma.

En el caso del numeral 5° indicado, se ha entendido que cuando éste alude a la imposibilidad de que el infractor se adecúe a la norma, dicha norma hace referencia es a la normatividad urbanística aplicable al predio en particular; lo anterior es claro, si tenemos en cuenta lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley 388 de 1997 –modificado por el artículo 1° de la Ley 810 de 2003–, cuando señala lo siguiente:

*“Artículo 103.- Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, **que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluidos los planes parciales**, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas”* (negrillas y cursivas fuera del texto).

Se considera, en razón de lo anterior, que las autoridades encargadas del control urbanístico deben analizar, desde el punto de vista de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial y demás normas urbanísticas que lo desarrollan y complementan, tanto la calidad y naturaleza jurídica de los predios sobre los cuales se realizan tales actuaciones (es decir, si se trata de terrenos parcelables, urbanizables; si se trata de bienes de uso público y/o espacio público; si se trata de terrenos de protección ambiental, de riesgo, o con algún tipo de afectación por planes viales, infraestructura de servicios públicos, o por destinación a equipamientos públicos, etc.), así como el carácter legalizable de las obras adelantadas, de conformidad con la reglamentación local sobre usos del suelo y edificabilidad, en aspectos tales como volumetrías, índices de ocupación y de edificabilidad, alturas métricas y en pisos, voladizos, retrocesos, antejardines, fachadas, paramentos, culatas, aislamientos laterales o posteriores, cubiertas, terrazas, sótanos, semisótanos, parqueaderos, usos permitidos, etcétera, dependiendo ello de cualesquiera otros aspectos y condiciones fijados y regulados por las autoridades distritales sobre estas materias.

Así las cosas, la Sala considera que la autoridad encargada del control urbanístico, en los casos en los que verifica la legalidad de las construcciones y demás actuaciones urbanísticas a que se refiere el artículo 104 y siguientes de la Ley 388 de 1997 (modificada por la Ley 810 de 2003), debe consultar las normas urbanísticas vigentes y aplicables al área de terreno correspondiente, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y demás normas jurídicas que resultaren aplicable, puesto que sólo a partir de dicha información, se podrá saber y determinar si las actuaciones objeto de verificación son o no legalizables, aclarando que ese carácter de legalizable se entiende como la posibilidad que el interviniente tiene de obtener la autorización respectiva mediante el trámite exitoso de la licencia de construcción, o a través de la adecuación física de las obras a lo ordenado por la normatividad urbanística.

Por ejemplo, se ha entendido que, cuando una Alcaldía Local sanciona con multa la realización de obras de construcción sin licencia, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 3° del artículo 104 de la Ley 388 de 1997 (modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003), ello no resulta procedente, salvo algunas excepciones, si no se ha determinado previamente si las obras pueden o no ser objeto de legalización; pues, de no ser legalizables, la medida procedente no sería entonces la sanción de multa, sino la orden de demolición a que se refiere el numeral 5° del artículo reseñado, teniendo en cuenta que no resultaría pertinente imponer una multa y a renglón seguido conceder el plazo de 60 días del inciso 1° del artículo 105 de dicha Ley, cuando las obras no pueden ser objeto de legalización; por esa razón, el numeral 5° consagra la medida de demolición total o parcial, para aquéllos casos en los cuales “...***sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma***” (negritas y cursivas fuera del texto).

3. El caso concreto

Descendiendo ahora al caso concreto, encuentra la Sala que la Alcaldía Local de Fontibón, por Resolución No. 752 del 19 de octubre de 2011, declaró infractores de las normas de obras, construcción y urbanismo a Enrique Avendaño Linares y a Gloria Peña Martínez, por la construcción de un tercer piso (en muros en bloque y cemento, columnas y cubierta en teja de zinc soportada en perfilera metálica) y escalera de acceso de segundo a tercer piso, en un área de 72 metros cuadrados en el predio ubicado en la Calle 22H Bis No. 120-52 de esta ciudad, e imponiéndoles de forma solidaria la sanción de multa por valor de DOCE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL CIENTO SESENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$12.854.160.00 M/CTE), y en aplicación del Numeral 3° del Artículo 2° de la Ley 810 de 2003, en el entendido de que la infracción viene constituida por la realización de obras de construcción sin licencia (folio 43).

Atendiendo entonces los criterios esbozados en la primera parte de las consideraciones del presente acto administrativo, procede ahora la Sala a verificar que la decisión impugnada consagre los elementos fácticos y jurídicos de la motivación que se requieren para afirmar que, en el caso que nos ocupa, resulta viable la sanción de multa por la realización de obras de construcción sin licencia, sanción que, como ya se dijo y se reitera, es procedente en la medida en que las obras objeto de sanción, en efecto puedan ser legalizadas a través de licencia de construcción.

Para ello, debemos acudir tanto al contenido de la decisión apelada como a las pruebas practicadas y recaudadas dentro del expediente por la Alcaldía Local de Fontibón antes de proferirse la resolución sancionatoria, encontrándonos con el informe elaborado por el Ingeniero Civil adscrito al Grupo Normativo y Jurídico de dicha Alcaldía, el cual merece la pena transcribir y analizar a continuación:

“SE REALIZA REGISTRO OCULAR Y FOTOGRÁFICO AL PREDIO UBICADO EN LA CL.22 H BIS No. 120-52, PARA VERIFICAR LA LEGALIDAD DE LAS OBRAS EN EJECUCIÓN.

“ATIENDE LA SEÑORA GLORIA PEÑA. SE SOLICITAN LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y PLANOS, NO SE CUENTA CON ELLOS.

“SE OBSERVAN OBRAS RECIENTES A NIVEL DE TERCER PISO CONSISTENTES EN ESCALERA DE ACCESO DE SEGUNDO A TERCER (sic) PISO, LEVANTAMIENTO DE MUROS EN BLOQUE Y CEMENTO, COLUMNAS Y CUBIERTA EN TEJA DE ZINC SOPORTADA EN PERFILERÍA METÁLICA. ESTAS OBRAS REQUIEREN LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ÁREA DE INFRACCIÓN IGUAL A 72,00 M2” (cursivas fuera del texto).

De la lectura del informe –cuyos apartes pertinentes son recogidos en el texto de la decisión impugnada, y que, en definitiva, constituye el sustento de la sanción de multa aquí impuesta a los administrados–, la Sala estima

que en él no se hace mención ni análisis alguno en torno a la norma urbanística y de edificabilidad que regula el predio materia de las diligencias, y que nos permita deducir que las obras efectuadas puedan o no ser objeto de legalización.

Ahora bien, si miramos los argumentos de la Resolución No. 752 del 19 de octubre de 2011, para la Sala es claro que la Alcaldía Local de Fontibón considera que en el caso concreto la aplicación de la sanción de multa prevista en el Numeral 3° del Artículo 2° de la Ley 810 de 2003 resulta procedente en tanto que los administrados llevaron a cabo obras de construcción sin licencia, pero sin determinar ni analizar si las mismas pueden ser legalizadas. Al respecto, la Sala estima prudente transcribir los apartes pertinentes de la decisión atacada, para hacer un poco más de precisión en el aspecto que se viene estudiando:

“De acuerdo con el acervo probatorio sustentado especialmente en la visita técnica del Ingeniero JAIME A RODRIGUEZ A, integrante del Grupo Normativo y Jurídico de esta Alcaldía Local, del 26 de abril de 2011, quien estableció: “Se realiza Registro Ocular y Fotográfico al predio ubicado en la Cl. 22H Bis No 120-52, para verificar la legalidad de las obras en ejecución. Atiende la Señora Gloria Peña, se solicita licencia de construcción y planos, no se cuenta con ellos. Se observan obras recientes a nivel de tercer piso consistentes en escalera de acceso de segundo a tercer piso, levantamiento de muros en bloque y cemento, columnas y cubierta en teja de zinc soportada en perfilera metálica. Estas obras requieren licencia de construcción, área de infracción igual a 72,00 m2. Tipo de infracción: ampliación sin licencia de construcción. Área de infracción (m2): 72,00 m2”. Se realizó Registro Fotográfico. (Folios 4 y 5), se demuestra la realización de obras que requieren licencia de construcción.

“Con el anterior informe se prueba obras de construcción recientes a nivel de tercer piso consistentes en escalera de acceso de segundo a tercer piso, levantamiento de muros en bloque y cemento, columnas y cubierta en teja de zinc soportada en perfilera metálica, área de infracción (m2): 72,00 m2, en el inmueble ubicado en la Calle 22 H Bis No. 120-52 de la Localidad de Fontibón, sin contar con la respectiva licencia de construcción, lo cual infringe el régimen de obras previsto en la ley 388 de 1997, modificada parcialmente por la ley 810 de junio 13 de 2003. la infracción urbanística se configura en este caso cuando mediante una determinada obra se contravienen las reglamentaciones urbanísticas en la medida que no se obtienen los permisos que la norma exige, lo que da lugar a la imposición de medidas correctivas y sanciones.
(...)

“Visto lo anterior y con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente, el cual exige que cualquier obra de construcción que se realice, debe contar con la respectiva licencia de construcción, de tal manera que la ausencia de esta exigencia constituye un desconocimiento a los planes de ordenamiento territorial y a las normas urbanísticas, que trae como consecuencia la imposición de la respectiva sanción. Así las cosas el Despacho encuentra plenamente demostrado con el informe de visita técnica realizada por el Ingeniero JAIME A RODRIGUEZ A, integrante del Grupo normativo y jurídico de esta Alcaldía Local, del 26 de Abril de 2011, que el inmueble ubicado en la Calle 22 H Bis No. 120-52 de la Localidad de Fontibón, requiera licencia de construcción, la cual brilla por su ausencia, por ende esta instancia debe proceder a la aplicación del régimen urbanístico e imponer la sanción correspondiente a la ejecución de las obras sin la respectiva licencia es decir, se debe aplicar el Artículo 2 numeral 3 de la ley 810 de 2003, en el entendido que la construcción exige contar con la licencia de construcción para la ejecución de la misma”.

En consecuencia, véase cómo la Alcaldía Local de Fontibón señala que la sanción de multa por el Numeral 3° del Artículo 2° de la Ley 810 de 2003 procede en el presente caso por el hecho de haberse adelantado obras de construcción sin licencia. Empero, nada se dice ni se analiza acerca de la posibilidad de que tales intervenciones puedan o no ser legalizadas, situación que, reitera la Sala, es la que en últimas define si la medida a imponer es la sanción de multa o la orden de demolición, como ya se estudió en páginas anteriores del presente acto administrativo.

Así las cosas, considera la Sala que la decisión de la Alcaldía Local de Fontibón aquí recurrida en vía gubernativa, carece del suficiente análisis y motivación fáctica y jurídica, comoquiera que en realidad lo que aquí brilla por su ausencia es la falta de mención y análisis de las normas urbanísticas y de edificabilidad aplicables al predio, que le permitan saber tanto a la misma Administración como a los ciudadanos contra los que se dirige la actuación administrativa, si las obras efectuadas pueden o no ser legalizadas. Se hace referencia aquí a una insuficiente motivación jurídica, en la medida en que las normas de uso del suelo que rigen el territorio del Distrito Capital de Bogotá –y que aquí se echan de menos–, son también normas jurídicas,

cuyo señalamiento y análisis resulta pertinente en casos como el que nos ocupa, ya que como normas regulativas del territorio, marcan la pauta para las diversas actuaciones que en él pretendan adelantarse.

Véase cómo, a folio 54 y siguientes del expediente, el ciudadano Enrique Avendaño allegó copia de la Resolución No. 11-4-2053, proferida por la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá el 7 de diciembre de 2011. En ella, la Curaduría precisamente resolvió negar una solicitud de reconocimiento de existencia de edificación en relación con el predio a que se refieren las diligencias, señalando que éste “...se encuentra en área de influencia aeroportuaria de conformidad con el plano anexo del Decreto 765 de 09 noviembre de 1999”, afirmación que pone de presente que, en efecto, el inmueble de la Calle 22H Bis No. 120-52 de esta ciudad tiene una regulación específica desde el punto de vista de los usos del suelo y de la edificabilidad, regulación que no fue tenida en cuenta por la Alcaldía Local para adoptar su decisión.

Sumado a lo anterior, se advierte que tampoco existe dentro del plenario ninguna prueba que acredite cuál es la naturaleza de cada una de las zonas del inmueble intervenidas desde el punto de vista de las normas de edificabilidad, ya que, si bien es cierto en el acta de visita de verificación que reposa en el expediente – particularmente la visible a folios 4 y 5– se reporta que las obras consistieron en “escalera de acceso de segundo a tercer piso, levantamiento de muros en bloque y cemento, columnas y cubierta en teja de zinc soportada en perfilera metálica, área de infracción 72 metros²...”, también lo es que no podemos desconocer que la falta de precisión de ese informe en cuanto a la naturaleza de las áreas detectadas en infracción al régimen de obras, aunada a la ausencia de verificación de la norma de edificabilidad aplicable al predio, impiden que se pueda determinar si toda la intervención realizada se ajustó a los parámetros permitidos, o si por el contrario se afectaron áreas que por su destinación puedan ameritar otra clase de medidas como la demolición –áreas tales como aislamiento posterior o antejardines que tengan la condición de espacio público, cuya intervención u ocupación, dependiendo de la regulación específica en cada caso concreto, puede dar lugar a una imposibilidad de legalización que no permita alternativa distinta a la de una orden de demoler, por ejemplo–, o cualquier otra particularidad de la naturaleza de dichas áreas, la cual puede implicar un cambio sustancial en la decisión, comoquiera que, en tratándose de infracciones urbanísticas, la medida a imponer está determinada por la naturaleza de cada una de las zonas construidas, y en el proceso no existe prueba respecto a cuáles de las obras realizadas puedan o no ser legalizables.

Establecido lo anterior y atendiendo que en el caso particular la medida de multa impuesta estuvo justificada en la medida en que se consideró como procedente la posibilidad de legalización de la totalidad de las obras ejecutadas en el predio objeto de actuación –valga la pena decir una edificación de tres pisos–, resulta pertinente referirnos nuevamente al único informe técnico que obra en el expediente, es decir el N° JR-583 C468 (visible a folio 5), comoquiera que en éste se describen las obras de manera generalizada, como la construcción de una escalera entre el segundo y tercer piso, unos muros, columnas y una cubierta, sin especificar cada una de las áreas intervenidas, situación que a juicio de la Sala resultaba indispensable, ya que el registro fotográfico incorporado –además de la existencia de esos pisos o niveles del inmueble– también da cuenta de la aparente existencia de voladizos a nivel de segundo y tercer piso, situación ésta que no fue considerada por el ingeniero que rindió el mencionado informe, pues en el mismo no se plasmó nada sobre tal aspecto, describiéndose solamente las obras ejecutadas en los siguientes términos: “...a nivel del tercer piso consistentes en escalera de acceso de segundo a tercer piso, levantamiento de muros en bloque y cemento, columnas y cubierta en teja de zinc soportada en perfilera metálica, área de infracción 72 metros², en el inmueble de la calle 22H Bis N° 120-52 de esta ciudad...”.

Así las cosas, encuentra la Sala que la situación descrita no le mereció ninguna consideración al A-quo, quien antes que disponer la práctica de otras pruebas para establecer la naturaleza de cada una de las zonas intervenidas, procedió a definir la instancia imponiendo la multa por toda el área construida, sin reparar en lo que se visualiza en los registros fotográficos incorporados en el mencionado informe técnico de folio 4, ya que se insiste que en los mismos se aprecia que la construcción o edificación, además de contar con dos pisos, aparentemente cuenta con voladizos en el segundo y tercer nivel, circunstancia que le imponía al A-quo el deber de determinar probatoriamente cual era el área de los mismos, para así poder proceder a imponer con pertinencia las respectivas sanciones, comoquiera que, en tratándose de infracciones urbanísticas, la medida aplicable está determinada por la naturaleza de las zonas construidas como ya se dijo, bajo cuya condición resulta indispensable determinar, previamente a definir la instancia, cuál es la naturaleza de cada una de las zonas del inmueble donde se ejecutaron obras en infracción al régimen urbanístico.

En este orden de ideas, la Sala considera oportuno precisar que, en casos como el que aquí ocupa la atención de la Sala, se ha pronunciado el Consejo de Justicia en los términos antes referidos. Como ejemplo de ello,

resulta ilustrativo mencionar lo considerado por esta Corporación en Acto Administrativo No. 370 del 29 de marzo de 2012, en el que, con ponencia del Honorable Consejero de Justicia Doctor Jaime Martínez Suescún, se dijo lo siguiente:

“...el componente normativo que posibilita el ejercicio del control urbanístico lo constituyen tanto la norma que otorga la competencia en cabeza de una determinada autoridad, la que indica la medida aplicable y la que establece los parámetros de intervención constructiva, a saber posibilidad de urbanizar, alturas, aislamientos, retrocesos, antejardines, voladizos, cerramientos y patios entre otros; circunstancia esta que impone a la autoridad el deber de indicar esas particulares circunstancias de manera clara y expresa en su decisión, pues de lo contrario se generan vacíos que atentan contra el debido proceso e impiden que el administrado ejerza una adecuada y oportuna defensa...” (cursivas fuera del texto).

Ahora bien, respecto de la necesidad de indicar en la decisión cual es la norma urbana específica aplicable a un determinado inmueble, así como las consecuencias de omitir tal deber, la Sala Plena de esta Corporación se refirió en el Acto Administrativo No. 0690 del 30 de mayo de 2012, con ponencia del Honorable Consejero de Justicia Doctor William Gabriel Jiménez Schröeder, en los siguientes términos:

“...El examen de unificación de criterios adoptados por la Sala Plena en diferentes decisiones, llevó a señalar que debía estarse a las particularidades de cada caso concreto, sin embargo, a título eminentemente ilustrativo, podrá hacerse una identificación preliminar de las decisiones adoptadas por la Corporación, bajo el entendido que en reciente oportunidad se ha generalizado la convicción de la necesidad de señalar en la decisión de fondo (art. 35 C.C.A.) no solo las normas legales generales que dan lugar a la infracción urbanística y las que señalan las medidas correctivas o sancionatorias aplicables en materia del régimen de construcción obras y urbanismo, sino la necesidad de estudiar la norma específica y particular aplicable al predio en concreto.

Ahora bien, señala la Sala en la presente oportunidad, que la motivación de la decisión, debe explicitar la norma urbana específica y en múltiples casos, la ficha de edificabilidad, aplicable y aplicada al caso particular, como garantía del administrado, dentro de un Estado social de derecho.

La motivación a este nivel no es exagerada ni injustificada, ya que parte de reconocer la imposibilidad del legislador, de prever todas las medidas adecuadas para cada predio en particular, por lo que será así la respectiva norma de edificabilidad especial, la que define -dentro del marco pedagógico y preventivo del derecho de policía-, cómo debe el administrado comportarse conforme a derecho, lo que le es o no permitido construir, y define a la administración la medida y dosimetría de la sanción aplicable. En otras palabras, las normas legales, son una fundamentación base, que establece la tipología de infracciones y sanciones, de tipo aperto (sic), que deben ser complementadas con normas específicas para cada caso; entre ellas se destacan, la norma de edificabilidad contenida en la ficha de edificabilidad de cada UPZ, la licencia de construcción, las normas sobre propiedad horizontal cuando sea el caso, y otras normas específicas como las normas originales o reglamentaciones existentes en diferentes instrumentos de planeación del POT. Así, rectifica⁶ y aclara la Sala que no es únicamente la ficha de edificabilidad, la norma que requiere ser indicada en la motivación de los actos administrativos que imponen sanciones por infracción al régimen de obras, sino que debe entenderse: la norma específica que determina las condiciones de edificabilidad propias del predio sobre el que se ejerce el control urbanístico...” (cursivas y subrayas nuestras).

De otra parte, y también en lo que tiene que ver con la motivación de los actos administrativos, considera la Sala prudente también reiterar el pronunciamiento de ésta Corporación contenido en el Acto Administrativo No. 1455 de 2008, con ponencia del Honorable Consejero de Justicia Doctor Gustavo Vanegas Ruiz, en el que se hizo referencia a la necesidad de adecuada motivación de los actos administrativos, señalándose lo siguiente:

“Tratándose del procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo dispone:

“Artículo 35. Adopción de decisiones.

“Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

“En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

“Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

“Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título...”

“La expresión subrayada fue declarada exequible mediante sentencia C-371-99 del 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. No obstante hallar ajustada a la Constitución Política, dicha expresión, allí se dijo lo siguiente:

“En primer lugar debe señalar la Corte que la motivación de los actos administrativos constituye valiosa garantía para los gobernados, quienes tienen derecho a conocer las razones en que se funda la administración cuando adopta las decisiones que afectan sus intereses generales o particulares.

“Pero, además, la exigencia legal de motivación es un instrumento de control sobre los actos que la Administración expide, toda vez que relaciona el contenido de la determinación adoptada con las normas que facultan a la autoridad para obrar y con los hechos y circunstancias a las cuales ella ha aplicado la normatividad invocada.

“Quiere decir el legislador que la Administración, al decidir, no puede afectar a un particular con su acto sin expresar, siquiera sumariamente, cuáles son los motivos en que se basa para hacerlo, dando así efectividad a la garantía de defensa y control que la motivación supone.

“En otros términos, lo que la disposición enjuiciada contempla es un mínimo, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo, por medio del cual se asegura al particular afectado que tendrá, cuando menos, noticia sucinta sobre las razones que invoca la Administración. En esas condiciones, la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber.

“La norma impugnada debe entenderse en su sentido integral y completo, de manera que para fijar el alcance de las expresiones que se demandan es necesario tener en cuenta el inciso segundo de aquélla, según el cual “en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite”. Luego no está exonerada la Administración de expresar en su acto la totalidad de los elementos jurídicos y de hecho en que se funda, en lo relativo al origen de la actuación administrativa, que puede consistir, de acuerdo con el Código (art. 4), en el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, en el cumplimiento de una obligación o deber legal, o en la actividad oficiosa de la autoridad.

“Respecto de cualquiera de esas causas de la actuación administrativa, la autoridad debe resolver acerca de todo lo planteado, como la manda la norma. Y -por virtud del segmento acusado-, si además la determinación que adopta afecta a particulares, está en el deber adicional de motivarla en cuanto a ese aspecto se refiere, por lo menos sumariamente.

“Aquí debe manifestar la Corte su acuerdo con el concepto del Procurador General en el sentido de que lo sumario de la motivación no puede confundirse con su insuficiencia o superficialidad. Alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial, de suerte que el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario puede tildarse de incompleto y menos de inexistente” (Subraya la Sala).

Bajo los anteriores razonamientos y en aras de garantizar los derechos de los declarados infractores y el debido proceso administrativo, entendido como la sujeción de los actos y las actuaciones de las autoridades administrativas no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales, buscando el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y por ende, contrarios a los principios del Estado Social de Derecho, se revocará la decisión impugnada, para que la Alcaldía Local de Fontibón, en ejercicio de sus atribuciones y competencias constitucionales y legales, proceda a continuar con la verificación de la legalidad de las obras objeto de las presentes diligencias, para lo cual deberá tener en cuenta las normas sustanciales y procesales que según sea el caso resulte pertinente aplicar, así como los criterios jurisprudenciales pertinentes de la Rama Judicial y los precedentes del Consejo de Justicia, para que, si a ello hubiere lugar, proceda a imponer las sanciones que en derecho correspondan. Se aclara que, en razón de la revocatoria impugnada, la cual se decretará a continuación, la Sala se releva de emitir pronunciamiento de fondo en relación con los argumentos del recurso de apelación que manifiestan situaciones distintas a la aquí analizada, por considerarse ello impertinente e innecesario.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Plena del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

R E S U E L V E

PRIMERO: Revocar, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo, la Resolución No. 752, proferida por la Alcaldía Local de Fontibón el 19 de octubre de 2011.

SEGUNDO: Ordenar a la Alcaldía Local de Fontibón para que continúe con el ejercicio de sus atribuciones y competencias en relación con los hechos objeto de las diligencias, y para que adopte la decisión que en derecho corresponda, según lo expresado en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: Informar que contra la presente decisión no procede ningún recurso.

CUARTO: Ordenar que, una vez se encuentre en firme el presente acto administrativo, por Secretaría General del Consejo de Justicia sean remitidas las diligencias a la Alcaldía Local de Fontibón, para lo de su competencia y demás fines pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHRÖEDER
Consejero (aclara voto)

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera (salva voto)

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero (salva voto)

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero (salva voto)

2.3. ACTO ADMINISTRATIVO No. 619
Héctor Román Morales Betancourt

Saldo Pedagógico: AA-2014-0619. Héctor Román Morales Betancourt. Normatividad aplicable para revocatorias directas a partir de la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SALA PLENA
ACTO ADMINISTRATIVO No. 619
24 de julio de 2014

Radicación Orfeo:	2011140890100048E Exp.028/11 (Int.2014-260)
Asunto:	Infracción Urbanística
Presuntos Infractores:	Irma Idaly Ramírez García
Procedencia:	Alcaldía Local de Los Mártires
Consejero Ponente:	Héctor Román Morales Betancourt

Se pronuncia la Sala Plena del Consejo Justicia respecto de la solicitud de revocatoria directa propuesta por la señora Irma Idaly Ramírez García respecto de la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 proferida por la Alcaldía Local de Los Mártires.

ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013, la precitada Alcaldía Local declaró infractora de las normas de urbanismo y construcción a la señora Irma Idaly Ramírez García en relación con la construcción adelantada sin licencia en el predio ubicado en la calle 23 No. 16 A-05 apartamento 201 de esta ciudad y le impuso medida de multa. (folios 41 al 45).

Contra esta decisión la mencionada ciudadana interpuso recurso de reposición, a través de escrito presentado en la Alcaldía local el 30 de diciembre de 2013. (folios 48 al 49).

Con la Resolución No. 037 del 18 de febrero de 2014, la Alcaldía local resolvió no reponer la decisión impugnada y conceder el recurso de apelación ante esta Instancia. (folios 51 al 53).

Esta Corporación a través del Acto Administrativo No. 357 del 10 de abril de 2014 rechazo el recurso de apelación concedido oficiosamente por la Alcaldía local, al encontrar que la ciudadana en su escrito solo hizo uso del recurso de reposición como mecanismo de defensa. (folios 56 al 57).

Posteriormente la señora Irma Idaly Ramírez García presentó escrito en la Secretaria General de esta Corporación para solicitar la revocatoria de la sanción por considerar inadecuada la aplicación normativa e injusta la sanción pues considera que lo realizado fueron reparaciones locativas. (folios 58 al 59 y 61).

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de

Bogotá, el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 5 numeral 1⁷ de la Resolución 304 de 2005, es la Sala Plena competente para pronunciarse sobre el asunto de la referencia.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

La Sala deberá definir cual es la normatividad aplicable a las solicitudes de revocatoria directa de un acto administrativo proferido dentro de una actuación administrativa adelantada conforme el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y presentada con posterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Para resolver el problema jurídico planteado debemos acudir a la forma en que el Código Contencioso Administrativo determinaba la manera en que se iniciaban y culminaban las actuaciones administrativas, las cuales se encontraban contenidas en los artículo 4, 62 y s.s. así:

Respecto del inicio de la Actuación Administrativa.

“ARTÍCULO 4. *Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:*

1. *Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.*
2. *Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.*
3. *Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.*
4. *Por las autoridades, oficiosamente.”*

Sobre la conclusión de los procedimientos administrativos, la firmeza de las decisiones adoptadas y la forma de cumplirlas, el mismo Código consagraba en su Libro Primero, Título III “*Conclusión de los procedimientos administrativos*”, lo siguiente:

“ARTÍCULO 62. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

1. *Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.*
2. *Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.*
3. *Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.*
4. *Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.*

ARTÍCULO 63. *El agotamiento de la vía gubernativa acontecerá en los casos previstos en los numerales 1º y 2º del artículo anterior, y cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.*

ARTÍCULO 64. *Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo*

serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.

Sustentados en lo anterior podemos afirmar que el Código Contencioso Administrativo definió que la actuación se iniciaba por derecho de petición, por obligación legal o de oficio y culminan una vez el Acto Administrativo quede en firme.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo guarda similitud respecto del inicio y finalización de la actuación, pues su artículo 4 recoge la norma anterior y respecto de la terminación de la actuación el capítulo VIII de la parte primera dispone:

“CAPÍTULO VIII

Conclusión del procedimiento administrativo

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. *Los actos administrativos quedarán en firme:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
- 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
- 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.”*

Luego podemos afirmar que el procedimiento administrativo concluye con posterioridad a la expedición del Acto Administrativo cuando este quede en firme, bien sea porque no proceden recursos, estos hayan sido resueltos, o porque se renuncio a su interposición o no se interpusieron dentro del término o interpuestos fueron desistidos.

En tal circunstancia la actividad que realice la administración luego de que el acto administrativo señalado quede en firme no hará parte de la misma actuación administrativa sino que es una etapa diferente de la inicial.

Esta situación resulta de gran trascendencia en el trámite de las actuaciones administrativas conocidas en las Alcaldías Locales y en el Consejo de Justicia a raíz de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y específicamente de su artículo 308 que dispone:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. *El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”

Luego solamente pueden continuarse tramitando por la norma anterior aquellas actuaciones que se hubiesen iniciado hasta su vigencia, es decir hasta el 2 de julio de 2012, y todas aquellas actuaciones que se inicien o instauren a partir de allí están sometidas a los procedimientos contenidos en la Ley 1437 de 2011.

Con lo cual la determinación de cuando se considera iniciada una actuación conforme a la remisión al artículo 4 del C.C.A. o el 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo mismo que para definir su terminación los artículos 62 y s.s. del C.C.A y 87 del C.E.P.A.C.A., resultan totalmente trascendentales para definir cual es la norma aplicable y por ende el procedimiento a seguir.

Conforme a lo anterior nos corresponde establecer cual es el procedimiento que se le debe aplicar a las solicitudes de revocatoria directa de una decisión adoptada en vigencia del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo pero que se solicita cuando ya esta en vigencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dado que se ha establecido que la actuación administrativa termina cuando queda en firme el Acto Administrativo que resuelve el asunto, resulta lógico concluir que de presentarse una solicitud de revocatoria que pretende atacar dicha decisión ante la autoridad administrativa se le deberá imprimir el procedimiento vigente al momento que se eleva dicha petición, pues lo que allí se busca no es estudiar de nuevo el asunto inicial, sino verificar si la decisión de la administración se enmarca en alguna de las tres causales para su revocatoria, es decir si es manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, o porque no esta

conforme con el interés público o social, o atenta contra él, o porque el Acto causa un agravio injustificado a una persona.

Es decir que el objeto de estudio en sede de revocatoria directa no es el hecho que dio origen a la actuación administrativa pues este fue resuelto al proferirse el Acto que definió el asunto, lo que se pretende en la revocatoria directa es revisar la decisión de la administración respecto de dicho asunto para determinar si se encuentra inmersa en alguna de las causales contenidas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, constituyéndose esta circunstancia en el eje de la nueva actuación.

Así las cosas resulta claro que las solicitudes de revocatoria directa que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011, serán tramitadas conforme a lo establecido en esta norma, independientemente de que pretendan revocar una decisión adoptada con el Decreto 01 de 1984 o C.C.A., de conformidad con lo ya explicado.

CASO CONCRETO:

Revisado la actuación la Sala encuentra que la Alcaldía Local mediante Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013, declaró infractora de las normas de urbanismo y construcción a la señora Irma Idaly Ramírez García en relación con la construcción adelantada sin licencia en el predio ubicado en la calle 23 No. 16 A-05 apartamento 201 de esta ciudad y le impuso sanción de multa, decisión contra la cual interpuso recurso de reposición que le fue negado por la Alcaldía Local.

Posteriormente eleva solicitud de revocatoria de la sanción por considerar que se presenta una inadecuada aplicación de las normas e injusta la sanción porque lo realizado fueron unas reparaciones locativas, sin embargo no señala la cual causal en la que basa su pedimento.

No obstante la ausencia de lo anterior, pero dado que esta Corporación aplica de manera irrestricta el principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre la formalidad procesal, no considera necesario o exigible al ciudadano que determine específicamente la norma que desea que le sea aplicada, toda vez que es una garantía que a sus peticiones se les aplicara el derecho al debido proceso y a la defensa.

En tal circunstancia y aplicando lo expuesto anteriormente en el sentido que la solicitud de revocatoria se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, determina la Sala que la normatividad aplicable es el Capítulo IX del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.E.P.A.C.A) que dispone lo siguiente:

“CAPÍTULO IX

Revocación directa de los actos administrativos

Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Artículo 94. Improcedencia. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

Parágrafo. (...).

Artículo 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa."

Respecto de la procedencia observa la Sala que el citado artículo 94 determina que no es procedente la solicitud de revocatoria directa por el peticionario cuando se interpusieron los recursos y se predique la causal primera, esto es cuando se alegue una manifiesta oposición a la Constitución y la Ley.

En el presente caso observamos que la peticionaria interpuso el recurso de reposición con lo cual haría improcedente su estudio, sin embargo, dado que no se especificó la causal por la que eleva su solicitud, deberá la Sala conocerla por las demás, pues conforme al citado artículo la restricción solo opera para la causal primera y no para la segunda o tercera.

De otra parte aun no se ha presentado el termino de caducidad de la acción contenciosa, pues la decisión fue notificada el 24 diciembre de 2013 y la que resolvió el recurso el 3 de marzo de 2014 y en segundo lugar, hasta la fecha no se tiene conocimiento de que se hubiese notificado auto admisorio de la demanda contra la decisión de la que se solicita su revocatoria.

Frente al procedimiento tenemos que el artículo 97 señala que para efectos de la revocatoria directa se deben garantizar los derechos de audiencia y defensa. En el asunto encontramos que es la misma afectada quien eleva la solicitud, con lo cual esta enterada de la actuación y de otra parte no se vislumbran en las diligencias que hubiese terceros interesados a los que se les debiera comunicar la actuación, mas aun cuando la queja provino de un anónimo y en el certificado de tradición y libertad obrante en el expediente solo figura la peticionaria como única propietaria.

Así las cosas corresponde a la Sala verificar si la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 se encuentra inmersa dentro de algunas de las citadas causales de revocatoria directa

señaladas.

Al revisar la decisión objeto de revocatoria la Sala encuentra que se profirió el 23 de Octubre de 2013 y que fue notificada a la señora Irma Idaly Ramírez García el 24 de diciembre del mismo año, sin embargo las obras por las cuales se le impuso la medida fueron denunciadas en noviembre de 2009 y verificadas por el Ingeniero de la Alcaldía Local un año después, el 29 de noviembre de 2010, momento en el que ya estaban ejecutadas, es decir que el plazo para ejercer la facultad sancionatoria ya había iniciado y al momento de notificar la decisión ya se había extinguido.

Dicha circunstancia implica que la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 fue expedida cuando ya se había perdido la competencia para imponer sanciones a la luz de la norma vigente en ese momento, la cual era el artículo 38 del C.C.A. que disponía:

“ARTÍCULO 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”

Figura sobre la cual el Consejo de Justicia, acogiendo los lineamientos del Consejo de Estado desde el Acto Administrativo 059 de 2004 ha reiterado que el término de caducidad de la facultad sancionatoria se cuenta de la siguiente manera:

*“En conclusión, esta Corporación comparte y acoge la posición del Consejo de Estado, la cual ha sido reiterada en múltiples sentencias⁸, así, **el término de caducidad debe contarse a partir de la fecha en que se produjo el último acto constitutivo de falta o infracción al régimen de obras previsto en las normas urbanísticas, a menos que se trate de una obra clandestina, y se interrumpirá con la notificación del acto sancionatorio proferido en primera instancia.**”*

En el mismo sentido el actual C.P.A.C.A consagra en el artículo 52 lo siguiente:

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

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.”

Al aplicar los términos señalados a la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 encontramos que el plazo máximo para expedir y notificar el acto era anterior a noviembre de 2013 y dado que fue notificado un mes después, resulta evidente que se profirió cuando la Alcaldía Local había perdido la competencia para sancionar.

Esta circunstancia implica que la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 se enmarque dentro de la causal tercera de revocatoria, pues resulta evidente que si se había perdido la competencia para sancionar no le era posible a la Alcaldía imponer la multa y de mantenerse se le causa un agravio injustificado a la señora Idaly Ramírez, en la medida que se le haría

⁸ Tesis reiterada por el Consejo de Estado Sección Cuarta, en sentencia del 18 de septiembre de 2003, Exp. 13353, con Ponencia de la doctora Ligia López Díaz; y Sección Primera, en sentencia del 23 de enero de 2003, Exp. 7909, con Ponencia del doctor Manuel Santiago Urrueta Ayola.

exigible a pesar que el ente que la impuso ya no podía hacerlo.

En mérito de lo anteriormente la expuesto, la Sala Plena del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE:

PRIMERO. Revocar directamente la Resolución No. 319 del 23 de octubre de 2013 proferida por la Alcaldía local de Los Mártires, conforme las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no proceden recursos.

TERCERO: En firme, remítanse las diligencias al despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero (Aclara voto)

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT.
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUÍZ
Consejero

2.4. ACTO ADMINISTRATIVO No. 620

William Gabriel Jiménez Schroeder

Saldo Pedagógico: AA-2014-620. William Jiménez. Se recoge el criterio unificador de la Sala Plena donde se señala que las solicitudes de revocatoria directa presentadas con posterioridad al 2 de julio de 2012, incluso para expedientes iniciados en vigencia de la norma anterior (C.C.A. Decreto 01 de 1984), son las normas contenidas en la Ley 1437 de 2011, tras considerar que la solicitud de revocatoria directa no constituye un acto de actuación administrativa, sino un nuevo procedimiento administrativo. En ella también se resuelve la discusión frente a las sanciones derivadas del régimen de obras y los derechos de tradición y posesión, como la imposibilidad de legalizar las obras cuando el barrio se encuentra en proceso de legalización frente al derecho a la vivienda digna.

SALA PLENA

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0620

Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014).

Radicación Orfeo:	2011050890100108E Exp.152-2011 (Int. 2014-501)
Asunto:	Infracción al Régimen de Construcción Obras y Urbanismo
Presunto infractor:	Jhon Freddy López Suárez
Procedencia:	Alcaldía Local de Usme
Consejero Ponente:	William Gabriel Jiménez Schroeder

Se pronuncia la Sala respecto a la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor JHON FREDY LÓPEZ SUÁREZ, bajo el radicado No.2012-624-043329-2, contra la Resolución No. 365 del 25 de julio de 2012, proferida por la Alcaldía Local de Usme, previo los siguientes,

ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 365 del 25 de julio de 2012, la Alcaldía Local de Usme declara infractor del régimen de obras al señor JHON FREDDY LÓPEZ SUÁREZ, como responsable de las obras consistentes en casa de un piso con cubierta de zinc, en mampostería, en un área construida de 40 M2, adelantadas en el predio ubicado en el Polígono de Monitoreo No. 244 Tenerife, Ocupación No. 21, Coordenadas N 90.014 E 95589, el cual se encuentra dentro de predios de mayor extensión con nomenclatura urbana Calle 92 B Sur No. 1-20, matrícula inmobiliaria No.50S 158215; Calle 92 B Sur No. 1-40 con matrícula inmobiliaria No. 50S 159213 y Calle 93 B Sur No. 2-45 con matrícula inmobiliaria No. 50S 159217, sin contar con licencia de construcción, imponiéndole la sanción de demolición de lo construido y otorgándole un plazo de 60 días para ello, lo anterior tras considerar que inició la actuación por una aparente enajenación ilegal de predios, verificada la situación en lo que es competencia de la alcaldía local se individualizó la construcción y se encontró que la misma se encuentra terminada pese a la orden de sellamiento de obra, que la reglamenta la UPZ 58 Comuneros (Dec.431/04), sector 3, y está sometido a tratamiento de Desarrollo en la medida que no se encuentra urbanizado, ni legalizado el sector, que en dichas condiciones existe una infracción urbanística, cuya

sanción más favorable corresponde a la demolición de las obras en tanto es evidente que el infractor no puede adecuarse normativamente obteniendo licencia de construcción (num.5, art. 2, Ley 810 de 2003). Así mismo agrega que se comunicó y dió la oportunidad de conocer la actuación administrativa al señor López Suárez, quien no podrá tramitar la licencia de urbanismo que asigne normas al sector donde se localiza el inmueble objeto de la actuación. Decisión notificada personalmente al declarado infractor del régimen de obras el 01 de octubre de 2012 [fs.76-84 y vuelto].

Mediante radicado nuestro No. 2012-624-043329-2 (18/12/2012), el señor JHON FREDY LÓPEZ SUÁREZ eleva solicitud de revocatoria directa ante esta Corporación, contra la Resolución No. 365 de 2012 expedida por la Alcaldía Local de Usme, señalando que no hizo uso de la vía gubernativa, por considerar el acto manifiestamente contrario a la Constitución y a la Ley, generando un agravio injustificado, y contrariar el orden público y social, solicitando además el archivo de las diligencias. Lo anterior luego de hacer un recuento de cómo adquirió y edificó el inmueble identificado como lote No. 21 del Polígono de Monitoreo 244, adquiriéndolo en el año 2010, mediante contrato de promesa de compraventa realizado con el señor FÉLIX BERMÚDEZ ROLDAN de un terreno de mayor extensión en la Calle 92 B Sur No. 1-20; Que comenzó el proceso constructivo en el año 2007, finalizó obras en el año 2010 obra que actualmente está en estado gris; refiere que el mencionado promitente vendedor le cedió la representación que él ostentaba de los derechos reales y materiales de la posesión del inmueble, perfeccionando el contrato hasta el año 2011 y por ende La Alcaldía Local de Usme no puede desconocerlos; 2.) Que el predio objeto de debate es una propiedad privada y no un bien de uso público y que tanto él como los vecinos están realizando las gestiones necesarias ante las diferentes entidades distritales para lograr la legalización del Barrio El Pino, asunto que se había comprometido hacer el promitente vendedor de derechos de posesión; 3.) Admite que construyó sin licencia de construcción pero cuestiona ¿Por qué la justicia lo condena cuando está tratando de brindarle una vivienda digna a su familia y en la que ha invertido todos sus recursos?, refiere ampliamente la jurisprudencia constitucional sobre las características y criterios de realización del derecho a la vivienda digna, así como menciona el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y cuestiona ¿Por qué no se ejecutó el acto administrativo impuesto por los ingenieros a la Casa de Justicia de la localidad quinta de Usme, cuando era directora de esa entidad pública la Dra. María Mercedes Rodríguez y Asesora de Obras la Dra. Gloria Isabel Castillo?, alega derecho a la igualdad y cuestiona por qué no se ejecutó la demolición de la obra hecha en zona verde por el señor Marcos Burgos empleado de la Alcaldía Local de Usme; 4.) Refiere que no ha podido tramitar licencia de construcción ante la Curaduría Urbana por cuanto el barrio no está legalizado, pero la comunidad está adelantando los trámites del proceso de legalización del barrio Pino Sur de la Localidad de Usme, también relaciona la Acción de Tutela No. 2012-00921 del Juzgado 3 Civil Municipal, que considera protege el derecho a la vivienda digna en cuanto a la legalización; 5.) Señala que las diferencias suscitadas entre él y el señor FABIO GUIZA SANTAMARÍA, quien figura en el certificado de libertad y tradición, las está dirimiendo ante los estrados judiciales y organismos distritales; 6.) Que no comprende bajo qué argumentos la alcaldía local lo está señalando a él y los vecinos como ocupantes, afirmando ser poseedor según la prueba documental del contrato de compraventa de posesión y testimoniales; 7.) Que la autoridad de policía no puede imponer medidas sancionatorias en tratándose de barrios en proceso de legalización, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 810 de 2003; 8.) Que las medidas de desalojo del espacio público debe estar precedido por un estudio y evaluación de condiciones y características de la realidad social de cada caso particular, permitiendo la reubicación de los habitantes del espacio público, garantizando sus derechos al mínimo vital y vivienda digna; 9.) Que la Resolución 365 de 2012 proferida por la Alcaldía Local configura una violación al debido proceso estatuido en el artículo 29 de la Constitución Política, mencionando solo en particular que si bien conoció la actuación administrativa, la información sobre los recursos fue imprecisa [fs.85-99].

El 25 de febrero de 2013, mediante radicado 2013-624-005256-2, el señor JHON FREDDY LÓPEZ SUÁREZ, allega memorial dando a conocer los últimos conceptos de la Corte Constitucional Colombiana sobre derecho a la vivienda y desalojos forzados para que esta Corporación las tuviera en cuenta para beneficio de varias familias que se encuentran en el sector [fs.102-113]. Anexa con el citado escrito copia de la mesa de trabajo del predio el Pino de la Localidad de Usme de fecha diciembre 6 de 2012 [fs.114-125], copia del fallo de tutela del Juzgado 3 Civil Municipal de Bogotá seguido por los copropietarios adjudicatarios del barrio El Pino de la Localidad 5ª de Usme en contra de la Secretaría Distrital del Hábitat, el cual fue confirmado por el Juzgado 21 Civil del Circuito de la misma ciudad [fs.129-143].

Mediante memorando radicado No. 20140530004233 del 22 de mayo de 2014, se remite por parte del Asesor de Obras de la Alcaldía Local de Usme, el presente expediente con la solicitud que ahora se conoce [fl.144], el cual es radicado en esta Corporación el 26 de mayo de 2014 [fl.145] y repartido y subido al despacho el 05 de junio de 2014 [fl.147].

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.) y los artículos 189 y 191 del Acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá), así como el trámite surtido ante la Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., del 14 de julio de 2014 (Acta 79 de 2014), donde se estableció que para esa fecha las solicitudes de revocatoria directa tramitadas por el Consejo de Justicia se estaban resolviendo indistintamente conforme el Decreto 01 de 1984 (C.C.A.) y la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), lo que hizo necesario el trámite de unificación, según lo dispone el numeral 1, artículo 5 del Decreto Distrital 304 de 2005, es la Sala Plena del Consejo de Justicia competente para conocer del asunto de la referencia.

PROBLEMA JURÍDICO

La Sala entrará a determinar en primer lugar, ¿Cuál es la norma procedimental aplicable a una solicitud de revocatoria directa presentada con posterioridad al 2 de julio de 2012, respecto a una decisión de fondo (acto administrativo) adoptada en una actuación administrativa que inició en vigencia del Decreto 01 de 1984 C.C.A., y culminó por mandato del artículo 308 C.P.A.C.A. bajo esa misma normatividad?, en segundo lugar y previa revisión del procedimiento adelantado se establecerá si las razones de fondo presentadas por el solicitante configuran alguna de las causales de revocatoria directa del acto administrativo?.

EL CASO CONCRETO

De la norma adjetiva aplicable a la solicitud de revocatoria directa.

Sea lo primero señalar, que según ha sido criterio unificador de la Sala Plena del Consejo de Justicia, en decisión contenida en Acto Administrativo No. 619 del 24 de julio de 2014, donde se entró a analizar el procedimiento aplicable a las solicitudes de revocatoria directa presentadas con posterioridad al 02 de julio de 2012, respecto a decisiones adoptadas en actuaciones administrativas iniciadas en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984 – C.C.A.-), donde se

precisó que el trámite para la resolver la solicitud de revocatoria directa, debe darse conforme los parámetros de la Ley 1437 de 2011, conclusión a la que se llegó con criterios que ahora se recogen en el presente acto administrativo y después de considerar que el artículo 308 C.P.A.C.A., estableció que: **“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia.** *El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012... Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia... Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”*. Que la solicitud de revocatoria directa constituye un nuevo procedimiento administrativo, en virtud a que la actuación administrativa adelantada conforme el Código Contencioso Administrativo, bajo el expediente radicado No. 152 de 2011, iniciado por derecho de petición del 09 de septiembre de 2010 (en vigencia del C.C.A.) y que culminara con la Resolución 365 de 2012, la cual adquirió firmeza según lo dispone el num.3, artículo 62 C.C.A.⁹, por no haberse interpuesto los recursos de ley, según se desprende de la revisión del expediente y lo manifestado por el hoy solicitante. Ahora bien, considerándose la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.) entró a regir el 02 de julio de 2012, siendo un procedimiento diferente a la actuación adelantada, una norma de orden público y pese a que en el presente caso no se ejercitaron los recursos de la vía gubernativa, resulta más favorable al ciudadano, en cuanto es menos restrictiva en cuanto a la improcedencia de la solicitud por las causales 2 y 3 de revocatoria, frente a la norma anterior.

Del trámite adelantado para resolver la solicitud de revocatoria directa.

Para adelantar el presente trámite, manifiesta la Sala que no se tiene conocimiento que a la fecha de resolverse la presente solicitud, se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o se haya notificado auto admisorio de la demanda, que impida pronunciarse de la misma (art.95, C.P.A.C.A.), sin embargo, sea la oportunidad precisa para llamar la atención a la primera instancia, en el mayor cuidado que debe tener en el trámite célere que debió haberle dado a la presente solicitud a fin de no prolongar en el tiempo una respuesta que estando en su Despacho, estaba dirigida al superior jerárquico, pues si bien es cierto, la petición de revocación del acto no revive los términos legales para demandar el acto ante la jurisdicción, ni da lugar al silencio administrativo, ello no es óbice para prolongar por años la respuesta a lo solicitado por un ciudadano (art.96, C.P.A.C.A.) . De la misma manera, no se ha evidenciado que se hubieran presentado recursos contra la decisión de fondo, lo que habilita el estudio de las tres causales alegadas en la solicitud inclusive por la causal primera (art.94, C.P.A.C.A.). A modo de *obiter*, la Sala recoge el criterio sostenido en otras oportunidades, en las que acogiendo los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado, se establece que no se hace necesario el consentimiento expreso, previo y escrito del titular para revocar el acto de carácter particular y concreto, por tratarse de un acto de gravamen y no un acto creador de un derecho subjetivo favorable al ciudadano, y el cual en todo caso solo se requiere en caso de procederse a revocar el acto administrativo (conc. art. 97, C.P.A.C.A.).

Ahora bien, según lo dispone el parágrafo del artículo 97 C.P.A.C.A. **“...Parágrafo.** *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”*. Y conforme lo ha precisado el Consejo de Justicia en el precitado Acto Administrativo No. 619 del 24 de julio de 2014, en caso de eventuales vacíos, el trámite debe completarse con el procedimiento administrativo común y general,

9 Nótese que la decisión de fondo se profiere el 25 de julio de 2012 y se notifica personalmente el 01 de octubre de 2012, según las normas del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), por ultraactividad de la Ley procesal, acorde al mandato expreso del inc.3, art. 308 C.P.A.C.A.

según se desprende del artículo 34 C.P.A.C.A., en el presente caso, es el propio ciudadano, señor JHON FREDDY LÓPEZ SUÁREZ, quien solicita al superior jerárquico del Alcalde Local de Usme, la revocatoria del acto sancionatorio que impone la medida de demolición de obra, con lo que se da curso a su solicitud y se entiende que con ello se ha garantizado el derecho de *audiencia y defensa*, sin que se evidencie en el expediente la existencia de terceros interesados a los que deba comunicarse el trámite del presente procedimiento.

De las causales de revocatoria y los argumentos sustanciales en el presente caso.

Sea lo primero indicar que la revocatoria directa de los actos administrativos en sede administrativa, como medio extraordinario de impugnar una decisión, en este caso sancionatoria, únicamente procede por las causales taxativamente señaladas en el artículo 93 C.P.A.C.A., revisada la solicitud con radicado No.2012-624-043329-2, el memorialista invoca los artículos 69 y 71 C.C.A., ahora bien, es criterio de la Corporación que en aplicación del principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades jurídicas (art.29), no corresponde al ciudadano establecer con precisión y rigurosidad la norma aplicable a su caso particular, sino que el debido proceso y derecho de defensa conlleva que presentado ante la administración distrital unos hechos y unas pretensiones por el ciudadano, se establezca la respuesta más adecuada a su petición, buscando la solución material en garantía de sus derechos, por esta situación, corresponde a la administración en el marco de la Ley aplicar las normas pertinentes por ser éstas de orden público, ello no quiere decir que pierda el ciudadano la carga de establecer por qué el acto del que se solicita su revocatoria configure alguna de las causales legales, pues lo que finalmente enfrenta en sede administrativa es la presunción de legalidad del acto administrativo. Lo que sí quiere decir, es que es indistinto para la Sala que invoque las causales del artículo 69 C.C.A., y no las del artículo 93 C.P.A.C.A., que dicho sea de paso, sustancialmente son las mismas.

Así en el caso concreto, encontramos que la Alcaldía Local impuso una sanción urbanística conforme lo contempla el numeral 5, artículo 2 de la Ley 810 de 2003, en consideración a que en el predio ubicado en el Polígono de Monitoreo No. 244 Tenerife, Ocupación No. 21, se ejecutaron obras de construcción sin la respectiva licencia de construcción, imponiéndole la sanción de demolición de lo construido, debido a que el infractor no puede adecuarse a la norma, habida cuenta que el predio no está legalizado, ni le es posible obtener en las actuales circunstancias licencia de urbanismo. Decisión apoyada en los informes técnicos y el concepto de la Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de Hábitat. Contra esta decisión, el memorialista indica que efectivamente construyó sin licencia y no discute de fondo que la sanción procedente sea según la norma, la demolición de obra, medida correctiva que revisada por esta instancia resulta más favorable al declarado contraventor.

DE LA CADUCIDAD. Lo que sí discute el solicitante, es que la obra se realizó en el año 2007, lo que de ser cierto podría dar lugar a una decisión contraria al orden público y generar un agravio injustificado en tanto la sanción podría haberse dado por fuera la competencia temporal de la administración para imponer la sanción. Sin embargo, con la solicitud de revocatoria directa no aporta ningún medio de prueba que soporte su dicho y permita desvirtuar la presunción de legalidad del acto atacado, por el contrario, mediante informe técnico de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría del Hábitat, radicado nuestro 2011-052-004300-2 del 2 de junio de 2011, se establece que la ocupación es nueva, se encuentra en proceso, deshabitada, semiconfinada y sin cubierta, lo que se evidencia también en el registro fotográfico del 31 de mayo de 2011, el cual muestra inicio del proceso constructivo [fl.32], considerando que para el 19 de julio de 2011, la construcción se

describe en nuevo informe técnico de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría del Hábitat, radicado nuestro 2011-052-005734-2 del 28 de julio de 2011, como consolidada, teniendo estas fechas para determinar el último hecho constitutivo de infracción, se puede señalar que conforme el criterio jurisprudencial del H.Consejo de Estado¹⁰, para el momento de la notificación de la decisión la administración conservaba la facultad de imponer sanciones.

INFRACCIÓN DE OBRAS Y TRADICIÓN Y DERECHOS DE POSESIÓN. Así mismo, al analizar otro de los argumentos del infractor, es preciso señalar que en materia de policía, en control al régimen de construcción, obras y urbanismo que ahora nos ocupa, y dentro del cual, el Alcalde Local de Usme en el marco de sus competencias adoptó la decisión atacada, no se discute ni la tradición, ni la propiedad, así como tampoco el debate que se pueda estar presentando en materia de posesión y disputa de derechos reales, lo que compete a la autoridad de policía es establecer si se infringió las normas urbanísticas al construir o no sin licencia, por tanto, los argumentos orientados a establecer la posesión y titularidad del inmueble, resultan indiferentes al trámite de policía, así como las obligaciones contractuales o los conflictos judiciales, que resueltos por la autoridad competente subordinan las decisiones administrativas de policía. En este sentido, sea del caso señalar de una vez, que la orden de tutela en protección de derechos fundamentales, se orientó a ordenar a la Secretaría Distrital de Planeación y a la Secretaría Distrital del Hábitat, pronunciarse sobre la viabilidad o no de legalizar el sector (barrio) donde se localiza el inmueble objeto de control, lo que no contradice que el responsable de una obra de construcción sin licencia deba ser sujeto a las sanciones legales (arts.1 y 2, Ley 810 de 2003)¹¹.

DE LA CALIDAD DE INMUEBLE OBJETO DE SANCIÓN. De conformidad con lo anterior, se aclara que **no** estamos frente a sanciones urbanísticas por ocupación de bienes de uso público, lo que daría lugar en ciertos y determinados casos a aplicar la jurisprudencia constitucional sobre reubicación de ocupantes del espacio público invocada por el solicitante, sino que por el contrario es claro que la obra se realiza sobre un predio de propiedad privada y en particular, sobre las obras de construcción realizadas sobre un predio privado, el cual no cuenta con normas de edificabilidad en tanto no se encuentra urbanizado ni legalizado, por lo que de entrada no está llamado a prosperar dicha réplica, pues se sanciona al responsable de las obras por construir sin haberse obtenido de manera previa la correspondiente licencia de construcción, obligación legal, establecida en el numeral 1, artículo 99 de la Ley 388 de 1997 (Modificado por el art.182, Decreto Nacional 019 de 2012).

10 Al respecto véase sentencia de unificación del Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009). Radicación número: 110010315000200300442 01; Tesis precedida en sentencias: Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia Mar. 24/94, Exp. 5033, M,P, Jaime Abella Zárate: Sent. Jun, 23/2000, Exp, 9884 M,P, Julio E. Correa Restrepo; Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 18 de septiembre de 2003, Exp 13353, con Ponencia doctora Ligia López Díaz; y Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia del 23 de enero de 2003, Exp. 7909, con Ponencia del doctor Manuel Santiago Urrueta Ayola.

11 Teniendo en cuenta que las decisiones de las autoridades de policía se encuentran subordinadas a las decisiones judiciales, se observa, dentro del plenario, la existencia del fallo de tutela proferido por el Juzgado 3 Civil Municipal con radicado No. 2012-0921, el cual fue confirmado por el Juzgado 21 Civil del Circuito y donde le ordenó tanto a la Secretaría del Hábitat como a la Secretaría de Planeación iniciar todos los trámites administrativos a fin de que se pronunciaran respecto de la solicitud de legalización de los predios del Barrio el Pino, es decir, determinar la viabilidad o no de legalizar dicho sector y hasta que no cambien dichas circunstancias, debe entenderse que la medida adoptada por el A-quo fue adecuada, ello en todo caso no ataca la validez del acto, sino eventualmente su ejecutoria en caso de variar, aspecto del que nada nuevo aporta el hoy solicitante.

DERECHO AL TRATO IGUAL. Con relación al argumento donde manifiesta la omisión que tuvo la Alcaldía Local de ordenar la sanción sobre la obra hecha en zona verde del señor Marcos Burgos ex empelado de la Alcaldía Local de Usme, o la ejecución de lo presuntamente ordenado contra la Casa de Justicia de la localidad, debe señalarse que fuera de la mera afirmación, no se traen elementos de prueba que permitan establecer que se trata de las mismas condiciones de hecho y de derecho, en todo caso de establecerse tal situación, podrá el ciudadano elevar las respectivas quejas y solicitar la investigación a la autoridad competente, mas ello no da lugar a revocar la decisión. Así las cosas, tampoco es dable atender el reclamo de vulneración del derecho a la igualdad, en razón a que ésta solo es predicable de cara al cumplimiento de las normas y no en relación con quienes las incumplen¹². A este respecto, para comprender el marco en que se desenvuelve el derecho a la igualdad, se cita de la sentencia C-250 de 2012 de la Corte Constitucional, lo siguiente: *“De los diversos contenidos del principio general de igualdad, surgen a su vez el derecho general de igualdad, cuya titularidad radica en todos aquellos que son objeto de un trato diferenciado injustificado o de un trato igual a pesar de encontrarse en un supuesto fáctico especial que impone un trato diferente, se trata entonces de un derecho fundamental que protege a sus titulares frente a los comportamientos discriminatorios o igualadores de los poderes públicos, el cual permite exigir no sólo no verse afectados por tratos diferentes que carecen de justificación sino también, en ciertos casos, reclamar contra tratos igualitarios que no tengan en cuenta, por ejemplo, especiales mandatos de protección de origen constitucional.”*

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. En lo que tiene que ver con la violación al debido proceso estatuido en el artículo 29 de la Constitución Nacional, la Sala encuentra que el argumento es difuso y no determina en qué sentido ello configura una de las causales legales de revocatoria directa, pese a ello, revisada directamente por esta instancia, la pretensión no está llamada a prosperar por cuanto analizados de manera detallada cada una de las etapas y actuaciones surtidas, previo a proferir el fallo recurrido, el debido proceso le fue respetado al declarado infractor, pues el mismo fue legalmente vinculado a las actuaciones, debidamente comunicado para comparecer al despacho a rendir versión y ejercer su defensa, pudiendo hacer valer sus derechos, se notificó de la decisión de primera instancia, es decir, estuvo garantizado el derecho a la defensa y a la contradicción con la posibilidad de interponer recursos, como elementos constitutivos del debido proceso; por lo tanto el procedimiento se adelantó conforme a las reglas establecidas por el Código Contencioso Administrativo. Ahora bien, señala que la información sobre los recursos legales procedentes fue imprecisa, pero contrario a ello, es claro que el ordinal tercero de la parte resolutive de la Resolución No. 365 de 2012 señala con claridad los recursos procedentes y el término de su interposición. Más aún, ahora se conoce la solicitud de revocatoria directa, por lo que no se encuentra motivo de revocación.

BARRIO EN PROCESO DE LEGALIZACIÓN E IMPOSIBILIDAD DE OBTENER LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN. Respecto del argumento que no ha podido obtener licencia y que la comunidad está en proceso de legalización del barrio Pino Sur de la Localidad de Usme (apoyándose en la Tutela No. 2012-00921 del Juzgado 3 Civil Municipal para que les protegiera el derecho a la vivienda digna en cuanto a la legalización), nada dice el memorialista sobre cómo esta situación configura alguna de las causales legales, es claro que la sanción implica una afectación al ciudadano, pero ello está justificado en el incumplimiento de un deber legal, más aún, la Sala considera que en las

actuales condiciones la obra de construcción ejecutada en el predio ubicado en el Polígono de Monitoreo No. 244, Ocupación No. 21, Barrio el Pino de esta ciudad, se realizó dentro de un terreno no legalizable, es decir, en un sector de la ciudad que aún no ha sido urbanizado, ni legalizado y por ende no era posible realizar ninguna obra de construcción urbana como la realizada por el ciudadano señor Jhon Freddy López Suárez, en esas mismas condiciones no podrá ser licenciada a través de la obtención de una licencia de construcción, lo que definió la imposibilidad de desarrollar obras de construcción en ese sector de la ciudad, conforme el ordenamiento urbano y en consecuencia la sanción legal a imponer era la demolición de la obra. Por otra parte, las solicitudes de legalización del barrio, son hasta la fecha, meras expectativas jurídicas sobre las cuáles no se han adoptado decisiones jurídicas que permitan revocar la decisión hoy atacada.

Aunado a lo anterior, la Sala observa que dentro del concepto técnico rendido por la Secretaría Distrital de Planeación se evidencia que uno de los predios de mayor extensión donde se ubica la Ocupación base del presente asunto, es decir, el predio con dirección Calle 92 B Sur No. 1-40 *“... cuenta con un área perteneciente a la estructura Ecológica Principal- Corredor Ecológico de Ronda de Quebrada Yomasa (...) y como tal este suelo constituye suelo de protección que por sus características geográficas y paisajísticas o ambientales deben ser conservados y tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”*, por cuanto se ordena a la Alcaldía Local en actuación separada verifique dicha situación.

Del argumento aducido por el infractor sobre que la autoridad policiva no puede imponer medidas policivas de conformidad con el artículo 6 de la Ley 810 de 2003 el cual señala que *“Las multas y sanciones urbanísticas a las que se refiere el artículo 2° de la presente ley no serán aplicables tratándose de poseedores de viviendas en programas de legalización y regularización urbanística de asentamientos de vivienda de interés social existentes a la entrada en vigencia de la presente ley que adelanten las administraciones municipales o distritales competentes, siempre que dichas actuaciones administrativas se ajusten a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen”* (subraya fuera del texto), tampoco está llamado a su prosperidad, por cuanto no existe prueba que para la entrada en vigencia de la Ley 810 de 2003, esto es, el 13 de junio del mismo año, este barrio se encontrara en programas de legalización o de regularización urbanística, por lo tanto, la norma no es aplicable a la Ocupación No. 21 del Polígono de Monitoreo No. 244 del Sector Tenerife Monteblanco.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA. Respecto del argumento donde alega el derecho a la vivienda digna, debe decirse que no puede ser acogido por esta Sala, por cuanto el ciudadano no proporciona elementos de prueba de los cuales se pueda inferir con algún grado de certeza dicha condición especial y por ello se debe aplicar las normas urbanísticas como condición y control general. Así mismo, debe informarse que la licencia de construcción es un requisito que debe tramitarse antes de efectuar obra alguna que requiera esa autorización y no pretender tramitarla después de llevarlas a cabo, como sucedió en el presente caso, máxime cuando el administrado tuvo conocimiento desde el inicio de la actuación que no era posible realizar obras de construcción en dicho sector, según las diferentes actas de sellamiento de las obras impuestas por la Policía Nacional y que obran dentro del expediente.

Sin perjuicio de lo anterior y considerando que no se aportó con la solicitud prueba de la existencia de norma de urbanismo o legalización de dicho sector, esta Sala invita a la Alcaldía Local de Usme, que dentro del marco de sus funciones y competencias, así como en ejecución de los planes, programas y proyectos establecidos en el Plan Local de Desarrollo y demás de la localidad, en desarrollo del Plan de Desarrollo Bogotá Humana o el que haga sus veces y muy especialmente, en seguimiento de los criterios constitucionales de garantía del derecho fundamental a la vivienda digna, de cumplimiento de las medidas, planes y programas necesarios para la realización de todos los derechos fundamentales individuales y colectivos, y en especial oriente su acción a la protección de la población en condición

vulnerable, ello no solo en cumplimiento de la realización efectiva del Estado social de derecho, sino en búsqueda del mantenimiento del orden público interno que compete a las autoridades de policía.

Por lo anterior se concluye entonces, que los argumentos expuestos por el infractor carecen de elementos jurídicos y fácticos para enervar la decisión proferida por el A-quo y ante la evidencia probatoria sobre la construcción sin licencia, no se accederá a la solicitud de revocatoria directa.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: No acceder a la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor Jhon Freddy López Suárez, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no proceden recursos.

TERCERO: Notificada la presente decisión, remítanse las diligencias a la alcaldía local de origen, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Presidente

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT.
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUÍZ
Consejero

*Discutido y aprobado en Sala Plena del Consejo de Justicia de
fecha Veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014) (Acta de
Sala No. 07)*

2.6. ACTO ADMINISTRATIVO No. 174

Jairo Manolo Granda Triana

Saldo Pedagógico: A.A. 174 de 2014. Jairo Manolo Granda Triana. La decisión analiza el tema de la debida motivación de los actos administrativos de carácter sancionatorio en el ámbito de las infracciones urbanísticas y el régimen de obras, concretamente en lo que tiene que ver con el deber de la autoridad que impone la medida de señalar tanto la norma que consagra el comportamiento contravencional como la consecuencia jurídica aplicable –teniendo en cuenta que el régimen sancionatorio, previsto en el Artículo 2° de la Ley 810 de 2003 (norma que modificó el Artículo 104 de la Ley 388 de 1997), consagra varios comportamientos y medidas y/o sanciones posibles–, cuya pertinencia depende de las circunstancias y modalidades de las infracciones. En principio, ley 810 de 2003 no contempla la medida de restitución de inmueble a su estado original, por demolición de muro interno sin licencia de construcción.

ACTO ADMINISTRATIVO No. 174

14 de febrero de 2014

Radicado Orfeo:	2012030890100012E Exp.008/12 (Int.2013/1211)
Asunto:	Infracción al Régimen Urbanístico y de Obras
Administradas:	Elcy de las Mercedes Abril Rodríguez, Luz Mélida Bermeo
Procedencia:	Alcaldía Local de Santa Fe
Consejero Ponente:	Jairo Manolo Granda Triana

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por Elcy de las Mercedes Abril Rodríguez y Luz Mélida Bermeo, contra la Resolución No. 000408, proferida por la Alcaldía Local de Santa Fe el 11 de diciembre de 2012, por la cual se les declaró infractoras al régimen urbanístico y de obras, y se les impuso obligación de restitución.

• ANTECEDENTES

Mediante la Resolución No. 000408 del 11 de diciembre de 2012 (visible a folios 30 al 34 del expediente), la Alcaldía Local de Santa Fe declaró infractoras al régimen de urbanismo y construcción a las señoras Elcy de las Mercedes Abril Rodríguez y Luz Melida Bermeo, en calidad de responsables de las obras ejecutadas en el inmueble de la Carrera 9 N° 19-30 local 108 y 109 de esta ciudad, sin el permiso de la autoridad competente y les ordenó la restitución del precitado inmueble a su estado original, otorgándole 60 días para esto y advirtiéndoles que en caso de no hacerlo se aplicará lo dispuesto en el artículo 65 del C.C.A. Lo anterior, al considerar que, de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, se pudo determinar que las ciudadanas en mención son responsables de la demolición de un muro medianero de 2.50 metros de ancho por 2.55 metros de alto, con el propósito de unir los locales comerciales números 108 y 109 del edificio arriba aludido.

Esta decisión fue notificada personalmente a las declaradas infractoras el 5 de marzo de 2013, como consta al reverso del folio 34 del expediente.

II. DE LOS RECURSOS EN LA VÍA GUBERNATIVA

Contra la anterior decisión, el apoderado de las declaradas infractoras, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, a través del escrito visible a folios 70 al 73 (escrito que fue arrimado a la Alcaldía Local por parte de la Personería de la Localidad de Santa Fe, a través de radicado No. 2013-032-002253-2 de fecha 12 de marzo de 2013), solicitando su revocatoria, con base en los siguientes argumentos:

1. Señala que la visita determinó que en nada se afectó la estructura del edificio, que tampoco se generó riesgo para su estabilidad, que tampoco se alteraron las fachadas, se creara pánico social pues la obra consistió en un muro interior con el sigue el comercio del local. Que de ninguna manera se colocó en peligro el equipamiento de servicios de interés público y social tales como los centros de expendio de comercio.
2. Indica que el único propósito de la obra corresponde a una estabilidad comercial, con estrategias de crecimiento para unir esfuerzos de producción y ratificar su derecho al trabajo en comunidad, afianzando lazos de amistad a nivel personal comercial como acontece entre los comerciantes del edificio.
3. Sostiene que, de acuerdo con el Artículo 10 del Decreto 1469 de 2010, y el Artículo 8 de la Ley 810 de 2003, de buena fe, y en procura de unas condiciones de igualdad, las administradas realizaron un arreglo locativo interno, en procura de mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato sin alterar la estructura y las características funcionales del edificio.
4. Aduce que, en cumplimiento de las normas de propiedad horizontal, se respetaron las áreas comunes; que tampoco se alteraron las estructuras, las fachadas, ni la prestación de los servicios básicos, y que de ninguna manera se afectó la convivencia y el acceso del público a los establecimientos de comercio.
5. Afirma que, de acuerdo a los términos de la resolución, minuciosamente se verificó que no se causaron daños a terceros o alguna clase de afectación.
6. Finalmente, solicita la práctica tanto de una inspección ocular al inmueble (para verificar los arreglos locativos, la falta de alteración de fachadas, la continuidad en la prestación de los servicios públicos esenciales, la falta de perturbación en las áreas comunes) como de unos testimonios.

III. LA DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Con la Resolución No. 000334 del 10 de julio de 2013 (visible a folios 83 al 89), la Alcaldía Local de Santa Fe desató el recurso de reposición formulado, en el sentido de no reponer la Resolución No. 000408 del 11 de diciembre de 2012 y conceder el recurso de alzada ante esta Instancia, tras considerar que en el presente asunto sí existe un hecho generador de sanción.

• COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., es competente para conocer del recurso de apelación de la referencia.

• CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico a resolver

En la presente decisión, se estudiará si la medida impuesta guarda correspondencia con alguna de las que el legislador previó para las infracciones al régimen urbanístico.

2. Marco jurídico

Respecto de la necesidad de obtener licencia para la ejecución de obras de construcción, el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 dispone:

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

1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso.

Igualmente se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento...”.

Y al referirse a las infracciones urbanísticas y las sanciones aplicables por infringir el régimen de obras, la Ley 810 de 2003, señala:

“ARTÍCULO 10. El Artículo 103 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 103. Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

Artículo 2º. El artículo [104](#) de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 104. Sanciones urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 quedará así:

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.

Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá concederse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual de los parques o zonas verdes y que no se vulnere su destinación al uso de común.

En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.

En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.

Parágrafo. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en la presente Ley que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, o la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, así como la contravención a las normas establecidas en la Ley 400 de 1997."

Conforme con lo anterior, podemos concluir que la infracción urbanística se configura cuando mediante una determinada intervención se contravienen las reglamentaciones urbanísticas en la medida que no se obtienen los permisos, conceptos o licencias que la ley exige, cuando la obra realizada no se ajusta a lo autorizado o cuando contando con la licencia o permiso éste ha caducado, dando lugar entonces a la imposición de las respectivas sanciones.

Por otro lado, vale la pena señalar que, en el caso específico de Bogotá, las normas aplicables en materia de edificabilidad fueron recientemente modificadas, como quiera que el Decreto 364 de 2013 “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C.”, dispuso en su artículo 565 que su vigencia sería a partir de la fecha de su publicación, la cual tuvo ocurrencia el 26 de agosto de 2013 y también previó la derogatoria expresa de la regulación urbanística contenida en los Decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004, al consagrar en forma expresa lo siguiente:

“Artículo 565.- Derogatorias. El presente Plan rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto [619](#) de 2000, el Decreto [469](#) de 2003 y el Decreto [190](#) de 2004, sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición del presente Plan y las remisiones expresas que se hagan en este Decreto a las disposiciones de los decretos citados; deroga igualmente todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Acuerdo [13](#) de 1998, salvo sus artículos [7](#) y [9](#) que continúan vigentes.”

De otra parte, conviene precisar que los artículos 296, 297, 298, 300, 301 y 303 del precitado Decreto 364 de 2013, establecen el nuevo régimen de edificabilidad, definición y objetivos, volumetría, altura de edificaciones y condiciones especiales de ocupación y tipos de edificabilidad para los inmuebles ubicados en el Distrito Capital.

3. El caso concreto

Revisada la actuación, encontramos que la Alcaldía Local, mediante la Resolución que es objeto de recurso, declaró infractoras al régimen de urbanismo y construcción a las señoras Elcy de las Mercedes Abril Rodríguez y Luz Melida Bermeo, en calidad de responsables de las obras ejecutadas en el inmueble de la Carrera 9 N° 19-30 Locales 108 y 109 de esta ciudad, sin el permiso de la autoridad competente, consistentes en la demolición de un muro divisorio, y les ordenó la restitución del precitado inmueble a su estado original, orden que, conforme a lo consignado en el acápite del caso concreto de esa decisión, corresponde a la obligación de restituir el muro divisorio que fue demolido.

Establecido lo anterior, encuentra la Sala que la medida impuesta por la Alcaldía Local de Santa Fe en el caso concreto, en el sentido de ordenar “la restitución del inmueble a su estado original”, no se encuentra contemplada dentro de las medidas y/o sanciones urbanísticas definidas en el Artículo 2° de la Ley 810 de 2003, artículo que, dentro de sus cinco numerales, define consecuencias jurídicas tales como multas, órdenes de demolición, suspensión de servicios públicos, pero no la orden impuesta por la Alcaldía Local en el caso bajo estudio. Además, nótese que en la decisión impugnada, tampoco se alude con claridad a ninguno de los numerales del Artículo 2° antes mencionado, con lo que se ignora si la orden de restitución se derivaba de la aplicación e interpretación de alguna de las medidas allí contempladas.

En este orden de ideas, la Sala considera oportuno mencionar que si bien es cierto la Ley 810 del 13 de junio de 2003 “*Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*”, que es la norma vigente y aplicable para aquellas actuaciones que se adelantan por conductas constitutivas de infracción al régimen urbanístico, establece en su Artículo 1° que: “... *Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables*”; también es cierto que dicha normatividad consagra, en su Artículo 2° cuales son esas sanciones, indicando de manera perentoria que bien puede tratarse de multas sucesivas, demolición total o parcial de las obras y/o suspensión de servicios públicos domiciliarios, dependiendo de la conducta desplegada, la gravedad y

magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta.

Atendiendo lo expuesto, resulta evidente que la decisión impugnada carece de una suficiente motivación jurídica, comoquiera que la orden “de restitución del inmueble a su estado original” que emitió el A-quo al momento de definir la instancia, no corresponde a ninguna de las medidas que previó el legislador al describir dentro de los cinco numerales del Artículo 2º de la Ley 810 de 2003 como medidas y/o sanciones que hay lugar a aplicar en caso de que se infrinjan las normas urbanísticas.

Sobre el tema específico de la motivación de los actos administrativos, esta Corporación se refirió en el Acto No. 1455 de 2008, en los siguientes términos:

“...Tratándose del procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo dispone:

Artículo 35. Adopción de decisiones.

Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título...”

La expresión subrayada fue declarada exequible mediante sentencia C-371-99 del 26 de mayo de 1999, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo. No obstante hallar ajustada a la Constitución Política, dicha expresión, allí se dijo lo siguiente:

“En primer lugar debe señalar la Corte que la motivación de los actos administrativos constituye valiosa garantía para los gobernados, quienes tienen derecho a conocer las razones en que se funda la administración cuando adopta las decisiones que afectan sus intereses generales o particulares.

Pero, además, la exigencia legal de motivación es un instrumento de control sobre los actos que la Administración expide, toda vez que relaciona el contenido de la determinación adoptada con las normas que facultan a la autoridad para obrar y con los hechos y circunstancias a las cuales ella ha aplicado la normatividad invocada.

Quiere decir el legislador que la Administración, al decidir, no puede afectar a un particular con su acto sin expresar, siquiera sumariamente, cuáles son los motivos en que se basa para hacerlo, dando así efectividad a la garantía de defensa y control que la motivación supone.

En otros términos, lo que la disposición enjuiciada contempla es un mínimo, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo, por medio del cual se asegura al particular afectado que tendrá, cuando menos, noticia sucinta sobre las razones que invoca la Administración. En esas condiciones, la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber.

La norma impugnada debe entenderse en su sentido integral y completo, de manera que para fijar el alcance de las expresiones que se demandan es necesario tener en cuenta el inciso segundo de aquélla, según el cual “en la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite”. Luego no está exonerada la Administración de expresar en su acto la totalidad de los elementos jurídicos y de hecho en que se funda, en lo relativo al origen de la actuación administrativa, que puede consistir, de acuerdo con el Código (art. 4), en el ejercicio del derecho de petición en interés general o particular, en el cumplimiento de una obligación o deber legal, o en la actividad oficiosa de la autoridad.

Respecto de cualquiera de esas causas de la actuación administrativa, la autoridad debe resolver acerca de todo lo planteado, como la manda la norma. Y -por virtud del segmento acusado-, si además la determinación que adopta afecta a particulares, está en el deber adicional de motivarla en cuanto a ese aspecto se refiere, por lo menos sumariamente.

Aquí debe manifestar la Corte su acuerdo con el concepto del Procurador General en el sentido de que lo sumario de la motivación no puede confundirse con su insuficiencia o superficialidad. Alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial, de suerte que el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario puede tildarse de incompleto y menos de inexistente" (Subraya la Sala).

Bajo los razonamientos expuestos y en aras de garantizar los derechos de las administradas involucradas y el debido proceso administrativo, entendido como la sujeción de los actos y las actuaciones de las autoridades administrativas no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales, buscando el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y por ende, contrarios a los principios del Estado de derecho, se revocará la decisión impugnada, sin perjuicio de que en ejercicio de sus funciones la primera instancia continúe con los controles correspondientes y aplicando los principios de celeridad y eficacia que gobiernan las actuaciones administrativas, adopte la decisión que en derecho corresponda, teniendo en cuenta para ello, que desde el pasado 26 de agosto de 2013 entró en vigencia una nueva reglamentación que modificó excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. y estableció nuevas condiciones de edificabilidad para los predios ubicados en el Distrito Capital.

Resta por mencionar que se hace innecesario pronunciarnos sobre los argumentos del recurso, toda vez que la decisión adoptada por la primera instancia se revocará con fundamento en lo que se acaba de exponer.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE

PRIMERO: Revocar, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo, la Resolución No. 000408, proferida por la Alcaldía Local de Santa Fe el 11 de diciembre de 2012.

SEGUNDO: Ordenar a la Alcaldía Local de Santa Fe para que, en ejercicio de sus funciones, atribuciones y competencias, continúe con la verificación de la legalidad de las intervenciones urbanísticas adelantadas en el predio objeto de la presente actuación, y para que proceda, de ser el caso, a imponer las medidas y/o sanciones que resulten procedentes y que en derecho correspondan, si a ello hubiere lugar.

TERCERO: Informar que contra la presente decisión no proceden recursos.

CUARTO: En firme, remítanse las diligencias al Despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

2.7. ACTO ADMINISTRATIVO No. 191
Gustavo Vanegas Ruiz

Saldo Pedagógico: AA-2014-0191. Gustavo Vanegas Ruiz. Impedimento en actuaciones administrativas. Para estos procedimientos aplica el Código Contencioso Administrativo, si el proceso es anterior al 2 de julio de 2012. Si la actuación de control urbanístico se inicia posterior a esa fecha aplica el procedimiento contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). El expediente inicia en septiembre de 2013 luego, aplica este último y en el encontramos que debe aplicarse los artículos 11 y 12 de la Ley 1437/11 relacionados con impedimentos y recusaciones y no el 131, ibidem, contenido en la parte segunda de dicho Código, dispuesto para el procedimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa.

ACTO ADMINISTRATIVO No. 191
25 de febrero de 2014

Radicación:	2013070890100013E (20913-1142)
Asunto:	Infracción urbanística
Presunto Infractor:	Hernando Arciniégas Torres
Procedencia:	Alcaldía Local de Bosa
Consejero Ponente:	Gustavo Vanegas Ruiz

Procede la Sala a decidir de plano el impedimento manifestado por la Ingeniera Diana Calderón Robles, Alcaldesa Local de Bosa, para conocer de la actuación administrativa de la referencia.

ANTECEDENTES

Mediante queja anónima radicada el 10 de septiembre de 2013 en la cual se da cuenta que en el sector del barrio Manzanares de la localidad de Bosa se están llevando a cabo obras de construcción sin la respectiva licencia. Se menciona que las construcciones son “*TODAS las que están ubicadas en la Diagonal 74 A desde la 78 I hasta 79-32*” y que no se entiende cómo se estén realizando obras de forma ilegal aún más cuando a persona responsable es el papá de la señora Alcaldesa Diana Calderón Robles. (Fl. 1)

En atención a dicha queja, la Alcaldía Local dispuso visita técnica al lugar en mención, la cual se llevó a cabo el 16 de septiembre de 2013 donde se encontró en ejecución ocho (8) unidades de vivienda de dos pisos las cuales constan en el primer piso de: Sala comedor, cocina, baño y aislamiento; y en el segundo: 2 habitaciones y cuarto de estudio; como área de infracción urbanística se consigna: “(3x12) por 8 unidades de dos pisos”, incorporándose varios registros fotográficos al respecto. (Fls. 4-6).

Por auto N° 54 del 13 de septiembre de 2013, la ingeniera Diana Calderón Robles en su

condición de Alcaldesa Local con fundamento en el numeral 1º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 y 150 numeral primero del Código de Procedimiento Civil, al cual llega por remisión del artículo 130 de la Ley 1437 en cita, se declara impedida para adelantar la actuación administrativa de control urbanístico en las que denomina “presuntas obras” que se están adelantando mencionada dirección, dado el vínculo de parentesco que tiene con uno de los trabajadores de la mencionada obra, y aplicación del artículo 131 ibídem, dispone la remisión de las diligencias a la Alcaldía Local de Kennedy por ser la que le sigue en turno por localidad, para que asuma el conocimiento de las mismas¹³. (Fls. 7 y 8).

En respuesta a dicho planteamiento, el señor Alcalde Local de Kennedy mediante auto del 30 de septiembre subsiguiente, niega el impedimento manifestado por la Alcaldesa Local de Bosa y dispone la devolución de las diligencias a su despacho para que continúe con el conocimiento de las mismas, aduciendo que al no tener el señor padre de la Alcaldesa de Bosa la calidad de responsable de las obras en cuestión, no se configura la causal alegada por la mandataria local, ***“toda vez que no se evidencia de un interés directo en la decisión que se pueda surgir en la actuación administrativa, como quiera que no se observa que el resultado del proceso dependa la remuneración de los trabajos realizados por el pariente, o se obtenga una ventaja patrimonial o moral”***. (Fls. 31-33)

De regreso el expediente al despacho de la Alcaldía Local de Bosa, la titular del mismo mediante Resolución No. 992 del 1 de octubre de 2013, con fundamento en referido informe de visita técnica y que el señor Alcalde Local de Kennedy desestimó su manifestación de impedimento, considera como medida preventiva ordenar la suspensión y sellamiento de las obras de construcción delatadas, y en efecto así lo dispone, ordenando al señor Comandante de Estación materializar dicha orden. (Fls. 35-38).

Según consta en informes de visita técnica de verificación del 2 de octubre de 2013, se materializó el sellamiento ordenado. (Fls. 44 a 45 anverso)

El día 4 de octubre de 2013 se escuchó en diligencia de expresión de opiniones al señor Hernando Arciniégas Torres, quien dijo ser el propietario del lote donde adelanta la construcción de ocho unidades de vivienda familiar, las cuales dice se van a vender de forma individual. Menciona que para los trámites de Curaduría ha encomendado esa labor al arquitecto Edilberto Ramírez Pinto, los cuales en efecto se radicaron en la Curaduría 5 desde el 27 de junio de 2013, y por pérdida de la documentación y cambio de POT, se radicaron nuevamente el 26 de septiembre del mismo año. Con respecto al señor Alberto Calderón, de quien sabe es el padre de la señora alcaldesa de Bosa, admite que con él lleva aproximadamente cinco años en labores de construcción y por ende es la persona de su confianza para que fuera el maestro de las obras de construcción de las ocho unidades (se entiende de vivienda). Niega ser socio de una sociedad denominada “la primavera”, a la cual se hace alusión en denuncia pública radicada en la Alcaldía Local. (Fls. 48-47)

Por auto N° 059 del 4 de octubre de 2013, invocando los artículos 11, 131 y 131 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 191 del Código de Policía de Bogotá y el artículo 149 del Código de Procedimiento Civil, la señora Alcaldesa Local de Bosa, Diana Calderón Robles, resuelve **“Reiterar la Declaratoria de impedimento”**, aduciendo encontrarse dentro de la causal contenida en el numeral 1° del artículo 11 de la Ley 1437 en cita y 150 numeral 1° del Código de Procedimiento Civil¹⁴ por ser hija del señor José Alberto Calderón Sánchez, quien ejerce las labores de maestro de obra en las intervenciones urbanísticas que se realizan en el predio objeto de la actuación administrativa. En consecuencia, remite las diligencias al Consejo de Justicia de Bogotá para que se pronuncie sobre tal impedimento. (Fls. 69 a 70 anverso).

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral primero del artículo 191 del Acuerdo 79 de 2003, esta Corporación es competente para conocer de los impedimentos planteados por los Alcaldes Locales é Inspectores de Policía.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

En la presente decisión se examinarán: (I) las normas legales que regulan el tema de impedimentos dentro de las actuaciones administrativas; y (II) si los motivos expuestos como fundamento para separarse del conocimiento de la investigación administrativa configuran causal de impedimento.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Antes de entrar a estudiar el fondo del asunto, comenzaremos por definir en qué consiste la figura jurídica del impedimento.

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política la función administrativa debe desarrollarse con fundamento, entre otros principios, en los de moralidad e imparcialidad.

Según los doctrinantes, éste es un hecho legalmente previsto, que imposibilita a un funcionario para conocer de una actuación administrativa o de un proceso judicial. Su finalidad es asegurar la imparcialidad de las autoridades y ofrecer garantías a todas las personas. El funcionario en quien concurre una causal de impedimento está obligado a declararse impedido tan pronto como advierte la existencia de ella, si no lo hace, podrá formularse contra él una recusación para que no conozca de la actuación o proceso.

a. Impedimentos y recusaciones en actuaciones administrativas. Garantía de imparcialidad.

Antes de entrar a estudiar el fondo del asunto, comenzaremos por definir en qué consiste la figura jurídica del impedimento.

Según los doctrinantes, éste es un hecho legalmente previsto, que imposibilita a un funcionario para conocer de una actuación administrativa o de un proceso judicial. Su finalidad es asegurar la imparcialidad de las autoridades y ofrecer garantías a todas las personas. El funcionario en quien concurre una causal de impedimento está obligado a declararse impedido, tan pronto como advierte la existencia de ella. Si no lo hace, podrá formularse contra él una recusación para que no conozca de la actuación o proceso.

– *Aplicación de la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo y del Código de Procedimiento*

14 Al cual acude por remisión del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011.

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a las actuaciones de control urbanístico.

Dada la importancia del caso y la necesidad de clarificar el asunto en cuanto a la parte sustancial y procedimental, se estima pertinente revisar la normatividad sobre la materia.

De conformidad con el artículo 8615 del Decreto 1421 de 1993, en armonía con el 193 numeral 13.1 del Código de Policía de Bogotá, corresponde a los Alcaldes Locales adelantar los procedimientos por infracción las normas de urbanismo y construcción e imponer las sanciones respectivas.

En cuanto el procedimiento a seguir para la imposición de las sanciones, el artículo 108 de la Ley 388 de 1997, dispone lo siguiente: *“Procedimiento de imposición de sanciones. Para la imposición de las sanciones previstas en este Capítulo las autoridades competentes observarán los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo, en cuanto sean compatibles a lo establecido en la presente Ley”.*

Ello significa que de conformidad con el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo 16 (C.C.A.) contenido en el Decreto 01 de 1984, las disposiciones del Libro Primero son aplicables a los procedimientos y actuaciones administrativas iniciadas con anterioridad al 2 de julio de 2012, dado que actualmente le serán aplicables las disposiciones de la Parte Primera del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.C.A.) adoptado mediante la Ley 1437 de 2011, cuyas normas son aplicables a los procedimientos y actuaciones administrativas iniciados a partir del 2 de julio de 2012, conforme lo dispone el artículo 308 ibídem.

Tanto en el Código Contencioso Administrativo como en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se han previsto unas reglas a fin de salvaguardar la imparcialidad, transparencia y moralidad pública a través de las denominadas causales de recusación, las que a su vez son las mismas que puede invocar el servidor público para declararse impedido y separarse del conocimiento de un determinado asunto. Veamos:

- **Causales de recusación e impedimento en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984)**

El artículo 30 del Código Contencioso Administrativo, dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 30. GARANTIA DE IMPARCIALIDAD. A los funcionarios que deban realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas, se aplicarán, además de las causales de recusación previstas para los jueces en el Código de Procedimiento Civil, las siguientes:

- 1. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado;*

15 *“ARTICULO 86. ATRIBUCIONES. Corresponde a los alcaldes locales:*

(1...2...)

9. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y, ante quién.

16 *“ARTICULO 1o. CAMPO DE APLICACION. Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades”.*

Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.

Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.

Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción”

2. Haber sido recomendado por él para llegar al cargo que ocupa el funcionario o haber sido designado por éste como referencia con el mismo fin;

El funcionario, dentro de los cinco (5) días siguientes a aquel en que comenzó a conocer del asunto o en que sobrevino la causal, manifestará el impedimento por escrito motivado y entregará el expediente a su inmediato superior, o al procurador regional, si no lo tuviera.

La autoridad ante quien se manifieste el impedimento decidirá en el término de diez (10) días y en forma motivada, sin que contra la decisión quepa recurso; y al decidir señalará quién debe continuar el trámite, pudiendo si es preciso designar funcionario ad hoc; en el mismo acto ordenará la entrega del expediente al designado que ha de sustituir al separado del conocimiento.

Las causales de recusación también pueden declararse probadas de oficio por el inmediato superior o por el procurador regional; los interesados también podrán alegarlas en cualquier tiempo. En estos eventos se aplicará, en lo pertinente, el procedimiento antes descrito.

El superior o el procurador regional podrán también separar del conocimiento a un funcionario cuando, a su juicio, en virtud de denuncias puestas por el interesado, aquel no garantice la imparcialidad debida.

El trámite de un impedimento suspenderá los plazos para decidir o para que opere el silencio administrativo"

Aquí se observa que además de las dos (2) causales previstas en la norma, sustancialmente remite a las demás (14) causales de impedimento y recusación previstas en Código de Procedimiento Civil, no obstante, el procedimiento a seguir continúa regulado en el mismo artículo 30, es decir, se acude al procedimiento civil únicamente para traer dichas causales.

Causales de recusación e impedimento en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Debe precisarse que de manera semejante al ordenamiento anterior, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo tiene dos Partes: La Primera que regula los procedimientos administrativos, según lo dispuesto en el artículo 2º antes citado, y la segunda, que regula la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva, contenida en los artículos 103 y siguientes. La forma como se regula dicha figura tanto en la Parte Primera como en la Segunda, guarda ciertas diferencias.

En la **Parte Primera**, se insiste, aplicable a las **actuaciones administrativas**, los artículos 11 y 12 del citado Código, disponen lo siguiente:

"Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.

4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.

5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.

6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle

vinculado a la investigación penal.

7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.

8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.

10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.

11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.

12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.

13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.

14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.

16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición.

Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo.

Las normas en cita revelan que el anterior Código Contencioso Administrativo enlista dos causales específicas de recusación y le suma las contenidas en el Código de Procedimiento Civil reservándose el trámite a seguir, en tanto que el nuevo ordenamiento en su artículo 11 compila o señala en forma expresa dieciséis (16) causales específicas de impedimento o recusación en el artículo 11 y en el artículo subsiguiente señala el procedimiento a seguir.

b. Impedimentos y recusaciones en materia judicial.

De manera general en materia judicial el tema de los impedimentos y recusaciones se encuentra regulado en los artículos 149 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. En cuanto a las causales que pueden dar lugar a ello, el artículo 150 dispone:

"ARTÍCULO 150. CAUSALES DE RECUSACION. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 88 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Son causales de recusación las siguientes:

- 1. Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, interés directo o indirecto en el proceso.*
- 2. Haber conocido del proceso en instancia anterior, el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.*
- 3. Ser el juez, cónyuge o pariente de alguna de las partes o de su representante o apoderado, dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*
- 4. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados, guardador de cualquiera de las partes.*
- 5. Ser alguna de las partes, su representante o apoderado, dependiente o mandatario del juez o administrador de sus negocios.*
- 6. Existir pleito pendiente entre el juez, su cónyuge o alguno de sus pariente indicados en el numeral 3., y cualquiera de las partes, su representante o apoderado.*
- 7. Haber formulado alguna de las partes, su representante o apoderado, denuncia penal contra el juez, su cónyuge, o pariente en primer grado de consanguinidad, antes de iniciarse el proceso, o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos al proceso o a la ejecución de la sentencia, y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.*
- 8. Haber formulado el juez, su cónyuge o pariente en primer grado de consanguinidad, denuncia penal contra una de las partes o su representante o apoderado, o estar aquéllos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.*
- 9. Existir enemistad grave por hechos ajenos al proceso, o a la ejecución de la sentencia, o amistad íntima entre el juez y alguna de las partes, su representante o apoderado.*
- 10. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las partes, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.*
- 11. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las partes o su representante o apoderado en sociedad de personas.*
- 12. Haber dado el juez consejo o concepto fuera de actuación judicial sobre las cuestiones materia del proceso, o haber intervenido en éste como apoderado, agente del Ministerio Público, perito o testigo.*
- 13. Ser el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredado o legatario de alguna de las partes, antes de la iniciación del proceso.*
- 14. Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, pleito pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe fallar.*

(Aparates subrayados CONDICIONALMENTE exequibles, bajo el entendido que comprenden también al compañero o compañera permanente, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-600-11 de agosto de 2011, Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa).

De manera concreta frente al impedimento el artículo 149 ibídem dispone que planteado el impedimento el juez impedido remite el expediente al juez que le siga en turno, y si este no comparte tal planteamiento, remite el asunto al superior para que resuelva al respecto.

En los asuntos ventilados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el asunto se encuentra regulado en la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo (artículos 130 y siguientes), donde se plantean cuatro causales además de señaladas en el Código de Procedimiento Civil. Dice la norma:

"Artículo 130. Causales. Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia.

2. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren intervenido en condición de árbitro, de parte, de tercero interesado, de apoderado, de testigo, de perito o de agente del Ministerio Público, en el proceso arbitral respecto de cuyo laudo se esté surtiendo el correspondiente recurso de anulación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.

Artículo 131. Trámite de los impedimentos. Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

1. El juez administrativo en quien concurra alguna de las causales de que trata el artículo anterior deberá declararse impedido cuando advierta su existencia, expresando los hechos en que se fundamenta, en escrito dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado y, de aceptarla, asumirá el conocimiento del asunto; si no, lo devolverá para que aquel continúe con el trámite. Si se trata de juez único, ordenará remitir el expediente al correspondiente tribunal para que decida si el impedimento es fundado, caso en el cual designará el juez ad hoc que lo reemplace. En caso contrario, devolverá el expediente para que el mismo juez continúe con el asunto.

2. Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará con juez para el conocimiento del asunto.

3. Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento. Si lo encuentra fundado, lo aceptará y sólo cuando se afecte el quórum decisorio se ordenará sorteo de con jueces.

4. Si el impedimento comprende a todos los integrantes de la sección o subsección del Consejo de Estado o del tribunal, el expediente se enviará a la sección o subsección que le siga en turno en el orden numérico, para que decida de plano sobre el impedimento; si lo declara fundado, avocará el conocimiento del proceso. En caso contrario, devolverá el expediente para que la misma sección o subsección continúe el trámite del mismo.

5. Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección del Consejo de Estado que conoce del tema relacionado con la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al tribunal de origen para el sorteo de con jueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido tribunal para que continúe su trámite.

6. Si el impedimento comprende a todos los miembros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, o de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sus integrantes deberán declararse impedidos en forma conjunta o separada, expresando los hechos en que se fundamenta. Declarado el impedimento por la sala respectiva se procederá al sorteo de con jueces quienes de encontrar fundado el impedimento asumirán el conocimiento del asunto.

7. Las decisiones que se profieran durante el trámite de los impedimentos no son susceptibles de recurso alguno.

En esta Parte Segunda se plantea de nuevo el tema impedimentos y recusaciones y el procedimiento a seguir (artículos 130 a 132), donde, además de las causales allí señaladas, remite a las mencionadas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil pero regula en forma autónoma el trámite a seguir¹⁷. Se insiste, dicha regulación aplica para los procedimientos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no para las actuaciones administrativas.

17 Lo propio hacía el Código Contencioso Administrativo en su artículo 160 y siguientes.

De la normatividad expuesta hasta el momento, la Sala concluye lo siguiente:

4. En actuaciones administrativas, el anterior Código Contencioso Administrativo enlista dos causales específicas de recusación y le suma las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, pero el trámite continúa en el propio código.
5. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 11 compila o señala en forma expresa dieciséis (16) causales específicas de impedimento o recusación y señala el procedimiento a seguir.
6. Dentro de actuaciones administrativas adelantadas conforme a las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, el tema de impedimentos y recusaciones está claramente enmarcado en la *Parte Primera* del código, y dado que la regulación es suficiente, no es dable acudir ni sustancial ni menos procedimentalmente a las normas de su *Parte Segunda*, como tampoco a las reglas contenidas en el procedimiento civil. No es acertado mezclar ni las causales ni el procedimiento de la Parte Primera y con la Parte Segunda del C.P.C.A. pues aunque están dentro del mismo cuerpo normativo, tienen claramente definido su ámbito de aplicación para cada una de ellas.
7. El tema de impedimentos y recusaciones contemplado en la Parte Segunda C.P.C.A. (*artículos 130 a 132*), en cuanto a casuales a las señaladas en el Procedimiento Civil, pero tal regulación aplica para los procedimientos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no para las actuaciones administrativas.

Igualmente se considera pertinente precisar la importante diferencia en cuanto al procedimiento a seguir, según se trate de actuaciones administrativas o de procesos judiciales:

- a. En las actuaciones administrativas, planteado el impedimento el servidor público remitirá la actuación al superior o las demás autoridades mencionadas en el artículo 12 de la Ley 1437, según sea el caso, para su pronunciamiento si se acepta o no dicho impedimento.
 - b. En las actuaciones judiciales ante la jurisdicción contencioso administrativa el trámite es diferente y pues el impedimento de un juez unipersonal (*juez administrativo*) no va a instancia superior sino que lo resuelve un funcionario par, en este caso el juez que le sigue en turno, quien puede aceptar o no tal impedimento y asumir el conocimiento o devolverle expediente. Hay reglas para otros casos de impedimento de magistrados, pero de cara al asunto que nos ocupa resulta innecesario ahondar al respecto.
 - c. En los demás procesos judiciales cuyo tema de impedimento deba adelantarse conforme a las reglas del Código de Procedimiento Civil, de conformidad con los artículos 149 y 153, planteado el impedimento el juez impedido remite el expediente al juez que le siga en turno, y si este no comparte tal planteamiento, remite el asunto al superior para que resuelva al respecto.
- c. **Impedimentos y recusaciones en el Código de Policía de Bogotá.**

Ahora, por otra parte el artículo 241 del Código de Policía de Bogotá, adoptado por mediante el Acuerdo 79 de 2003, dispone que: ***“Los Miembros del Consejo de Justicia, los Alcaldes Locales y los Inspectores de Policía Zona Urbana y Zona Rural podrán declararse impedidos o ser recusados conforme a las reglas establecidas por los artículos 149 y siguientes del Código de Procedimiento Civil”***. A su vez el artículo 254 ibídem, dice lo siguiente: ***“... El presente Código se expide sin perjuicio de lo prescrito por el Código Nacional de Policía Decreto Ley [1355](#) de 1970, adicionado por el Decreto Ley [522](#) de 1971 y las demás leyes, cuyas disposiciones, en caso de contradicción, prevalecen sobre las de este Acuerdo”*** (subraya la Sala)

Dada la jerarquía normativa, la naturaleza administrativa del procedimiento de control por infracciones urbanísticas y la propia regla contenida en el artículo 254 del Código de Policía de Bogotá y que este ordenamiento no regula el trámite de los procedimientos por infracciones urbanísticas sino simplemente reafirma la competencia del Alcalde Local para su conocimiento, las causales que pueden ser invocadas dentro del trámite de este tipo de actuaciones administrativas son las contenidas en el procedimiento administrativo, esto es, conforme al Decreto 01 de 1984 para la iniciadas con anterioridad al 2 de julio de 2012 y posterior a esa fecha en la Ley 1437 de 2011 ya explicadas, en virtud de la cláusula contendía en el artículo 2 ibídem18.

CASO CONCRETO

I. *De la normatividad aplicable al impedimento planteado.*

Como quiera que dentro de las diligencias se advierte la falta de técnica y claridad jurídica tanto sustancial (*las causales*) como procedimental (*trámite a seguir*) en el planteamiento de tal impedimento, la Sala precisa que conforme a la normatividad y análisis expuestos en el acápite anterior, dada la naturaleza administrativa de la actuación de control por infracción a las normas de urbanismo y construcción, el procedimiento para la imposición de las sanciones respectivas se rige por lo dispuesto en la *Parte Primera* del Código Contencioso Administrativo conforme lo ordena el artículo 108 de la Ley 388 de 1997, para las actuaciones iniciadas antes del 2 de julio de 2012.

Tal como se explicó en el acápite anterior, actualmente en virtud de la expedición de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas de control urbanístico adelantadas a partir del 2 de julio de 2012 se sujetarán al procedimiento señalado en la *Parte Primera* nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Teniendo en cuenta que el tema de *impedimentos y recusaciones* se encuentra regulado en esta Parte Primera, que los hechos objeto de investigación fueron delatados el 10 de septiembre de 2013 y que posterior a esa fecha la Alcaldía Local inició la actuación administrativa, no hay duda alguna que ordenamiento a tener en cuenta para el planteamiento y trámite de la causal de impedimento expuesta son los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011.

II. *Del impedimento en el caso concreto.*

El fundamento fáctico del impedimento planteado por la señora Alcaldesa para no continuar con el conocimiento de la actuación administrativa de control por las obras de construcción delatadas y verificadas, radica en que su señor padre José Alberto Calderón Sánchez trabaja allí como maestro de obra y es persona de confianza del responsable de tales obras. Así lo ha expresado en el auto inicial que dispuso la remisión del expediente al despacho del señor Alcalde Local de Kennedy y lo ratifica en su segundo auto que dispone remitir las diligencias a esta instancia para su pronunciamiento.

Se dice que el impedimento ha sido planteado en forma anti técnica por lo siguiente:

En auto inicial del 13 de septiembre de 2013 donde dispone la remisión de las diligencias a la Alcaldía Local de Kennedy, la señora Alcaldesa Local de Bosa mezcla inadecuadamente las causales y el trámite de la ***Parte Primera*** con la ***Parte Segunda*** de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al citar en forma conjunta la causal 1ª del artículo 11 y el enunciado del artículo 130 de dicho ordenamiento que lleva a la causal 1ª del artículo 150 del C.P.C. La referencia a este último resulta improcedente en la medida que el artículo 11 en cita agota íntegramente las causales y no hacen ninguna remisión al procedimiento civil. En cuanto al trámite a seguir, amén de no haber seguido el artículo 12 de la Ley 1437, que era el procedimiento correcto a seguir por unidad de materia, incurre en el yerro adicional de citar indistintamente el trámite dispuesto por el artículo 131 de la Ley 1437 y a su vez el del artículo 149 del C.P.C., sin darse cuenta que estos señalan dos caminos diferentes a seguir:

7. Conforme al artículo 131 en mención, el juez (*en este caso el servidor público impedido*) remite escrito de impedimento dirigido al juez que le siga en turno para que resuelva de plano si es o no fundado: si lo acepta,

particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Las disposiciones de esta Parte Primera **no se aplicarán** en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.

asume el conocimiento, si no, se lo devolverá para que aquel continúe con el trámite.

8. Conforme al artículo 149 del C.P.C., en armonía con el 153 ibídem, el juez (en este caso el servidor público impedido) remite el expediente al del mismo ramo y categoría y rama que le siga en turno, si este último encuentra fundada la causal asume el conocimiento del asunto, en caso contrario, remitirá el expediente al superior para que resuelva sobre la legalidad del impedimento.

En el segundo pronunciamiento del 4 de octubre de 2013, sobre el cual compete el presente pronunciamiento y donde la señora Alcaldesa Local de Bosa **reitera** su impedimento y dispone la remisión de las diligencias a esta instancia, funda de nuevo la casual en dos normas diferentes (*artículos 11 y 130 de la Ley 1437 de 2011*), que como vimos, no son complementarias sino que regulan procedimientos distintos; y en cuanto al trámite a seguir, incurre en el mismo yerro anterior al no seguir el derrotero señalado por el artículo 12 de C.P.C.A. y citar indistintamente el trámite señalado en los artículos 131 del C.P.C.A y 149 del C.P.C. En riguroso sentido, ninguno de estos dos artículos (*131 del C.P.C.A. ni 149 del C.P.C.*) orienta la remisión inmediata del expediente del servidor público impedido al superior. Dicho trámite lo dispone el artículo 12 de la Ley 1437, razón por la cual desde este punto de vista no hay congruencia en dicho auto.

Si sustancialmente se acude a la Ley 1437 el trámite a seguir será entonces el señalado en el artículo 12 de dicha ley y no el del artículo 131 ibídem, el que se indicó, aplica para los procedimientos ante la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, entendiendo que el trámite que debió darse fue precisamente el del artículo 12 en mención y que se echa de menos, la Sala ha asumido el conocimiento y trámite de dicho impedimento dado que se anuncia el hecho que la configura, en consecuencia, se estudiarán los supuestos fácticos planteados como causal de impedimento.

En este orden, la causal de impedimento referida al interés del juzgador o de sus parientes en el caso puesto en su conocimiento y el trámite a seguir, debe examinarse a la luz de los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011.

De la extensa pero necesaria cita normativa expuesta hasta el momento, con respecto a la casual primera de impedimento referida al **interés** del juzgador o de sus parientes frente al proceso o procedimiento que adelanta, aunque sutil, se encuentra una diferencia relevante entre lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y los preceptos de la *Parte Primera* del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cual es que el nuevo código no remite al Procedimiento Civil para traer las causales, y por tanto, no es viable entonces desembocar en el artículo 15019 de este último, donde en la causal 1ª señalaba un interés directo o indirecto en el proceso por parte del juez o sus parientes en los grados allí determinados. Ello implica que en el trámite de una actuaciones administrativa, el interés que motiva el impedimento del servidor público para separarse del su conocimiento, no puede ser cualquier interés directo o indirecto sino que es cualificado únicamente de **particular y directo** en las voces del numeral 1º del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Desde el punto de vista del derecho civil, el parentesco entre padres e hijos es de primer grado, de tal manera que se encuentra dentro de los presupuestos mencionados por la ley.

En el sub-examine, la Ingeniera Diana Calderón Robles en su calidad de Alcaldesa Local de Bosa comunica a esta Corporación su interés en declararse impedida para conocer del presente trámite administrativo, exponiendo como motivos ser hija del señor José Alberto Calderón Sánchez, maestro de obra objeto de control, pero sin explicar de qué manera es que en su padre trasciende tal interés fuere directo o indirecto.

19 *"ARTÍCULO 150. CAUSALES DE RECUSACION. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 88 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Son causales de recusación las siguientes:*

1. Tener el juez, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, interés directo o indirecto en el proceso.

(...)" (subrayado fuera de texto)

Redacción que aún se mantiene en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, numeral 1º del artículo 141)

En este orden deberá examinarse entonces si el señor José Alberto Calderón Sánchez tendría algún interés *particular y directo* en la decisión del asunto. Para tal efecto, de conformidad con el numeral 5º del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, son responsables por infracciones urbanísticas: *“El urbanizador, el constructor, los arquitectos que firman los planos urbanísticos y arquitectónicos y los ingenieros que suscriban los planos técnicos y memorias son responsables de cualquier contravención y violación a las normas urbanísticas, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que se deriven para los funcionarios y curadores urbanos que expidan las licencias sin concordancia o en contravención o violación de las normas correspondientes”*.

Como se observa, la responsabilidad en ningún momento se extiende al maestro de obra, y desde este punto de vista, la decisión que pudiera tomar su hija en calidad de alcaldesa no le afectaría en forma particular y directa, pues como lo señaló el señor Alcalde Local de Kennedy al desestimar el impedimento a él remitido, no se observa que del resultado del proceso dependa la remuneración de los trabajos realizados por el señor Calderón Sánchez o que obtenga alguna ventaja patrimonial o moral.

Aún en el evento que se predicara la existencia de interés indirecto, no se menciona ni menos se prueba de qué manera es que dicho interés está presente en el padre de la señora Alcaldesa.

Ahora, si analizamos otros aspectos relevantes, si bien el señor Hernando Arciniégas Torres en diligencia de expresión de opiniones²⁰ menciona la confianza que tiene depositada en el señor Calderón Sánchez, rechaza cualquier tipo de sociedad de hecho con él y con otras personas tal como se pone de presente refiere una denuncia pública. De igual manera, en ninguna de las visitas al predio ni en la diligencia de sellamiento consta siquiera que estas hayan sido atendidas por el señor José Alberto Calderón Sánchez.

Para que el interés se entendiera realmente ***particular y directo*** como lo califica la norma, no basta que este sea simplemente expresado, pues si bien junto con el vínculo de amistad íntima o enemistad grave, dicho interés corresponde a una de las dos casuales subjetivas, no se hace ninguna referencia a actos o razones por las cuales se infiere la existencia de tal interés particular y directo en el que se edifica la causal. Ni siquiera en el indirecto, si es que se considerara que aplica también el artículo 150 numeral 1º del C.P.C., como ampliamente se explicó.

De igual manera debe tenerse en cuenta que ni siquiera se menciona vínculo de amistad entre la señora Alcaldesa y el señor Hernando Arciniégas Torres, además que el señor Arciniégas dijera en la diligencia de expresión de opiniones, conocer por televisión a la señora alcaldesa, lo que permite entender que tampoco se evidencia relación interpersonal cercana que pueda afectar la objetividad en el trámite del asunto.

Con fundamento en lo dicho, la Sala declarará infundado el impedimento manifestado por la Alcaldesa Local de Bosa, Diana Calderón Robles.

Por otra parte, como quiera que con informe secretarial del 4 de diciembre de 2013²¹ se ha incorporado al expediente, entre otros documentos, la licencia de construcción y solicitud de levantamiento de sellos (*ffs. 115 y 116*), teniendo en cuenta que dicho aspecto no compete

²⁰ Ver folios 46 a 48

²¹ Folio 101.

resolver a esta instancia dentro del presente pronunciamiento sino al despacho de la Alcaldía Local, se dispondrá su remisión a ese despacho para que decida lo pertinente.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el impedimento manifestado por la ingeniera Dina Calderón Robles, Alcaldesa Local de Bosa, para seguir conociendo de la presente investigación administrativa.

SEGUNDO: Devuélvase la actuación al despacho de origen.

TERCERO: Remitir la solicitud de levantamiento de sellos planteada por señor Hernando Arciniégas Torres al despacho de la Alcaldía Local de Bosa para su pronunciamiento respectivo, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO: Contra el presente acto no procede ningún recurso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

JAIME MARTINES SEUSCÚN
Consejero

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero

2.8. PROVIDENCIA No. 0153
William Gabriel Jiménez Schroeder

Saldo Pedagógico: PV-2014-153. William Jiménez. La presente decisión establece si la condición dada por la jurisprudencia a la realización de obras de construcción como una actividad peligrosa exime al demandante de las cargas probatorias para el éxito de su pretensión, resolviendo el Consejo de Justicia que la inversión de la carga de la prueba (deber de probar la eximente de responsabilidad) en esta materia no puede aplicarse al caso en estudio y que en todo caso el querellante en un proceso de policía por perturbación debe acreditar la configuración o existencia del daño y la relación de causalidad entre este y la conducta del querellado.

PROVIDENCIA No. 0153
Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014).

Radicación :	Exp.14933-2010. (Radicado Interno: 2013-1415)
Asunto:	Civil – Perturbación a la Posesión o Mera Tenencia
Querellante:	José Alfonso Prada Sánchez
Querellado:	Álvaro Guatibonza Carrillo, José Eliseo Ríos y Otro.
Procedencia:	Inspección 12 “A” Distrital de Policía – Barrios Unidos
Consejero Ponente:	William Gabriel Jiménez Schroeder

Se pronuncia la Sala respecto del recurso de apelación interpuesto por la apoderada del señor José Alfonso Prada, en su condición de querellante, en contra de la decisión del 06 de diciembre de 2013 proferida por la Inspección 12 “A” Distrital de Policía de Barrios Unidos, previo los siguientes,

ANTECEDENTES

Mediante escrito de fecha marzo 23 de 2010 el señor JOSÉ ALFONSO PRADA SÁNCHEZ presentó querrela por perturbación a la posesión, en contra de los señores ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO, JOSÉ ELISEO RÍOS Y HUMBERTO MORENO SOTO, sustentando la misma en los daños ocasionados por la construcción de un edificio de la parte querellada, a una casa intermedia a la del querellante, que le ha afectado y generado graves daños como son grietas en los muros y techo, así como en la fachada ; señala que allí habita con sus hijos y nietos; que desafortunadamente las personas responsables de la obra no han respondido a los reclamos verbales y que muy de vez en cuando se dejan ver; afirma que las afectaciones de la casa son evidentes y peligrosas, no cierran las puertas y por supuesto cada día los daños aumentan, por esta razón la casa se ha devaluado, agrega que tampoco cuenta con recursos económicos para hacerle reparaciones [fl.1].

Fallida la audiencia de conciliación, el expediente fue repartido a la Inspección 12 “A” Distrital de Policía [fs.15-16]. Mediante Auto del 19 de abril de 2010, la Inspección 12 “A” Distrital de Policía ordena citar al querellante a efectos de que proceda a ampliar su querrela [fs.18 y 34]. El día 7 de mayo

de 2010 se evacua diligencia de ampliación de la querella, manifestándose que el edificio querellado le ocasionó daños consistentes en que las paredes y la fachada están totalmente agrietadas, las vigas del segundo piso totalmente reventadas, las ventanas totalmente presionadas, los vidrios rotos; necesita que los querellados le arreglen los daños que se presentaron de acuerdo al valor del presupuesto presentado y manifiesta tener zozobra respecto de lo que pueda suceder con su inmueble [fl.34].

En fecha mayo 06 de 2010 el querellado señor JOSÉ ELISEO RÍOS radica memorial en el sentido de informar a la Inspección su lugar de domicilio en la ciudad de Cúcuta y por lo tanto falta de competencia del Inspector. Que es la señora FADY JACKELINE GUTABIBONZA JAIMES, en condición de vendedora del inmueble y quien a la fecha no le ha hecho entrega del apartamento, quien debería responder por los posibles daños al querellante y reitera dónde debe ser notificado [fs.20-21]. Con su escrito anexa copia de la Escritura de Compraventa No. 9914 y el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble [fs.22-30]. Mediante Auto de fecha 13 de mayo de 2010, la inspección de policía avoca conocimiento y fija fecha para la diligencia de inspección ocular con intervención de peritos [fl.35]. El 26 de julio de 2010 el querellante aporta informe técnico privado expedido por el arquitecto Edgar Prada [fs.52-53]. El 28 de julio y el 27 de octubre de 2010 se suspende la inspección ocular por la inasistencia de los peritos [fs.59-69]. El día 16 de noviembre de 2010 se evacua la diligencia de inspección ocular para determinar si continúan los hechos que motivaron la querella y ordena por Secretaría General de Inspecciones se inicie proceso por presunta amenaza de ruina anexando registro fotográfico [fs.76-77].

El día 8 de febrero de 2011, se realiza diligencia de inspección ocular sobre el inmueble de la Carrera 29 B Bis No. 75-84 de esta ciudad, en presencia de la parte querellante, los peritos y se escucha al querellado señor ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO, quien da cuenta del trámite de licenciamiento de la obra. Seguidamente se escucha al querellante quien solicita se le respondan por los daños ocasionados y le dejen la casa como estaba antes. Posteriormente el Despacho procede a alinderar e identificar los inmuebles querellante y querellado, e identifica las posibles perturbaciones. Acto seguido se formula cuestionario a los peritos tanto por el Despacho como por las partes y se suspende la diligencia. El señor apoderado de la parte querellada aporta registro fotográfico y solicita un testimonio [fs.91-93]. Obra registro fotográfico aportado en el expediente [fs.94-111].

Mediante memorial del 17 de febrero de 2011, el señor ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO aporta documentos relacionados como: Copias de trámite, decisiones y recurso dentro de la actuación administrativa No.103/08 de la Alcaldía Local de Barrios Unidos, donde se revoca una sanción urbanística y ordena el levantamiento de sellos [fs.116-138]; Trámite y modificación de la Licencia de Construcción N. 07-2-0809 y Resolución CU-09-2-0336 y CU 09-2-0650 de 2009, con planos respectivos [fs.139-148 y 165-244]; Copias simples de diligencias de inspección ocular y fallo absteniéndose de declarar perturbador, dentro de la Querella 14440 de 2009 de ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO contra ANA LUCIA RODRÍGUEZ DE GUZMÁN por perturbación en el predio de la Carrera 29 B BIS No. 75-76 y registro fotográfico [fs.149-164]; Memorias de cálculos estructurales de 2008 y 2010, para el predio de la Carrera 29 B BIS No. 75-70, MLC 07-2-0809 [fs.246-759]. Mediante memorial del 31 de mayo de 2011, el señor ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO aporta nuevamente documentos relacionados con el Expediente Administrativo No.103/08 [fs.769-776].

Previos requerimientos ordenados a los peritos y registro fotográfico de “vista afectaciones” [fs.760, 777-787], los peritos designados por el Despacho proceden a emitir dictamen [fs.797-799], peritaje que

es objetado por la apoderada del querellante [fs.800-807]. Suspendida el 24 de febrero de 2012 [fl.809], el día 15 de marzo de 2012 se realiza nuevamente diligencia de inspección ocular sobre el inmueble de la Carrera 29 B Bis No. 75/70/84 de propiedad del querellante. La apoderada del querellante objeta el dictamen pericial por error grave argumentando que no se tuvo en cuenta la normatividad y que los peritos no examinaron de fondo el expediente por lo que la señora Inspectora corre traslado de la objeción por error grave a los peritos, quienes se ratifican en el mismo. El Despacho, atendiendo la disparidad de criterios entre las partes con relación al peritaje rendido, procede a designar un tercer perito [fs.819-822].

Previos memoriales de las partes [fs.834-839], la diligencia se reanuda el día 17 de julio de 2012 con la presencia del tercer perito designado JOAQUÍN CASTILLO BUSTOS quien solicitó autorización de gastos de un millón de pesos (\$1'000.000,00) que requiere para la práctica de nuevas pruebas técnicas, rechazadas por el Despacho de acuerdo al mandato legal que no otorga esa facultad legal a las inspecciones de policía sino que es facultad de la jurisdicción civil y que de acuerdo al Código de Procedimiento Civil es la autoridad judicial competente para tasar esa clase de gastos [fl.842 y vuelto].

El 26 de septiembre de 2012, en presencia de las partes, continúa la diligencia de inspección ocular, donde el tercer perito expone que se referirá al dictamen objetado, en tanto no se dieron los recursos para practicar pruebas técnicas que determinaran el origen y causa de los daños evidenciados, señalando que concuerda con el dictamen objetado que los daños evidenciados existen y provienen de asentamientos diferenciales por fuerzas que se ejercen del subsuelo hacia arriba comprometiendo la cimentación, rechaza el concepto técnico rendido por cuanto los daños provinieran de supuestas vibraciones provenientes probablemente de una máquina que a la fecha no existe; conceptúa que el licenciamiento de la Curaduría Urbana no responde a los problemas de asentamientos hacia predios vecinos y frente a las posibles acciones de reparación agrega que no bastan las mejoras locativas sino que se requiere coser con varilla y concuerda con las recomendaciones frente a las humedades con flanches. Finalmente precisa que no es posible determinar la causa de la afectación, sin las pruebas técnicas requeridas [fl.853]. La parte querellada da contestación al memorial presentado por la contraparte y solicita fallo; el Despacho rechaza de plano las pretensiones que hace el querellado con respecto al comportamiento de la parte querellante, frente al dictamen pericial y solicitud de archivo de la querella. Cierra la etapa probatoria, quedando pendiente la adopción de fallo para lo cual suspende la diligencia [fs.851-854].

El día 8 de octubre de la 2012 la apoderada querellante aporta certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 50C-378692 [fs.856-858]. Mediante Auto del 18 de enero de 2013 el Despacho requiere al querellante para que informe la condición de los otros querellados o si solo va dirigida contra el señor ÁLVARO GUATIBONZA, solicitud esta contestada por el querellante el 4 de febrero del 2013 y coadyuvada por la profesional del derecho manifestando que la vinculación es integral de la parte pasiva, contra los señores : ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO, HUMBERTO MORENO SOTO Y JOSÉ ELISEO RÍOS [fs.859-862]. El 17 de julio y el 29 de octubre de 2013, se suspende la diligencia programada, a petición de la apoderada del querellante [fs.875 y 897]. El 15 de noviembre de 2013, el querellado señor ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO aporta escrito de alegatos de conclusión, haciendo énfasis en la carga de la prueba [fs.911-914]. Con escrito del 4 de diciembre de 2013, la apoderada del querellante descurre traslado del escrito presentado por el querellante [fs.944-945].

El día 6 de diciembre de 2013, en presencia del querellante señor JOSÉ ALFONSO PRADA SÁNCHEZ y su apoderada, así como del perito designado, continúa la diligencia de inspección ocular, trasladándose al lugar de los hechos, donde está presente el señor ÁLVARO GUATIBONZA CARRILLO, se corre traslado a la parte querellante del memorial del querellado, manifestando que solicita sean conducidos los demás querellados a fin de garantizar el debido proceso, y sobre el memorial, que debe tenerse en cuenta el artículo 2341 C.C., por tratarse de una actividad peligrosa, lo que da lugar a reparar los perjuicios causados y por ende a cesar la perturbación. Acto seguido se le concedió el uso de la palabra al querellado quien manifestó hacerse responsable de los otros querellados HUMBERTO MORENO SOTO y JOSÉ ELISEO RÍOS, situación que es aceptada a su vez por la apoderada de la parte querellante. Así mismo el señor perito reitera que ha hecho aportes técnicos al dictamen pericial existente sin que pueda dictaminar técnicamente respecto a quién causa los daños por hacer falta los recursos para pruebas técnicas. Acto seguido, el Despacho procede a adoptar decisión de fondo, entregando copia separada de la misma a las partes y apoderados, contra la cual se interpone recurso de apelación por la parte querellante, estando de acuerdo la parte querellada, el cual es concedido ante el superior [fs.936-941].

DE LA DECISION OBJETO DEL RECURSO

La Inspección 12 “A” Distrital de Policía – Barrios Unidos, resuelve abstenerse de declarar perturbador al querellado señor ALVARO GUATIBONZA CARRILLO, dejando en libertad a las partes de acudir ante la Justicia Ordinaria, lo anterior, soportado en las siguientes consideraciones y pruebas recaudadas: a.) Que adelantado el trámite procesal, en las diligencias de inspección ocular en fechas julio 28 y octubre 27 de 2010, de febrero 8 de 2011, es escuchado el querellado señor ALVARO GUATIBONZA CARRILLO quien manifiesta que es inaudito que el edificio querellado hubiese afectado la tercera casa cuando la segunda no sufrió averías en las paredes, costado norte y sur ni daños similares. Que la obra se inició hace tres años, que la obra fue sellada debido a un cálculo mal hecho, por parte del ingeniero estructural, corrigiéndose el error según se observa en la Resolución de la alcaldía local 1476-2009, al modificarse la licencia ampliando dicha zapata; b.) Que las pruebas documentales aportadas por el querellado son objeto de análisis por los peritos designados; c.) Que el dictamen de los peritos EDGAR ALFONSO PARRADO GRANADOS y JAIME ALBERTO ROJAS SÁNCHEZ, donde se establece que existe perturbación en el inmueble del querellante como grietas, fisuras en fachada en diferentes partes de dicho inmueble pero que estas afectaciones al parecer fueron originadas por la presencia del inmueble intermedio identificado con el No. 75-76 de la Carrera 29 B Bis, a causa de vibraciones presumiblemente por unas máquinas que se encontraban localizadas en el inmueble intermedio, y no como consecuencia del edificio del querellado, dictamen que es objetado por error grave; d.) Que en diligencia de Inspección Ocular del 17 de julio y 26 de septiembre de 2013, interviene un tercer perito quien solicita una partida de 1 millón de pesos para efectuar las pruebas técnicas necesarias e indispensables, no aprobadas por el Despacho, por no tener competencia decretarlas; e.) Que en la diligencia de 26 de septiembre de 2012, el tercer perito informa que su dictamen se basará únicamente en su experiencia y en forma subjetiva por cuanto manifestó necesitar partida de gastos no autorizados, conceptuando que: *“Existen fracturas, grietas y fisuras en el inmueble del Querellante pero que no puede conceptuar técnicamente a que se debe, pues con la simple observación de mirar si estos daños, fueron causados o no por la vibración probablemente de una máquina que NO EXISTE y que tampoco le consta al perito que existiera. Añade además el perito que en Ingeniería no se puede basar en suposiciones sino en cosas ciertas y estas las arroja las pruebas técnicas que no se pudieron realizar por falta de recursos”* (sic), agrega que al tener licencia sufriría asentamientos calculados en forma pareja pero no cubre los inmuebles de los alrededores, precisando las acciones para reparar los daños que van más allá de reparaciones locativas. De lo anterior concluye que por lo expuesto por el auxiliar de justicia no se pudo dilucidar en forma verídica sin las pruebas técnicas correspondientes, si el edificio

querellado es perturbador o causante de los daños que presenta el inmueble del querellante [fs.938-941].

DEL RECURSO PRESENTADO

Dentro de la diligencia en referencia, de fecha 6 de diciembre de 2013, se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la parte querellante quien expuso interponer recurso de apelación manifestado que: *“solicito el recurso de APELACIÓN doctora y repito ya que de acuerdo con el Art. 2.341 del C.C. y siguientes la Construcción de una obra está elevada a la categoría de una actividad peligrosa y frente a esta actividad se determina que la carga de la prueba la tiene el que construye y por lo tanto debe ser probado, que por la mala construcción se daño la casa del querellante por lo tanto solicito que se demm muestre la perturbación gracias Doctora nó más”* (sic) [fl.937].

Mediante memorial radicado 2014-624-005953-2 (2014-02-18) en esta instancia, la apoderada del querellante y hermana del mismo, presenta alegatos de conclusión ante esta instancia, en la que manifiesta que nada se pronunció la primera instancia respecto a los querellados, señores HUMBERTO MORENO SOTO y JOSÉ ELISEO RÍOS; que la providencia hace caso omiso de los daños del inmueble del querellante, los que aparecen justamente cuando los querellados levantan la obra, olvidando que los peritos establecieron al unísono los daños en el inmueble querellante que describe. Entra a la sustentación del recurso señalando que las construcciones están elevadas por jurisprudencia como actividades peligrosas que regula el Código Civil, debiéndose aplicar normas constitucionales, los artículos 2341 y 2344 del Código Civil (C.C.) y conforme la jurisprudencia debe entenderse que tratándose de actividades peligrosas, quien tiene la carga de la prueba de que con su hecho no produjo el daño, es quien construye; lo que no se hizo por la primera instancia, cuando en su fallo, apoyado en el dictamen pericial que exigió una suma cuantiosa para gastos de la pericia (estando objetado el primer dictamen de los auxiliares EDGAR PARRADO Y JAIME ROJAS), y del concepto técnico presentado, concluye la apoderada se tiene que los daños tienen su epicentro en la obra de los querellados, rememorando que la obra inicialmente fue autorizada para una obra de cuatro pisos y no de los cinco existentes. Solicita se revoque la decisión y se declare perturbadores a los querellados [fs.954-957].

Con Auto No. 0047 de fecha 19 de febrero de 2014 se ordena el traslado de que trata el art. 223 del Código de Policía de Bogotá [fs.958-960].

COMPETENCIA

Es competente la Sala para resolver el recurso de apelación concedido, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 191 del Acuerdo 79 de 2003, en concordancia con los artículos 220 del Código de Policía de Bogotá, y artículo 357 del Código de Procedimiento Civil.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

La Sala, previo análisis del expediente y los argumentos del recurso, entrará a establecer si la condición dada por la jurisprudencia de actividad peligrosa, a la realización de obras de construcción, invierte la carga de la prueba a favor del querellante y es el responsable de la actividad peligrosa (obras de construcción) quien debe probar que con su hecho no produjo el daño. Segundo, si por falta de prueba

queda establecida la perturbación que deba ampararse por el procedimiento de policía de amparo a la posesión.

CONSIDERACIONES

EL CASO CONCRETO.

En primer lugar, debe precisar la Sala que contra la decisión de fondo únicamente se interpone el recurso de apelación, sustentado oportunamente en el artículo 2341 del Código Civil y la inversión de la carga de la prueba en materia de construcción de obras por tratarse de una actividad peligrosa, por lo tanto, los demás argumentos expuestos en el escrito de alegatos de conclusión radicado 2014-624-005953-2 (2014-02-18) por la apoderada querellante se consideran extemporáneos y serán rechazados²².

Para resolver el presente asunto, la Sala estudiará el alcance del artículo 2341 y 2356 del Código Civil, luego entrará a hacer un análisis de las actividades peligrosas conforme la jurisprudencia, para determinar si la realización de obras de construcción, se entienden en esta categoría, acto seguido se analizará el argumento de la apoderada recurrente en cuanto a la inversión de la carga de la prueba en relación con las actividades peligrosas, el cual se verificará frente al real alcance dado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, para concluir en el caso concreto si es viable o no amparar por acción de policía la posesión o mera tenencia, cuando no existe prueba fundada de los hechos que dieron origen a los daños y perjuicios verificados en el curso del proceso, siendo alegada por el querellante que se trata de una actividad peligrosa.

Señala el artículo 2341 del Código Civil **“ARTICULO 2341. RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL.** *El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”*.

Artículo citado por la recurrente que por sí solo no hace referencia a las obras de construcción como actividades peligrosas, sin embargo, el mismo debe entenderse como lo ha señalado la jurisprudencia, en concordancia con el artículo 2356 C.C., referido al régimen general de la responsabilidad civil extracontractual y, en singular, a la responsabilidad por actividades peligrosas. Sobre el particular, resulta pedagógico traer a colación lo señalado por la Corte Suprema de Justicia, en el año 2009²³:

“...Desde esta perspectiva, el fundamento normativo general de la responsabilidad civil por actividades peligrosas, en la constante jurisprudencia de la Sala se ha estructurado en el artículo 2356 del Código

Sin perjuicio de lo anterior, se anota que la profesional en derecho y hoy recurrente alega que en la decisión de fondo no fueron incluidos los demás querellados, sin que hubiera solicitado formalmente y en debida forma según el ordenamiento jurídico, aclaración, corrección y/o adición de la sentencia de primera instancia, tampoco se advierte solicitud de nulidad alguna y ella no es observada por esta instancia, en la medida que puesto de presente la situación durante la diligencia de inspección ocular del 6 de diciembre de 2013, la apoderada del querellante acepta la intervención del querellado presente, como parte querellada. Hechos que no siendo alegados en su debida oportunidad, se entienden saneados, sin que pueda hacerse en esta instancia pronunciamiento adicional alguno.

²³ Véase un estudio profundo de esta institución jurídica, así como su evolución doctrinal y jurisprudencial en: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE CASACIÓN CIVIL. Magistrado Ponente: WILLIAM NAMÉN VARGAS. Bogotá, D. C., sentencia del veinticuatro (24) de agosto de dos mil nueve (2009). (Discutida en salas de 7 de octubre, 24 y 25 de noviembre de 2008, 17 de marzo de 2009 y aprobada en Sala de 4 de mayo de 2009). Referencia: Expediente 11001-3103-038-2001-01054-01. Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala estará a la postura mayoritaria más actual de la Corte Suprema de Justicia, que se citará en el cuerpo de la presente decisión.

Civil por determinadas actividades de cuyos riesgos y peligros dimana la obligación de reparar los daños con tal que puedan imputarse a la conducta de quien las desarrolla y exista una indisociable secuencia causal entre la actividad y el quebranto... Por estar el artículo 2356 citado en el Título XXXIV del Código Civil, titulado “*Responsabilidad común por los delitos y las culpas*”, y exigir para la reparación del daño su imputación “*a malicia o negligencia*” enunciando hipótesis típicas concernientes a la imprudencia, ausencia de precauciones necesarias o tener el camino en estado de causar daño, alguna doctrina lo entiende en consonancia con el artículo 2341, ibídem, a cuyo tenor, “[e]l que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”, concebidos éstos conforme al artículo 2302, [2 y 3] ibídem, subrogado por el artículo 34 de la Ley 57 de 1887, según el cual, “[s]i el hecho es ilícito y cometido con intención de dañar, constituye un delito. Si el hecho es culpable, pero cometido sin intención de dañar, constituye un cuasidelito o culpa”, para concluir que la responsabilidad por actividad peligrosa es de naturaleza subjetiva con presunción de culpa que la norma consagraría “*en aquellos casos en que el daño proviene de un hecho que la razón natural permite imputar a la incuria o imprudencia de su autor*” (CLII, p. 108, reiterada en sent. de 14 de marzo de 2000, exp.5177), donde la “*malicia*” o “*negligencia*” se desprende inequívocamente de la causación de daños en tales supuestos y, en general, por simple ejercicio de tales actividades (sentencias 31 de mayo de 1938, XLVI, pp. 560-565, reiterada en sentencia de la Sala de Negocios Generales de 17 de junio del mismo año, XLVI, pp. 677-694), a punto que no existe responsabilidad sin dolo o culpa, sea probada, sea presunta (...) En este contexto, para algunos comentaristas, entendidas las expresiones “*malicia o negligencia*” sinónimas de dolo o culpa, el artículo 2356 del Código Civil, dispone “*por regla general*” la reparación del daño “*que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona*”, y por excepción, la del daño que no “*pueda imputarse a malicia o negligencia*”, bastando su imputación a la conducta de quien ejerce la actividad peligrosa y el nexo de causalidad. Tal sería, en dicha orientación, el sentido genuino, racional y lógico del artículo 2356 del Código Civil en armonía con el artículo 2341 ibídem, donde el legislador patrio quiso consagrar un régimen jurídico singular de responsabilidad por los daños causados en el ejercicio de una actividad peligrosa”.

Ahora bien, en lo atinente a la realización de obras de construcción de edificaciones, como actividad peligrosa, la misma ha sido reconocida como tal, por la Corte Suprema de Justicia, y por el juez constitucional, quien en sentencia T-655 de 2011, sostuvo:

“La actividad de la construcción, no obstante ser lícita, ha sido señalada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia [Corte Suprema de Justicia, Sentencia de mayo 3 de 1965. Ver también, Sentencia del 14 de marzo de 1938, 3 de mayo de 1965, 27 de abril de 1990, 30 de abril de 1976, 22 de febrero de 1995], como una actividad peligrosa entendida como *todas aquellas que el hombre realiza mediante el empleo de cosas o energía susceptible de causar daño a terceros* (...) La Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia ha considerado: *La jurisprudencia de la Corte, desde vieja data, ha señalado que la construcción de edificios es una actividad peligrosa, y que siendo posible que con ella se causen daños en los predios vecinos, no ha titubeado en atribuirle responsabilidad al propietario de la obra, bajo el entendimiento de que éste bien puede ser la persona que en su predio toma la iniciativa de la construcción, como que lo hace en procura de satisfacer intereses legítimos, no obstante el peligro que esa actividad entraña para otros... Así, ha expuesto que entratándose de una obra que se construye, las posibilidades de causar daño a terceros son análogas o semejantes a las que ofrecen los casos contemplados en los ordinales 2º y 3º del artículo 2356 del C.C.; por lo cual la obligación de indemnizar que en éstos se produce, debe también proceder en el de los daños causados por concepto de la obra en construcción* [G.J. T. LXXV, pág. 285. Citada en el Código Civil (& 11861)]”.

En tercer lugar, teniendo claro que la realización de obras de construcción se consideran actividades peligrosas, la Sala establecerá el alcance de ello frente a la carga de la prueba, para lo cual resulta de gran utilidad establecer el criterio jurisprudencial vigente como respuesta a que la recurrente pretende

eximirse de probar a causa de ello, el hecho perturbador en el proceso civil de policía. En este sentido, ha señalado la Corte Suprema de Justicia²⁴, que:

“Esta Corporación a partir de los fallos proferidos el 14 de marzo, 18 y 31 de mayo de 1938, hizo las precisiones que se destacan en relación con las actividades peligrosas. *“A través de dichas providencias puntualizó que la carga de la prueba en asuntos de esta naturaleza, no es del damnificado sino del que causó el perjuicio, pues ‘...quien ejercita actividades de ese género es el responsable del daño que por obra de ellas se cause y por lo mismo le incumbe para exonerarse de esa responsabilidad, demostrar la fuerza mayor, el caso fortuito o la intervención de un elemento extraño que no le sea imputable,...’* (G.J. Tomo XLVI, págs. 216, 516 y 561). (...) La Corporación de modo reiterado tiene adoptado como criterio hermenéutico el de encuadrar el ejercicio de las actividades peligrosas bajo el alero de la llamada presunción de culpabilidad en cabeza de su ejecutor o del que legalmente es su titular, en condición de guardián jurídico de la cosa, escenario en el que se protege a la víctima relevándola de demostrar quién tuvo la responsabilidad en el hecho causante del daño padecido cuyo resarcimiento reclama por la vía judicial, circunstancia que se explica de la situación que se desprende de la carga que la sociedad le impone a la persona que se beneficia o se lucra de ella y no por el riesgo que se crea con su empleo. El ofendido únicamente tiene el deber de acreditar la configuración o existencia del daño y la relación de causalidad entre éste y la conducta del autor, pudiéndose exonerar solamente con la demostración de la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, culpa exclusiva de la víctima o la intervención de un tercero (...) 6.- Debe resaltarse, de conformidad con las súplicas deprecadas, que la que se busca establecer en lo que atañe a la persona jurídica por ser titular de la actividad peligrosa de conducción de energía eléctrica es la denominada *“culpa presunta”*, en la que el accionante está relevado de probar este elemento, siéndole suficiente establecer los dos restantes, como son el daño y el nexo causal. Por el contrario, la que se ejercita frente a los otros tres codemandados es la que alude a la *“culpa probada”*, cuyo debate probatorio, además de los dos últimos requisitos, también involucra el primero, es decir, la *“culpa”*. (...) La exoneración de responsabilidad en tratándose de la *“culpa presunta”* tiene un escenario restringido que queda circunscrito a la ruptura de la relación de causalidad por ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor o *“culpa exclusiva de la víctima”*; mientras la que se origina en la *“culpa probada”* tiene un campo de acción mayor, ya que la demandada tiene a su alcance para liberarse la posibilidad adicional de aducir y comprobar que obró sin negligencia, descuido o incuria” (subraya nuestra).

Visto en detalle el anterior parámetro jurisprudencial, entra la Sala a señalar que el sentido genuino, racional y lógico del artículo 2341 C.C. (en concordancia con el art.2356 C.C.), refiere al régimen jurídico singular de responsabilidad por los daños causados en el ejercicio de una actividad peligrosa. En este sentido, se enmarca en un desarrollo doctrinario y jurisprudencial de la responsabilidad civil extracontractual, orientado a la obligación de reparar los daños que puedan imputarse a la conducta de quien desarrolla una actividad peligrosa, siempre y cuando exista una indisociable secuencia causal entre la actividad y el quebranto. Ahora bien, tal régimen de responsabilidad civil extracontractual, no es un asunto propio de la jurisdicción de policía, quien se orienta de manera temporal, mientras la justicia ordinaria resuelve sobre los derechos en debate, al mantenimiento del *statu quo*, en protección del orden público interno que corresponde a la policía, como son las condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ecología públicas; y en el caso particular, frente al amparo a la posesión procurando: *“Impedir las vías de hecho y actos perturbatorios que alteren la posesión o mera tenencia sobre inmuebles y el ejercicio de las servidumbres”*, así como *“Restablecer y preservar la situación anterior cuando haya sido alterada o perturbada”* (art.208 del Código de Policía de Bogotá, C.P.B.). No así en lo que tiene que ver con la reparación e indemnización por los daños causados, ni en

24 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE CASACION CIVIL. Magistrada Ponente: RUTH MARINA DÍAZ RUEDA. Bogotá D. C., en sentencia del veintiséis (26) de agosto de dos mil diez (2010). Discutida y aprobada en Sala de tres (3) de mayo de dos mil diez (2010). Ref: Exp. N° 4700131030032005-00611-01.

la determinación de la responsabilidad civil extracontractual derivada de actividades peligrosas, lo que es asunto de la justicia ordinaria. Sin perjuicio de lo anterior, se entrará en todo caso, a un análisis del asunto particular, respecto del régimen probatorio y la carga de la prueba en tratándose de una construcción de obra, considerada como actividad peligrosa, que es el llamado que eleva la apoderada recurrente.

Retomando el criterio jurisprudencial antes expuesto, se tiene que si bien tratándose de actividades peligrosas, la carga de la prueba en asuntos de esta naturaleza, no es del damnificado sino del que causó el perjuicio, pues *“quien ejercita actividades de ese género es el responsable del daño que por obra de ellas se cause y por lo mismo le incumbe para exonerarse de esa responsabilidad, demostrar la fuerza mayor, el caso fortuito o la intervención de un elemento extraño que no le sea imputable”*. Sin embargo, si bien es el querellado quien debe probar la eximente de responsabilidad, no menos cierto es que incumbe al actor acreditar la configuración o existencia del daño y la relación de causalidad entre éste y la conducta del autor.

Por tanto, no comparte la Sala la apreciación de la apoderada recurrente cuando sostiene que la falta de prueba debió imputarse en contra de la parte querellada, como se deduce tanto del recurso presentado, y especialmente de los alegatos de conclusión, en los cuales, si bien coloca de presente que en tratándose de una actividad peligrosa, *“quien tiene la carga de la prueba de que con su hecho no produjo el daño, es quien construye”*, y de allí deriva que debe ampararse la posesión, declarando perturbador a la parte querellada y ordenando cesar la perturbación. Ahora bien, en los alegatos de conclusión profundizará y precisará con mejores argumentos su recurso, haciendo un sucinto análisis de los daños en el inmueble de propiedad del querellante y después de referirse sobre los dictámenes periciales y en particular las conclusiones del tercer perito sobre las causas para que se presenten daños en el inmueble del querellante, concluye: *“Lo anterior refleja sin lugar a dudas que los daños tienen su epicentro en la obra de los querellados, que entre otras cosas, nunca será tarde para memorar que la licencia inicial fue concedida para una casa de cuatro (4) pisos, pero con los mismos planos se convirtió en un edificio de cinco (5) pisos”* [fl.957]. Por lo anterior, entrará la Sala a determinar si probatoriamente se han establecido los hechos perturbatorios y el nexo de causalidad entre éstos y lo atribuible a la parte querellada.

Con relación a los daños (posibles hechos perturbatorios), el siguiente análisis de las pruebas del expediente, nos permitirá concluir que efectivamente están probados en el curso de la actuación, así:

a.) En diligencia de inspección ocular del 16 de noviembre de 2010, sobre el inmueble de la Carrera 29 B Bis No. 75-84 de esta ciudad, el Despacho consignó: *“Se timbra en varias oportunidades y atiende la sra. empleada del servicio, como quiera que el inmueble en su fachada presenta fisuras y rompimiento de vidrios, además de lo que señala quien atiende, se ordena por medio de Secretaría General de Inspecciones se inicie proceso por presunta amenaza de ruina”* [fl.76].

b.) En diligencia de inspección ocular del 8 de febrero de 2011, sobre el inmueble de la Carrera 29 B Bis No. 75-84 de esta ciudad, el Despacho alindera y consigna: *“...se trata de una casa de 2 pisos con una entrada en donde se observa una sala comedor, al costado norte de la misma unas escaleras que conducen al segundo piso (...) al tratar de abrir la puerta del garaje hay gran dificultad para abrirla, en e, primer piso parte costado sur se observa una grieta en la parte frontal del inmueble, el despacho observa fisuras en la pared del costado sur del inmueble en la parte de la sala (...) se observa fisuras y uno de los vidrios al costado sur rotos (...) se observa fisura que divide la pared que separa las escaleras de la sala de star a la aentrada del inmueble, al continuar por el segundo piso, se observa en las escaleras al costado occidental el muro una fisura longitudinal al llegar al segundo en las mismas escaleras se observa fisuras desde la puerta de una de las habitaciones bajando aprox. unos 4 escalones, el piso del segundo nivel es de madera, en el cual se observan 4 habitaciones, un baño al costado sur de la*

edificación, en el cual se observan 2 habitaciones al costado occidental y 2 al costado oriental, sus techos son de madera, en la primera habitación del costado norte occidental se observa grietas a la mitad de la pared en la parte media, la cual es divisoria con la habitación del costado sur-occidental, como también se observa grieta en la pared del costado norte de la misma habitación, habitación número 2 ubicada en el costado occidental sur en el cual se observa pared sur en la parte occidental donde se encuentran las ventanas como la pared norte con gran cantidad de grietas y humedad, en el baño no se observan grietas ni daños, habitación número 3 costado sur-occidental se observa pared en la parte superior grieta en esta pared se observa puerta metálica que conduce a un patio, utilizado para zona de ropa cubierta y al costado norte de ese mismo salón un baño, al costado occidental parte superior de la puerta se observan 2 grietas, en la habitación 4 se observa grieta al costado oriental al lado de la ventana parte norte de la misma pared. El despacho deja constancia que en medio de las edificaciones en controversia se encuentra un inmueble de la misma carrera con nomenclatura 75-76 la cual es despacho procederá a intentar ingresar a ese inmueble para tratar de verificar si hay algún tipo de grieta y por solicitud del querellante una vez termineos...” (sic) [fs.91 vuelto y 92].

c.) En el dictamen pericial rendido por los auxiliares EDGAR ALFONSO PARRADO GRANADOS y JAIME ALBERTO ROJAS SÁNCHEZ, del 8 de noviembre de 2011, el cual pese a ser objetado, es ratificado en cuanto a los daños observados, por el tercer perito en diligencia del 26 de septiembre de 2012, por lo que se tendrá como prueba a valorar, se consignó: “Nos permitimos manifestar que si existe perturbación sobre el inmueble... Estas perturbaciones consisten en las siguientes grietas y fisuras en los siguientes sitios: -Grietas en la fachada por la carrera 29 b Bis... - Fisuras en la pared del costado sur del primer piso... - Fisura en el muro divisorio entre la escalera y la sala de estar... - Grietas en los muros de la alcoba costado nor-occidental del segundo piso, en algunos sitios con presencia de humedad... - Grietas en los muros de la habitación del costado sur-occidental del segundo piso, en algunos sitios con presencia de humedad... - Grietas en la parte superior del muro de la alcoba costado sur-oriental del segundo piso... -Grietas en muro de la zona de ropas situada en la parte sur-oriental del inmueble en segundo piso... -Grietas en muro de la alcoba nor-oriental al lado de la ventana en segundo piso... (...) puertas desajustadas... Puerta de garaje por la carrera 29B # 75 A... Puerta de acceso principal (...) Se observo la presencia de un vidrio roto en el costado sur...” [fl.797]. Dictamen avalado por el tercer perito (nombrado con ocasión de la objeción del dictamen), Ing. JOAQUÍN CASTILLO BUSTOS, cuando dijo: “...los peritos... no estan facultados para determinar si existe o no perturbación, solo rendiremos de acuerdo al C.P.C.- dictámenes periciales TÉCNICOS... si existe o no existe perturbación, esto corresponde al despacho (...) De acuerdo a la respuesta de los peritos y a lo OBSERVADO POR EL SUSCRITO en diligencia anterior estos daños efectivamente si existen en el preio querellante... en consecuencia en este punto estoy de acuerdo con los anteriores auxiliares en el sentido de determinar los daños en los sitios anotados por ellos, mas no en el término de perturbación... cambiando dicho término o por el de daños que molestan o perjudican el inmueble le querellante” (sic) [fl.851 vuelto].

Determinados los daños como hecho cierto, no ocurre lo mismo con el nexo causal que como se anotó anteriormente, incumbe probar al actor, quien es el que lo alega. En muestra de ello, se revisará en lo pertinente el material probatorio, no sin antes señalar que el trámite de licenciamiento de la obra ante la Curaduría Urbana, por sí mismo no tiene mérito para determinar la existencia del nexo de causalidad entre la obra construida por el querellado y los daños ocasionados en el predio del querellante, tan es así que habiéndose obtenido licencia según las normas urbanísticas aplicables, pudo materialmente no haberse construido conforme lo autorizado en la licencia de construcción. Así mismo, la mera manifestación de las partes en las diligencias, como de sus apoderados, como declaraciones o testimoniales deberán ceder en su valoración a los criterios técnicos de los auxiliares de la justicia nombrados para ello, resultando las primeras inconducentes para probar lo alegado. En el mismo sentido, entiende la Sala que las documentales aportadas al expediente, fueron parte del análisis de los peritos designados, por lo que se centrará el análisis en esta última prueba.

Siguiendo el derrotero de los artículos 241, num.6 art. 238, 233, 236 y 237 del C.P.C., y considerando que en el recurso de apelación no se discute la prueba pericial, sino que por el contrario la apoderada recurrente se apoya en él durante sus alegatos de conclusión, la Sala entrará a analizar este medio de prueba a continuación; no sin antes señalar a modo de un mero *obiter dicta*, que pese a que la Inspección adujo no poder autorizar los gastos necesarios para la práctica de los experticios solicitados por el auxiliar de la justicia, tal decisión no fue objeto de contradicción, ni rechazo por la parte querellante.

a.) El dictamen pericial rendido por los auxiliares EDGAR ALFONSO PARRADO GRANADOS y JAIME ALBERTO ROJAS SÁNCHEZ, del 8 de noviembre de 2011, sobre las posibles causas que dieron origen a los daños evidenciados, señaló: Que las anomalías descritas al parecer fueron originadas por la presencia en el inmueble intermedio al de las partes, de vibraciones sistemáticas presumiblemente originadas por unas máquinas de imprenta que se encontraban localizadas en el mencionado inmueble, por lo que concluye que la construcción del edificio del querellado no afectó el inmueble del querellante y precisó: “1) No se observa que el edificio del querellado haya tenido movimiento de asentamientos diferenciales, ni presenta inclinaciones, es decir se observa que la edificación no ha perdido verticalidad, y por consiguiente no se ha recostado contra las edificaciones vecinas... 2) A pesar que en algún momento de la construcción de la edificación, la alcaldía selló la construcción del edificio mientras se ajustaban los diseños estructurales en cuanto a cimentación y columnas, como consecuencia de la adición del nivel del quinto piso el cual no estaba contemplado dentro de la construcción inicial, no se observa razón alguna para establecer que la construcción del edificio haya dado origen a las perturbaciones que afectan al inmueble del querellante, pues el hecho que las zapatas y columnas del edificio hayan sido ampliadas durante el proceso constructivo, no tiene por qué afectar el subsuelo de las edificaciones vecinas, pues el edificio se debió construir cumpliendo las normas técnicas vigentes al respecto” (sic) [fl.798]. Y más adelante agrega: “Consideramos que dentro del lapso de tiempo transcurrido entre el sellamiento de la obra por parte de la Alcaldía y la reanudación de la misma para el reforzamiento de las zapatas no se produjo inclinación alguna en el edificio pues este mantiene su verticalidad actualmente, ni se generó otro tipo de afectación al inmueble del querellante..” (sic) [fs.798-799].

b.) En diligencia del 26 de septiembre de 2012, y con ocasión de la objeción del dictamen anterior, rinde concepto técnico el perito designado, Ing. JOAQUÍN CASTILLO BUSTOS, quien sostuvo: “...procederé a hacer las consideraciones respectivas, de una manera subjetiva, más no se pudo técnicamente para respaldar lo que manifestaré por cuanto no se pudo aprobar la partida solicitada para efectuar al menos, unas pruebas no muy profundas pero que si podían dar luces mas técnicas a las partes ya al despacho (...) no es posible con la simple observación mirar si estos daños fueron causados por las máquinas y si esta vibraba o nó- discrepo totalmente del concepto de los dos peritos iniciales (...) Nuevamente manifiesto a las partes que mientras no se haga los estudios técnicos, necesarios para saber con exactitud y poder acelerar que el causante de los daños que present a el inmueble querellante, es tal inmueble o persona al su scrito no le puedo decidir y en consecuencia solicito al despacho y partes, que deben efectuar un proceso ante un JUZGADO con el fin de dirimir o que este dirima quien es el causante de esta afectación es (...) ... es imposible para cual quier Ingeniero saber si hubo o no inclinación en el inmueble querellado pero como ellos lo aseveran como actualmente no presenta ningún daño visible pues es de suponer que para ese lapso tampoco se presenta suponen sin estudios ni pruebas” (sic) [fs.852-853].

Para la Sala, el dictamen objetado merece al menos dos consideraciones, la primera comparte el criterio de la apoderada recurrente, en el sentido, que no se establece las razones técnicas y científicas por las cuales concluyen los peritos que las causas de los daños provengan de unas máquinas de imprenta que se encontraban localizadas en el mencionado inmueble, afirmación basada en supuestos y presunciones hipotéticas sin respaldo alguno. En segundo lugar, el dictamen pericial respecto a la pérdida de verticalidad del inmueble querellado, no está soportado más que en la simple observación de los auxiliares de la justicia, sin indicar las razones técnicas del mismo, la verificación de su dicho, con lo que pierde firmeza, precisión y calidad sus fundamentos. En este sentido, el dictamen objetado, al ser

no ofrecer elementos técnicos de juicio, y siendo objetado por error grave en primera instancia, no será tenido en cuenta, a fin de establecer el nexo de causalidad entre los daños evidenciados (hechos perturbatorios) y la parte querellada.

Finalmente, el último dictamen pericial, dejado en firme en diligencia del mismo 26 de septiembre de 2012, no permite concluir que los daños evidenciados deriven o tengan su causa en el inmueble querellado, constituyéndose así una ausencia de prueba en la determinación del nexo de causalidad, por lo que queda desvirtuada la afirmación de la apoderada recurrente en sentido contrario. Ahora bien, debiendo el actor probar el nexo de causalidad en todo caso y no existiendo prueba de ello, asiste razón a la primera instancia, por lo que deberá confirmarse la decisión adoptada por la Inspección 12 “A” Distrital de Policía en diligencia del 06 de diciembre de 2013.

Por lo expuesto la Sala de Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la decisión adoptada el 6 de diciembre de 2013 por la Inspección 12 “A” Distrital de Policía, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no proceden recursos.

TERCERO: En firme la presente decisión, remítanse las diligencias al Despacho de origen para lo demás de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero

2.10. ACTO ADMINISTRATIVO No. 446
Héctor Román Morales Betancour

Saldo Pedagógico: AA-2014-0446. Héctor Román Morales. Etapas para imponer una sanción administrativa conforme la Ley 1437 de 2011, importancia de los alegatos y debido proceso.

ACTO ADMINISTRATIVO No. 446
13 de mayo de 2014

Radicación Orfeo:	2013120880100007E Exp.006/2013 (Int.2014-386)
Asunto:	Establecimiento de comercio
Presunto Infractor:	Pablo Ernesto Uribe Zea
Procedencia:	Alcaldía Local de Barrios Unidos
Consejero Ponente:	Héctor Román Morales Betancourt

Se pronuncia la Sala respecto del Recurso de Apelación interpuesto por la apoderada de la Sociedad Sudfood de Colombia S.A.S., contra la Resolución N° 655 del 13 de agosto de 2013 proferida por la Alcaldía Local de Barrios Unidos.

ANTECEDENTES

El 1 de agosto de 2012, la Alcaldía local ordenó a la Asesoría Jurídica que realizara visita al predio ubicado en la calle 73 N° 65-40 de esta ciudad, con el propósito de verificar la actividad comercial que allí se despliega, para proferir lo que en derecho corresponda (folio 25).

En informe de visita interinstitucional del 19 de noviembre de 2012, se reportó que en el inmueble de la calle 73 No. 65-40/44 (dirección nueva) y/o calle 73 No. 53-40/44 (dirección antigua), funciona un establecimiento de comercio abierto al público destinado a la importación de productos alimenticios que se almacenan en neveras, desde donde se realiza su distribución al por mayor y al detal. También se indicó que en la segunda planta de la construcción funcionan las oficinas administrativas del establecimiento de comercio. A folios 32 al 40 obra registro fotográfico.

Al expresar sus opiniones el 11 de diciembre de 2012, Pablo Ernesto Uribe Zea, manifestó ser el representante legal de la sociedad Sudfood de Colombia. S.A.S., constituyó apoderada judicial y expresó que desde la sede del establecimiento ubicado en la calle 73 N° 65-40, se dedica al comercio al por mayor y detal de papa, vegetales, tocineta, peperoni de cerdo, quesos, salsas y pizzas, en una jornada laboral que comprende entre las 8 de la mañana hasta las 5 de la tarde de los días ordinarios de la semana y los sábados durante la mañana, en una área de 200 m², operando desde el año 2011 en una zona eminentemente comercial, cumpliendo los requisitos de funcionamiento que pretendió acreditar con los documentos visibles a folios 48 al 56.

A folios 67 y 68, obra concepto técnico de norma emitido por la Secretaría Distrital de Planeación respecto del predio ubicado en la calle 73 No. 65-40 /44 de esta ciudad.

Con Auto No. 006 del 01 de marzo de 2013, la Alcaldía local formuló cargos en contra del establecimiento de comercio denominado Sudfood de Colombia S.A.S., con actividad de almacenamiento en cuarto frio de productos alimenticios-comercialización al por mayor y al detal de productos alimenticios, representado legalmente por el señor Pablo Ernesto Uribe Zea, ubicado en la calle 73 No. 65-40/44 de la nueva nomenclatura urbana de esta ciudad, por desconocer o vulnerar los parámetros establecidos en el literal a) del artículo 2° de la Ley 232 de 1995 (folios 77 al 83).

Mediante Auto No. 026 del 30 de mayo de 2013, la Alcaldía local resuelve tener como pruebas las documentales allegadas a la actuación y la diligencia de expresión de opiniones del señor Pablo Ernesto Uribe Zea, no accede a la solicitud de escuchar en testimonio a los ciudadanos solicitados por la abogada Ángela Cristina Salazar Polonia y advierte que contra ese auto no procede recurso alguno, conforme lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 (folios 110 al 112).

Con sentencia de tutela del 19 de julio de 2013 (folios 150 al 157), el Juzgado 66 Civil Municipal de Bogotá, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de la sociedad Sudfood de Colombia. S.A.S. y dejó sin efecto el numeral segundo del acto administrativo que negó la práctica de las pruebas testimoniales, ordenando su recepción en un término de 10 días, para cuyo cumplimiento la Alcaldía local escuchó en declaración a Miguel Antonio Fonseca Sánchez (folio 171), Carlos Alberto Ocampo Ballesteros (folios 176), Jorge Fonseca Sánchez (folio 178), Edicson Jesús Fagua (folio 181) y Carlos Arturo Salgado Moreno (folio 184).

Mediante Resolución N° 655 del 13 de agosto de 2013, la Alcaldía Local de Barrios Unidos ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio denominado Sudfood de Colombia. S.A.S., con actividad de almacenamiento en cuarto frio de productos alimenticios-comercialización al por mayor y al detal de productos alimenticios, representado legalmente por el señor Pablo Ernesto Uribe Zea, por infringir el numeral a) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, al desarrollar una actividad que no se encuentra permitida por la norma de uso del suelo que le es aplicable al predio (folios 202 al 214).

Contra la anterior decisión, la apoderada de la Sociedad Sudfood de Colombia. S.A.S., interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, reclamando una violación al debido proceso por indebida valoración probatoria y que la actividad desarrollada si se encuentra permitida (folios 218 al 223).

Con Resolución N° 0337 del 11 de abril de 2014, la Alcaldía local confirma la Resolución 655 del 13 de marzo de 2013 y concede el recurso de apelación que ocupa ahora la atención de la Sala (folios 274 al 281).

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de

Bogotá, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C. es competente para conocer del recurso de apelación de la referencia.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER: Teniendo en cuenta que la presente Actuación se adelanta conforme la Ley 1437 de 2011, se señalarán las etapas que según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se requieren para imponer una sanción administrativa.

En tal circunstancia encontramos que el artículo 4º de la Ley 232 de 1995, dispone que para efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento por parte de los establecimientos de comercio se debe proceder de la siguiente manera:

“ARTICULO 4º. El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el Libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2º de esta Ley, de la siguiente manera:

Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.

Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios.

Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley.

Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea imposible”

En tal circunstancia el procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas por infracción a la Ley 232 de 1995, adelantadas a partir del 2 de junio de 2012 (fecha en la cual entró a regir la Ley 1437 de 2011), es el contenido en el artículo 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que se transcriben a continuación:

“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

- 1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.*
- 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.*
- 3. Las normas infringidas con los hechos probados.*
- 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.*

Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

- 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
- 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
- 3. Reincidencia en la comisión de la infracción.*
- 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
- 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*
- 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
- 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente*
- 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.*

En tal circunstancia debemos concluir que el procedimiento administrativo sancionatorio, obliga a las autoridades a que previamente a imponer las respectivas sanciones se agoten las etapas que a continuación se señalan:

1. Dar inicio a la actuación de oficio o por solicitud de cualquier persona.
2. Realizar unas averiguaciones preliminares para establecer si existe, o no, mérito para adelantar el procedimientos.
3. Cuando se establezca que existen méritos para adelantar el procedimiento sancionatorio, se le comunicará al interesado.
4. Mediante Acto Administrativo se formulan los cargos que se desprendan de las averiguaciones preliminares, indicando los hechos, las personas que serán objeto de la investigación, las normas vulneradas y las sanciones o medidas que puedan ser aplicables.
6. Este acto administrativo debe ser notificado personalmente a los investigados indicando que no proceden recursos.
7. Se otorgan quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, para que presenten descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer.
8. Se expide auto decretando las pruebas y de ser el caso rechazando de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas, así como las obtenidas ilegalmente.
9. El auto de pruebas indicará el término para su practica que no puede ser mayor a treinta (30) días salvo que sean mas de tres (3) investigados o deban practicarse en el exterior, en cuyo caso podra ser hasta de sesenta (60) días.
10. Concluido el período probatorio se da traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.
11. Vencido el traslado de alegatos y dentro de los treinta (30) días siguientes se proferirá el Acto Administrativo definitivo, el cual deberá contener las previsiones indicadas en el artículo 49 y los criterios de graduación contenidos en el artículo 50, arriba citados.

Todos y cada uno de los pasos indicados resultan obligatorios en aras de garantizar el derecho al debido proceso y al derecho de defensa y sin ellos no es posible proferir una medida sancionatoria pues los mismos procuran que el investigado este al tanto del quehacer de la administración frente a una conducta que le pueda ser reprochada y que le

implique la aplicación de una de las sanciones que consagra nuestro ordenamiento jurídico.

EL CASO CONCRETO: Revisado el expediente, encontramos que la Alcaldía local mediante la Resolución que es objeto de recurso ordenó el cierre definitivo del establecimiento de comercio denominado Sudfood de Colombia. S.A.S., con actividad de almacenamiento en cuarto frío de productos alimenticios-comercialización al por mayor y al detal de productos alimenticios, representado legalmente por el señor Pablo Ernesto Uribe Zea, por infringir el numeral a) del artículo 2 de la Ley 232 de 1995, al desarrollar una actividad que no se encuentra permitida por la norma de uso del suelo que le es aplicable al predio.

Establecido lo anterior y atendiendo que la apelante reclama la existencia de una violación al debido proceso, la Sala procede a analizar el procedimiento desplegado por la primera instancia, teniendo en cuenta para ello que la presente actuación se inició en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Así, deviene necesario mencionar que la Alcaldía local adelantó la presente actuación administrativa dando aplicación a las reglas generales del procedimiento administrativo general previsto en el libro primero del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, título III, capítulo I), toda vez que mediante la decisión del 22 de febrero de 2013 avocó conocimiento de las diligencias y ordenó en aplicación del artículo 37 del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), comunicar el inicio de la actuación al representante legal del establecimiento y/o administrador responsable así como a terceros que puedan resultar afectados directamente con el trámite, adicionalmente lo citó a expresar sus opiniones e iniciar investigación preliminar, teniendo como prueba la visita practicada y de conformidad con el artículo 40 del C.C.A. (Ley 1437 de 2011), practicar las pruebas de oficio a petición del interesado y demás diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Deviene necesario precisar que esta Corporación en el Acto Administrativo No. 752 del 30 de octubre de 2013, analizó si los procedimientos adelantados por autoridades de policía que conducen a imponer medidas como el cierre definitivo de establecimientos de comercio, son o no de tipo sancionatorio, en esa oportunidad este Consejo de Justicia señaló lo siguiente:

“Conforme al numeral 4 del artículo 4 de la Ley 232 de 1995 el Alcalde debe ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, “si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea imposible”. Del mismo tenor literal de la Ley se desprende que el legislador estimó que la medida de suspensión de actividades hasta por dos meses era una sanción. Si esto es así en relación con la suspensión de actividades, más aún en relación con el cierre definitivo que implica una afectación mayor a la libertad de empresa. Con todo, aun estimando que la exégesis no es un criterio suficiente para determinar el carácter de la medida de cierre definitivo, veamos lo que ha dicho la Corte Constitucional sobre el mismo tema:

“El sentido del artículo 4º en su conjunto, es el de establecer el procedimiento y el régimen sancionatorio aplicable a los particulares que en virtud de las restricciones a la libertad de comercio establecidas por el legislador en el artículo 2º, incumplan los requisitos de funcionamiento anteriormente previstos. La aplicación le compete al Alcalde o a quien haga sus veces, en ejercicio de la función de policía.

6.1.4. El procedimiento que establece el artículo 4º de la Ley 232 de 1995 para la imposición de las sanciones, es el que corresponde al libro primero del Código Contencioso Administrativo según lo especifica su tenor literal. Las sanciones administrativas aplicables a los infractores, de otro modo, son las previstas en los numerales 1 a 4 del artículo 4º, que van desde el requerimiento escrito de autoridad, hasta el cierre definitivo del establecimiento, siendo exigencias sucesivas y progresivas, según el texto acusado. En efecto, el alcalde deberá actuar con quien incumpla los requisitos del artículo 2º de la Ley 232 de 1995, siguiendo las etapas señaladas en el artículo 4º de esa ley.

En consecuencia, el régimen previsto por el legislador para la imposición de las sanciones pertinentes a los infractores del artículo 2º,

supone una secuencia y una gradualidad de las sanciones, por parte de la autoridad administrativa, tendiente a conjurar en las etapas previas, la falta de requisitos legales de los comerciantes, so pena del cierre definitivo del establecimiento"²⁵. Negrilla de la Sala.

Pero aún apartándonos del criterio exegético y de interpretación por vía de doctrina jurisprudencial, se debe tener en cuenta que materialmente la medida de cierre definitivo de establecimiento comporta una limitación importante al ejercicio de la libertad constitucional a la empresa y, eventualmente, a otros derechos constitucionales afines, como la libertad de profesión u oficio, el derecho al trabajo y el derecho a un mínimo vital, por tanto, tienen una finalidad retributiva y aflictiva, busca ejemplarización y corrección.

Sobre este particular el Tribunal Constitucional español ha sostenido que "la sanción administrativa se distingue de otro tipo de medidas porque tiene una función represiva, lo que supone la restricción o afectación de derechos. No basta la sola pretensión de constreñir para el cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de restablecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas en el ordenamiento para el ejercicio de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en consecuencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo, que se traduce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho"²⁶.

*Es pues el mal añadido, es decir, la retribución, el elemento diferenciador entre la medida sancionatoria y otro tipo de medidas, elemento que, desde luego, está presente en el cierre definitivo como ya se explicó. Es por eso que la consagración e imposición de este tipo de medidas restrictivas de la libertad sólo se puede entender como un desarrollo del *ius Puniendi*, es decir, de la facultad sancionatoria del Estado.*

Así las cosas, si bien es aplicable el procedimiento administrativo general de la Ley 1437 de 2011, también lo es el procedimiento administrativo sancionatorio allí mismo consagrado a partir del artículo 47, que se puede sintetizar de la siguiente manera (...)"

Atendiendo el precedente establecido por ésta Corporación, encontramos que las medidas contenidas en la Ley 232 de 1995 que se le imponen a los establecimientos de comercio por el incumplimiento de alguno de los requisitos para su funcionamiento son de carácter sancionatorio y en tal circunstancia es el procedimiento administrativo sancionatorio previsto a partir del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 el que debe aplicarse.

Es por ello que resulta necesario verificar si efectivamente la Alcaldía Local agotó cada una de las etapas contenidas en la normatividad antes señalada de manera previa a imponer la sanción de cierre definitivo, encontrando que si bien es cierto se adelantó una actuación preliminar, se surtió la comunicación, se profirió un acto de cargos, el cual fue debidamente notificado, se otorgó el plazo para descargos, se profirió auto de pruebas y se emitió el acto sancionatorio definitivo; se omitió dar el traslado para alegatos al investigado por el término de 10 días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 del C.P.A.C.A.,

Esta omisión resulta una clara violación al debido proceso, tal como lo alega el recurrente, toda vez que dichos alegatos son una de las garantías que la Ley le otorga al ciudadano a efectos de ejercer su derecho de defensa y en tal sentido la Corte Constitucional en sentencia C-107 de 2004²⁷ ha señalado:

"Sobre la base de las pruebas incorporadas al proceso, los alegatos de conclusión juegan un destacado papel en orden al mejor entendimiento de los hechos, de los intereses en conflicto, de la forma en que cada extremo asume los motivos de hecho y de derecho –a favor y en contra –, y por tanto, en lo concerniente a la mejor comprensión del universo jurídico y probatorio que ampara los intereses en conflicto. Por consiguiente, de una parte, la dinámica de los alegatos de conclusión tiene la virtualidad de facilitarle a los interesados o contendientes la oportunidad para esgrimir sus argumentos culminantes en procura de sus propios derechos e intereses; y de otra, tal dinámica se ofrece a los ojos de la autoridad administrativa o del juez correspondiente como un conjunto de razonamientos que a manera de referente interpretativo les permite examinar retrospectivamente todas y cada una de las actuaciones surtidas. Lo cual, sin duda alguna, se constituye en hito procesal de significativa importancia para la salvaguarda de la postulación y la excepción, al propio tiempo que se atiende a la depuración de la certeza jurídica que requiere el fallador para decir el derecho."

Así las cosas y en aras de garantizar el derecho de defensa y contradicción del ciudadano

25

Sentencia C-1008-08. M.P. Mauricio González Cuervo.

26

Sentencia del Tribunal Constitucional español 48 del 12 de marzo de 2003. Cit. Por Rebollo Puig en *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova. 2010. Pg. 65.

27 Sentencia C-104-04 M.P. Jaime Araujo Rentería

involucrado se impone revocar la decisión impugnada, sin perjuicio de que en ejercicio de sus funciones el A-quo continúe con los controles pertinentes y después de agotar el procedimiento dispuesto en la Ley 1437 de 2011 adopte la decisión que en derecho corresponda.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE

PRIMERO: Revocar la Resolución N° 655 del 13 de agosto de 2013 proferida por la Alcaldía Local de Barrios Unidos, conforme las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

SEGUNDO: Ordenar al A-quo, que en ejercicio de sus funciones continúe con los controles pertinentes y adopte la decisión que en derecho corresponda, conforme los motivos del presente acto.

TERCERO: Contra la presente decisión no proceden recursos.

CUARTO: En firme, regresen las diligencias al despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSE MARTIN CADENA GARZON

Consejero

SCHROEDER

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ

Consejero

HECTOR ROMAN MORALES BETANCOURT

Consejero

2.11. ACTO ADMINISTRATIVO No. 538

Jaime Martínez Suescún

Saldo Pedagógico: AA-2014-0538. Jaime Martínez. La decisión inhibitoria constituye un fallo formal que no resuelve el asunto de fondo y por tal deja el caso en la indefinición, cuando el deber de las autoridades es brindar solución a los conflictos planteados, en consecuencia, a pesar de ser posible la inhibición, esta solo debe corresponder a situaciones excepcionales; fundada en motivos corroborables que no permiten adoptar decisión diferente.

ACTO ADMINISTRATIVO No. 538

Junio 12 de 2014

Número de radicación:	2007010870100002E Rad. 023/2007/EP Int. (2014-227)
Asunto:	Espacio Publico
Presuntos Infractores:	Indeterminados
Procedencia:	Alcaldía Local de Usaquén
Consejero Ponente:	Jaime Martínez Suescún

Se pronuncia la Sala respecto del recurso de apelación interpuesto por el representante del Ministerio Público Local contra la Resolución No. No. 761-10 del 10 de agosto de 2010 proferida por la Alcaldía Local de Usaquén y en la cual se inhibió de conocer el asunto.

ANTECEDENTES

Mediante memorial de fecha 30 de enero de 2007 el asesor jurídico de la Constructora Bolívar solicito se adelanten las acciones policivas con el fin de restituir el espacio público, del predio de Propiedad de la empresa de acueducto en la Calle 181 No. 36B – 83 interior 2 y calle 181 No. 30 B - 83. Fundamenta su queja en que actualmente la Constructora Bolívar adelanta la terminación de las obras de una de sus urbanizaciones y anexo al lote donde se desarrolla la urbanización se encuentra el lote de propiedad de la empresa de Acueducto, el cual se encuentra según lo expuesto en la queja, “(...) se encuentra invadido por personas marginales y en general habitantes de la calle, que han generado un ambiente de serio peligro en la zona, en donde además se encuentra un Colegio de Niñas pegado al mismo, al punto que se han originado expendios de droga e inseguridad (...)” (Folios 2-5). Con su escrito anexo registro fotográfico, copia de los planos, certificado catastrales de los predios, certificados de tradición y libertad con matriculas inmobiliarias Nos. 50N-20325218 y 50N-20291871 en cuya anotaciones No. 2 y 12 respectivamente, aparece como dueño la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. (Folios 6-20 Tomo I)

El 13 de marzo de 2007, el jefe de la división Gestión Predial, envió oficio a la Alcaldía Local solicitando se adoptaran las medidas de vigilancia, control y restitución del Espacio Público ya que se venían adelantando construcciones dentro de la ronda del Canal y sobre la tubería de aguas lluvias del alcantarillado del sector. (Folios 29-30 Tomo I)

Dentro de la actuación administrativa correspondiente, se realizo acta de inspección ocular el día 27 de marzo de 2007 en la carrera 37 No. 181-67 de la que se extrae (Folios 33-35 Tomo I):

Que el predio de propiedad del acueducto de área total de 4.690.18mtrs cuadrados en donde se encuentra ocupado por 12 familias aproximadamente, que Se observo gran cantidad de animales (ganado vacuno, caballar, porcino, aves de corral y perros). De igual manera gran cantidad considerable de escombros y material de reciclaje, que aproximadamente seis viviendas se encuentran construidas en bloque y las demás de manera

improvisada en materiales reciclables, que se dejó constancia de que el predio es propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado lo cual se consta en la escritura pública No. 2470 del 9 de noviembre del 2011.

Con la visita ocular se anexaron planos del canal del torca y registro fotográficos de 26 ocupaciones (Folios 36-43 Tomo I); el 12 de julio de 2007 el director Distrital de Inspección y Vigilancia y Control de Vivienda envió memorial radicado con No. 2-2007-37394, en el cual informó que “(...) *de acuerdo a la visita de monitoreo físico a las áreas susceptibles a desarrollo ilegal, efectuada en la visita efectuada el día 30 de junio de 2007, al Polígono de monitoreo 020- Colindancia Canal Torca, le informo que se detectó una (1) nueva ocupación consolidada, en material prefabricado.*” Solicitándole se diera inicio a las acciones de control administrativo de su competencia y de acuerdo a las infracciones urbanas detectadas, con éste escrito fue anexado un mapa de ocupaciones y un registro fotográfico de la nueva ocupación detectada. (Folios 45-47 Tomo I)

Mediante escrito con fecha agosto 02 de 2004 y radicado de la Alcaldía Local No. 8556, el Jefe de la División Gestión Predial de la Dirección Administrativa de Bienes Raíces de la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., formulo querrela policiva contra las personas indeterminadas por violación al régimen de obras y urbanismo y a los reglamentos distritales sobre usos permitidos en las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental y teniendo como fundamento los siguientes hechos (Folios 52-54 Tomo I):

Que en desarrollo de la visita practicada el pasado 12 de Julio de 2004, personas indeterminadas han venido construyendo viviendas dentro de la zona considerada como ANTIGUO CAUCE DEL CANAL O RIO TORCA a la altura de la calle 175 con Carrera 38, que en dicha zona la Empresa tiene instalada y en funcionamiento un colector de aguas lluvias que drenan desde almacenes éxito y el centro comercial Panamá, por tanto dichas construcciones podrían hacer colapsar la estructura allí existente, que conforme a la normatividad vigente los antiguos cauce son bienes de uso público.

En igual sentido obra en el plenario un escrito de fecha 30 de julio de 2004 con los mismos argumentos que el anterior y sin firma, el cual no se encuentra con radicado de la Alcaldía Local y que contiene como anexos el plano de levantamiento topográfico que detalla el estado en que se encuentra la zona a que se refiere los hechos de la querrela (Folios 55-62 Tomo I):

El 14 de junio del 2006 la Alcaldía Local realizó visita de verificación de actuación administrativa con registro fotográfico en donde se observó que:

Un Numero Mayor De Construcciones Desde La Ultima Visita Realizada El Día 16 De Enero De 2006, Al Predio De La Dirección CI 181 No 37-83 Y/O Cra 37 No 181-63, El Predio Se Encuentra Junto Al Canal Torca Y Según El Decreto 190 De 2004, Artículo 101, El Canal De Torca Esta Dentro De La Categoría De Corredor Ecológico De Ronda (...) Por Consiguiente El Uso De Vivienda Planteado En El Predio En Referencia No Esta Permitido, El Día De La Visita Se Sello La Construcción De La Foto 4, Por Carecer De Los Permisos Exigidos Para Este Tipo De Obra. (...), Se Continúa La Construcción Ilegal De Edificaciones Para Vivienda. Se Solicita Oficiar A La Policía Para Impedir Esta Act.” (Folio 69 Tomo I)

Mediante la Resolución No. 187-07 del 18 de mayo de 2007, la Alcaldía Local de Usaquén resolvió ordenar al propietario y/o representante legal del inmueble ubicado en la calle 181 No. 37 – 83 de Bogotá, y/o dentro de la zona considerada como ANTIGUO CAUCE DEL CANAL O RIO TORCA y/o a los responsables de la ocupación indebida del espacio público realizar la RESTITUCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. De igual manera concedió un término de 30 días calendario a partir de la ejecutoria de ese acto para que se cumpla con la orden de restitución advirtiéndole que de no hacerla, se llevara a cabo por la administración a costa de los infractores. (Folios 72 – 80 Tomo I). La anterior decisión fue notificada mediante edicto No. 315-07 del 18 de septiembre de 2007 (Folio 83 Tomo I)

Seguido a ello obra en el expediente, memoriales con fechas del 27 de julio de 2007 y 6 de septiembre y radicados 010497 y 012701 y suscritos por el abogado de bienes raíces de la E.A.A.B. y la Jefe de División de Gestión Predial respectivamente y donde solicitan a la Alcaldía Local “(...) *se sirva ordenar a quien corresponda, se organice el operativo que corresponda con el objeto de materializar la orden de Recuperación del Espacio Público en el sector de la Calle 181 N° 37-83 (respaldo Almacenes Éxito), de conformidad con la resolución Administrativa N° 187 de Mayo 8 de 2007 (...)*” (Folios 84 y 87-88 Tomo I)

Mediante comunicación de fecha 29 de agosto de 2007 radicada bajo el numero 012183, el gerente de Reglamentación y Normas de la Secretaria Distrital de Planeación remitió copia de la comunicación elevada por residentes del Conjunto Portal de las Autopista, respecto de presuntas irregularidades por ocupación de los predios del canal de Torca (Folios 106-114 Tomo I)

A través de memorial de fecha 1 de octubre de 2007, la Jefe de la División de Gestión Predial de la E.A.A.B. requirió nuevamente a la Alcaldía Local para que diera cumplimiento a lo ordenado en la Resolución Administrativa No 187 del 8 de mayo de 2007. (Folios 121-123)

El 26 de de diciembre de 2007 el abogado apoderado de la Dirección Administrativa de Bienes Raíces de la E.A.A.B. remitió a la Alcaldía Local y con destino a la querella No. 030 del 2005 los siguientes documentos (Folios 139-158 Tomo I):

Copia de la Escritura No 05340 de la Notaria 55 del Círculo de Bogotá, mediante la cual se transfiere a favor de la E.A.A.B., un inmueble – lote de terreno en una extensión superficial de 1.798,17 M2, ubicado en la Calle 181 No. 37-83, Zona de Usaquén, copia de la Escritura No 2470 de la Notaria 22 del Círculo de Bogotá, mediante la cual se transfiere a favor de la E.A.A.B., un inmueble – lote de terreno en una extensión superficial de 4.690,18 M2, ubicado en la Calle 181 No. 37-83, Zona de Usaquén, planos de localización de los predios referidos en las citadas escrituras.

La Alcaldía Local mediante memorando No. 120132 A.J. No. 0135-08 de fecha del escrito 25 de enero de 2007 y radicación de Secretaria de Gobierno No. 3-2008-03331 (2008/02/04), realiza consulta jurídica a la Jefe de la oficina Jurídica de la Secretaria de Gobierno, sobre Espacio Público y Bien Fiscal dentro de la querella No. 030 de 2005 por ocupación del espacio público donde solicita *“Este despacho antes de materializar la diligencia desea saber si el predio que se pretende restituir sería uno de los llamados bien fiscal; y si este despacho es el ente competente para ordenar y restituir el espacio ocupado, o si por el contrario se deberá revocar la resolución que ordena la restitución del espacio público y dejar a las partes en libertad para que acudan ante la justicia civil ordinaria.”* Y más adelante en su escrito manifestó que: *“ahora bien la preocupación de este despacho es que obra dentro de la querella por restitución del espacio público, todo el material probatorio para pensar que nos encontramos frente a un bien fiscal por cuanto a folio 94, tenemos la escritura pública No. 05340 del 28 de diciembre de 1.998, de la Notaria 55 del Círculo de Bogotá, donde el señor BERNARDO JARAMILLO ARANGO y otros, le otorgan a título de venta a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P. y a LUIS EDUARDO ORTEGÓN MOLANO, **UN LOTE DE TERRENO QUE SE SEGREGA DEL PREDIO DE MAYOR EXTENSIÓN DENOMINADO LOS CEREZOS, es el LOTE A, ubicado en la Calle 181 No. 37-83 ZONA DE USAQUÉN DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ, CON UN ÁREA DE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO METROS CUADRADOS CON DIECISIETE DECÍMETROS DE METRO CUADRADO (1.789.17 M2) (sic) (...)**”* De igual manera agregó en su escrito que *“En las mismas condiciones existe otra escritura pública de compraventa, la No. 2470 del 09 de noviembre de 2.001, donde los mismos señores transfieren a título de venta real y efectiva a favor de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., el derecho de dominio y la posesión que ejercen sobre el lote de terreno con una extensión superficial de CUATRO MIL SEISCIENTOS (sic) NOVENTA METROS CUADRADOS CON DIECIOCHO DECÍMETROS DE METRO CUADRADO (4.690.10 M2, denominado Lote A, ubicado en la calle 181 No. 37-83, con sus linderos y cavidad”* seguido a ello la Alcaldesa Local concluyó que *“Del estudio jurídico que este despacho ha hecho de la querella No. 030 de 2005, no encuentra pertinente hacer efectiva la diligencia de restitución del espacio público que se ha fijado para el día 21 de febrero a partir de las 8:00, por estar convencida que estamos frente a un bien fiscal, que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado adquirió para destinarlo a la prestación de un servicio público; y que desde su adquisición dejó de cuidarlo y ejercer la condición de señor y dueño, lo que ocasiona que distintas personas hubieran ingresado al bien inmueble a ejercer un posesión; no utilizó las herramientas jurídicas que tenía a la mano para defender su derecho a la propiedad y dejó vencer los términos perentorios que en el momento la ley le daba para hacer defender su derecho a la propiedad. (...) Así las cosas es necesario contar con su concepto, para determinar frente a qué clase de bien nos encontramos, si debemos suspender la diligencia programada para el 21 de febrero de 2.008, si debemos revocar la resolución que ordena restituir el bien creyendo que se trata de espacio público y dejar a las partes en libertad para que acudan a la justicia civil ordinaria”* (Folios 159-165):

A folio 172 se encuentra queja de fecha marzo 13 de 2007 y radicado con No. 2007ER21136 de parte del ciudadano Alberto Valderrama a la Personería de Bogotá en el cual, luego de relatar los hechos de su querella, solicitó *“señor personero con la presente queja no tratamos de desconocer la posibilidad de que el señor Luis Lenin Carvajal Villanueva posiblemente sea el propietario de dicho predio, pero esto no le da derecho a violar las normas policivas, de transito, urbanismo y otras. Por todo lo anterior respetuosamente le solicitamos se sirva oficiar a las entidades antes mencionadas para que se cumplan las normas y se dejen de violar por parte de quienes ocupan el lote, así mismo solicitamos el nombramiento de un delegado suyo para que le hagan un seguimiento a todas las actuaciones administrativas y jurídicas que se puedan llevar a cabo con relación a esta invasión”* (Folios 172-175 Tomo I)

En igual sentido y a folio 178 y siguientes, se encuentra escrito dirigido a la Alcaldía Mayor de Bogotá de parte de la ciudadana María Josefina Castillo, Superiora de la Comunidad del Colegio de las Esclavas y el ciudadano Carlos Alfonso León, el cual actúa como vocero de la Comunidad del conjunto residencial Kuruka quienes luego de relatar los hechos en que fundamentan su petición, solicitaron: *“SEÑOR ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ: HEMOS ENUMERADO LOS HECHOS ANTERIORES PARA QUE SIRVAN DE BASE A LA PETICIÓN QUE ELEVAMOS ANTE UD. QUE COMO PRIMERA AUTORIDAD DEL DISTRITO CAPITAL SABEMOS QUE HA DE SER ATENDIDA POR CUANTO SON HECHOS INCONTRATABLES, VERÍDICOS E IRREFUTABLES QUE MERECE LA ATENCIÓN POSITIVA POR PARTE DE LA AUTORIDAD, YA QUE VEMOS VULNERADOS NUESTROS DERECHOS Y LOS DE TODOS LOS HABITANTES QUE HAN SIDO PERJUDICADOS CON EL ACCIONAR FRAUDULENTO, ILEGAL Y DOLOSO POR PARTE DEL INVASOR, YA QUE ESTÁN SOMETIENDO A LA COMUNIDAD AL MÁS ABERRANTE, MONSTRUOSO E INUSUAL ASALTO A LA PROPIEDAD QUE EN EL CASO PRESENTE, ES ESPACIO PÚBLICO, Y A MÁS DE LO ANTERIOR, ESTÁN SOMETIENDO A LA COMUNIDAD A LOS MÁS FÉTIDOS OLORES, EL MÁS CAÓTICO ESPACIO DE INTRANQUILIDAD Y EL MÁS DESPROPORCIONADO EQUILIBRIO PARA LA SALUD HUMANA.”* (Folios 178-182 Tomo I)

Mediante Auto de archivo definitivo (sin numero legible) y con radicación No. ER 21138/07 ordeno el archivo de las diligencias adelantadas en contra de funcionarios de la Alcaldía Local de Usaquén frente a la queja interpuesta por el Señor Alberto Valderrama al considerar que: *“Así las cosas y dentro de este contexto podemos afirmar que no existe prueba de cargo que comprometa la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de la Alcaldía local de Usaquén, en averiguación, que se encamine a la estructuración de una falta disciplinaria tal como lo prevé la normatividad vigente y teniendo en cuenta que el hecho atribuido no existió, el Despacho Procederá a dar aplicación a lo normado en los artículos 73 y 150 de la Ley 734 de 2002, ordenando el archivo definitivo de las presentes diligencias (...)”*(Folios 183-198 Tomo I)

La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. procedió a resolver mediante Auto Inhibitorio No. 220 del 06 de octubre de 2006 y en forma provisional los hechos descritos en la queja interpuesta por los ciudadanos María Josefina Castillo, Superiora de la Comunidad del Colegio de las Esclavas y Carlos Alfonso León, el cual actúa como vocero de la Comunidad del conjunto residencial Kuruka al considerar que: *“La querella antes mencionada se tramita actualmente en la Alcaldía Local de Usaquén bajo el No. 3987-2005 en la cual apenas se han impuesto medidas de sellamiento, que han sido violadas por los mismos invasores y como quiera que la inconformidad del quejoso apunta hacia la actuación irregular en que hubieren podido incurrir funcionarios indeterminados de la Alcaldía de Usaquén, en el sentido de no adoptar las medidas tendientes a la demolición y desalojo de los invasores del mencionado terreno, este Despacho advierte que efectivamente el proceso aun continua su trayectoria legal, pese a la orden de demolición y a los tramites que ella conlleva, se ha debido suspender por la impugnación que ha ejercido el querellado **LUIS LENIN CARVAJAL VILLANUEVA**, los cuales se desatan en distancias distintas a la Alcaldía Local por competencia de ley, derechos estos que no pueden desconocerse en virtud del principio de igualdad ante la ley y las autoridades administrativas, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia”* (Folios 200 Tomo I -201 Tomo II)

El 27 de marzo de 2006 el señor Alberto Valderrama envió memorial a la Alcaldía Local poniendo en conocimiento los hechos que estaban ocurriendo en el lote de la carrera 37 No. 181-67 de los que dijo: *“Se han construido tres edificaciones sobres los dos colectores de aguas lluvias que construyo la empresa de acueducto y alcantarillado y al respecto hay un concepto por parte de la empresa en donde se dice sobre el uso del predio en mención, el impedimento como también el riesgo que significa construir sobre dicho colector.(...)”* de igual manera informo que *“A estos hechos se les suma que han llenado de basura y escombros el lote y el humedal,*

contribuyendo a la proliferación de ratas y bichos, se vende MARIHUANA, hay semovientes, se han incrementado el número de edificaciones las cuales se han construido sobre muros de la vecindad, se han violado los sellos de sellamiento impuestos por su despacho, se retiraron dañando bolardos y señalización de la ciclo ruta para ingresar por esta vehículos cargados de materiales, lo cual ha deteriorado la ciclo ruta hundiéndola.” Por lo que solicito la Alcaldía Local que se tomaran las medidas de desalojo de dichos invasores. (Folio 207 Tomo II).

El 13 de junio de 2006 el Señor Alberto Valderrama presento escrito ante la Secretaria de Gobierno con copia a la Personería de Bogotá en cuya referencia anoto: *“Radicación 2-2006-12604 queja contra la alcaldía de Usaquén por negligencia para actuar contra invasores de la ronda del rio torca Carrera 37 # 181-67”* en este escrito el ciudadano luego de relatar los hechos origen de su denuncia manifestó *“Nosotros nos preguntamos porque no se han tomado medidas para demoler y desalojar a los invasores, será acaso que tenemos que esperar que los colectores de aguas lluvias colapsen y esto genere inundaciones en todo el sector, incluido el portal de norte, o que dicha invasión crezca y el día en que se decida desalojarlos haya que reubicarlos y darles solución a su problema de vivienda, todo esto con cargo al presupuesto de la ciudad y que en ultimas el único beneficiado sea quien promueve y vende los lotes.”*(Folios 210 -212 Tomo II)

A folio 223 reposa el escrito con fecha del 15 de agosto de 2008 y radicación No. 2008-624-018530-2 de la señora Rosa Exidenia Guillen Barbosa quien manifestó ser la poseedora de dos lotes del inmueble de la Calle 181 No. 37-83 o carrera 37 No. 181- 63 de esta ciudad, al igual que ser la presidenta de la Junta de Acción Comunal remitiendo documentación con el fin de que el despacho conociera los documentos que sustentan la defensa de los querellados y así resolver en equidad lo pertinente, dentro de esos documentos se encontró (folios 223-224):

Carta enviada al Alcalde Local de la Junta de Acción Comunal – barrio Rincón de Torca (en proceso de legalización (Folio 226 Tomo II), certificado de libertad tradición con matrícula inmobiliaria No. 50N-208787 (Folios 227 -229 Tomo II), escritura No. 0508 del 10 de febrero de 1994 de la Notaria 27 del Círculo de Bogotá. (Folios 230 -254 Tomo II), poder conferido al Doctor Harold Pierr Rengifo Vargas de parte de los señores; Samuel Arturo Garzón Benavidez, Guillermo Yovanny Cambitor Castilla, Claudio Ocampo Restrepo, Linderman Rueda Santa María, María Cristina Estupiñan Pinto, María Del Carmen Salcedo de Gómez, Nelson Javier Hernández Guevara, José Belisario Gallego Muñoz, Guillermo García Ruiz, Carlos Ramiro Garzón Benavides, Batsabe Santos Santos (Folios 265 -265 Tomo II)

3.

Mediante memorial contentivo de un derecho de petición, con radicado No. 2008-624-001820-2 de fecha 01 de febrero de 2008 suscrito por el señor Franky Steven Soto Zuleta donde manifestó que se había iniciado una nueva querella por espacio público con el No. 030.05 interpuesta por la misma empresa de acueducto de Bogotá y en la que se fijo fecha para restitución para el día 21 de febrero de 2008, refirió que en cuanto a esta investigación *“(…) es de anotar que no se nos ha permitido el derecho de defensa y el debido proceso dentro de la querella 030-05, pues siempre se dijo que habían dejado avisos en los postes, para lo cual interpuso derecho de petición el cual anexo copia, para que me dieran copias y con ello veo que la querella tiene el mismo objeto de la que está por fallar en segunda instancia.”* Por lo que solicito a esta Corporación se suspendiera la diligencia por cuanto existía una querella con recursos ante el Consejo de Justicia que no había fallado. (Folio 267 Tomo II).

A folios siguientes obran en el expediente los siguientes documentos: promesa de compraventa de inmueble identificada con el No. CI-1222862 donde el señor Juan Arturo Muñoz Moreno, vende el bien inmueble de la calle 181 No. 37-83 de Bogotá; formulario único del impuesto predial unificado del año 2008 del predio ubicado en la Cl. 181 No. 18B 83 In. 2; Copia de Aviso de Notificación de fecha agosto 14 de 2007; certificación catastral del predio de la Cl. 181 No 18B-83 In.2 en el que se manifiesta que es de propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado; Certificado de Tradición y Libertad con No. de Matrícula 50N-202391871 donde aparece como propietario en la anotación No. 12 la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P.; copia de la escritura No. 2470 del 09 de noviembre de 2001 de la Notaria 22 del Circulo de Bogotá donde se vende un predio de Bernarod Jaramillo Arango y Beatriz Calderón de Jaramillo a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., cuyo inmueble objeto del acto está ubicado en la calle 181 No. 37-83; certificación catastral del predio de la Cl. 181 No 18B-83 In.2 en el que se manifiesta que es de propiedad de Franki Steven Soto Zuleta de fecha 14 de enero de 2008 (Folios 268 -307 Tomo II).

Mediante Auto No. 421 del 18 de abril de 2008 con ponencia del Dr. José Martín Cadena Garzón, se ordeno devolver el expediente al A-quo tras considerar que *“al revisar el presente expediente se encuentra que se envió para que se resolviera una revocatoria directa interpuesta ante esta Corporación, sin que para el efecto haya obrado siquiera solicitud del expediente por parte de esta instancia (...)”* (Folio 313 Tomo II).

A folio 319 se vislumbra escrito del apoderado de los señores Ricardo Torres, Luzmir Carreño Vargas, Cesar García, Nelson Gómez, Fernando Fragua, Susana Sánchez Novoa, Samuel Arturo Garzón Benavidez, Guillermo Yovany Combita Castillo, Claudio Ocampo Restrepo, Linderman Rueda Santamaría, María Cristina Estupiñan Pinto, María del Carmen Salcedo de Gómez, Nelson Javier Hernández Guevara, José Belisario Gallego Muñoz, Guillermo García Ruiz, Carlos Ramiro Garzón Benavidez y Betsabe Santos Santos; con fecha 04 de febrero de 2008 y Rad. No. 2008-624-001966-2 contentivo de Revocatoria Directa contra la Resolución No. 187 del 10 de mayo del 2007 de la Alcaldía Local de Usaquén, al considerar que se vulnero el Debido Proceso argumentando que: *“(...)la sanción va contra el propietario y/o representante legal del inmueble pero ordena la restitución del supuesto espacio publico, desconociendo la existencia de más de 60 familias que compraron de buena fe, viven y han construido sus hogares, con la complacencia de las autoridades que hoy pretenden desalojarles, sin darles una solución social a esta situación (...) se puede deducir que la Administración local desconoce la existencia de las humildes familias que viven en dicho predio, cuando es de publico conocimiento la misma; se desprende entonces que el despacho local pretende ahorrarse trabajo violando el derecho de defensa de cada persona que es propietaria de un pedazo de tierra que compro, realizando el ente local una resolución contra **PERSONAS INDETERMINADAS**”*. En el mismo escrito manifestó de igual manera, el haber existido errores en las notificaciones, error por mal procedimiento en la notificación, indebida aplicación del Decreto 992 de 1930 y del Código Contencioso Administrativo. (Folios 319 -325 Tomo II).

Con el anterior escrito el memorialista adjunto 6 poderes correspondientes a los señores Ricardo Torres, Lusmir Carreño Vargas, Cesar García, Nelson Gómez, Fernando Fragua, Susana Sánchez Novoa para el reconocimiento de personería jurídica, al igual que un plano localización del Desarrollo “Rincón del Torca” (Folios 326 -335 Tomo II).

El 19 de febrero de 2008, la Alcaldía Local de Usaquén realizo reunión con el objetivo de realizar *“Tareas para llevar a cabo diligencia de restitución de espacio público, querella No. 030-05”* (Folios 336 - 343 Tomo II); El 20 de febrero de 2008, la Alcaldía Local de Usaquén realizo reunión con el objetivo de *“Informar a la comunidad de la querella policiva 030-05 y hacer inventario de residentes”* (Folios 344 - 350 Tomo II). El 30 de enero de 2008 el señor Franky Steven Soto Zuleta mediante memorial radicado con No. 001268, presento derecho de petición en el cual solicita se informe *“(...) cual es el motivo para que se fije fecha para diligencia cuando la querella por obras no a fallado en segunda instancia, y de otra parte, es de anotar que estoy interponiendo recurso de reposición y en subsidio el de apelación frente a la resolución proferida por su despacho para garantizar el derecho a la defensa.”* (Folio 351 Tomo II), con el escrito anteriormente mencionado el ciudadano aportó los siguientes documentos (Folios 352 - 360 Tomo II):

Promesa de compraventa de inmueble con No. CL-1222862 entre Juan Arturo Muños Moreno y Franki Steven Soto Suleta, certificado de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital del predio con nomenclatura oficial: Cl. 181 18B 83IN 2 MJ. De fecha 21 de enero de 2008, formulario único del impuesto predial unificado, certificado de Tradición y Libertad con No. de Matricula inmobiliaria 50N-20291871, certificado de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital del predio con nomenclatura oficial: Cl. 181 18B 83IN 2 de fecha 14 de enero de 2008

El 19 de febrero de 2008 el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaria Distrital de Gobierno emitió concepto con el fin de absolver las inquietudes planteadas por la Alcaldía Local de de Usaquén concluyendo (Folios 361 - 366 Tomo II):

“Para establecer la calidad de un bien de la Unión, es necesario identificar su destinación y aprovechamiento, la cual reflejará el interés colectivo para el conglomerado, o el interés específico, para el cumplimiento propio de las funciones públicas de la entidad estatal. (...) Conforme a lo anterior, si la destinación del bien se configura no solo en los parámetros anteriores, si no que además se identifica

plenamente con la concepción de espacio público de que trata el artículo 5 de la ley 9 de 1989, tenemos que dicho bien es de uso público. (...) en el caso puntual es la Autoridad Local competente para la recuperación del espacio público la llamada a establecer en cada caso, frente a que clase de bien se encuentra, según las pruebas recaudadas y su valoración, disponiendo si es dado adelantar la actuación y ordenar la restitución."

El 13 de febrero de 2008 el Subdirector de Registro Inmobiliario del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, emitió concepto con el fin dar respuesta a lo solicitado por la Alcaldía Local de de Usaqué del que se puede extraer (Folio 369 Tomo II): *Que Una vez comparada la Escritura Pública No. 6.228 del 24 de noviembre de 1994, con la parte gráfica del Registro No. 7493 A, se informa que la zona resaltada en el citado registro no se encuentra incluido dentro de la delimitación del predio objeto de venta, que Revisado el archivo físico y el Sistema de información de la Defensoría del Espacio Público (SIDEPE), no se encontró información urbanística aprobada en la que se pueda establecer que la, [zona resaltada en Registros Topográficos Nos. 7492 B- 7493 A], se encuentre incorporada en el Registro Único de Patrimonio Inmobiliario Distrital, por cuanto actualmente no hace parte de las zonas de cesión gratuita al Distrito Capital, sobre las cuales esta Entidad pueda adelantar el recibo o toma de posesión de las mismas y emitir la correspondiente certificación técnica sobre el particular, que de acuerdo a la Escritura Pública No. 6.228 del 24 de noviembre de 1994 otorgada en la Notaria cuarta y la zona resaltada en la copia de Registro Topográfico No. – 7493 A, se concluye que la misma no hace parte del área y linderos objeto de venta realizada entre la señora HELENA MARTIN MORATO y el instituto de Desarrollo Urbano IDU.*

Con el escrito anteriormente expuesto se aportaron 2 planos del sector motivo de consulta. (Folio 370 - 371 Tomo II).

Mediante memorial con radicado No. 2008-624-001824-2 de fecha 01 de febrero de 2008 suscrito por el señor Franky Steven Soto Zuleta presento recurso de Reposición y en Subsidio de apelación frente a lo dicho por la Resolución 181-07 manifestando (Folio 374 - 375 Tomo II):

*"Sustento el presente recurso de reposición y en subsidio de apelación, para que se ordene revocar la resolución que pretende recuperar dicho espacio el próximo 21 de febrero de 2.008, toda vez que existe la querella de obras 3987-05 en la cual fuimos notificados caso que no ocurrió con la 030-05, debe tenerse en cuenta que la querella de obras se encuentra pendiente de fallo en el **CONSEJO DE JUSTICIA**, que si bien es cierto es por obras trata sobre los mismos derechos y de llevarse acabo dicha diligencia, sin permitir el debido proceso se estarían violando todos los derechos de los poseedores".*

Con el recurso el memorialista adjunto (Folio 376 - 387 Tomo II): *Promesa de compraventa de inmueble con No. CL-1222862 entre Juan Arturo Muños Moreno y Franki Steven Soto Suleta, certificado de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital del predio con nomenclatura oficial: Cl. 181 18B 83IN 2 MJ. De fecha 21 de enero de 2008. formulario único del impuesto predial unificado, certificado de Tradición y Libertad con No. de Matricula inmobiliaria 50N-20291871, certificado de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital del predio con nomenclatura oficial: Cl. 181 18B 83IN 2 de fecha 14 de enero de 2008*

A través de la Resolución No. 050-08 del 15 de febrero de 2008 se desato el recurso de reposición presentado por el ciudadano Franky Steven Soto y se resolvió por parte de la Alcaldía Local rechazar por extemporáneo los recursos presentados por el ciudadano. Decisión notificada el 20 de febrero de 2008 (Folios 394 - 396 Tomo II): A folio 408 obra en el expediente escrito por medio del cual se da respuesta a la solicitud hechas sobre el concepto de ubicación del predio Calle 181 No. 36B – 83 de fecha 19 de febrero de 2008, suscrito por los señores Carlos Andrés Tarquino Buitrago sub director de registro inmobiliario y Fabio Zamora Valero coordinador grupo de certificaciones de la Defensoría del Espacio Público; donde se manifestó que: *"Una vez revisado el archivo físico y el Sistema de Información de la Defensoría del Espacio Público (SIDEPE), no se establecieron elementos técnicos o legales que permitan localizar los inmuebles anteriormente descritos en la cartografía urbanística aprobada por la Secretaria Distrital de Planeación Distrital o las Curadurías Urbanas para determinar que los mismos correspondan o no a zonas de cesión gratuita obligatoria al Distrito Capital; así como tampoco se encuentran registrados en el inventario de bienes fiscales de propiedad Distrital, con lo cual emitir las correspondientes certificaciones técnicas."* (Folios 408 – 411 Tomo III).

Obra en el expediente nuevamente memorando del 19 de febrero de 2008 de la oficina Asesora Jurídica de la Secretaria Distrital de Gobierno en el cual resolvió las inquietudes planteadas por la Alcaldía Local y en el que concluyó lo expuesto anteriormente que se reitera: *“Para establecer la calidad de un bien de la Unión, es necesario identificar su destinación y aprovechamiento, la cual reflejará el interés colectivo para el conglomerado, o el interés específico, para el cumplimiento propio de las funciones públicas de la entidad estatal, conforme a lo anterior, si la destinación del bien se configura no solo en los parámetros anteriores, si no que además se identifica plenamente con la concepción de espacio público de que trata el artículo 5 de la ley 9 de 1989 tenemos que dicho bien es de uso público. En el caso puntual es la Autoridad Local competente para la recuperación del espacio público la llamada a establecer en cada caso, frente a que clase de bien se encuentra, según las pruebas recaudadas y su valoración disponiendo si es dado adelantar la actuación y ordenar la restitución (...).”*(Folios 412 – 417 Tomo III).

El señor Germán Cubillos Rojas mediante escrito de fecha 06 de noviembre de 2008 y radicado No. 2008-624-026177-2 en el cual luego de referir antecedentes de la investigación adelantada por las querellas (030/05 y 3987/05) manifestó: *“En el caso que nos ocupa de la presente querella, esto que señala la norma antes citada, tampoco se ha establecido o probado, es decir el acotamiento y la aprobación o no del mismo, por la autoridad ambiental. Se pretende con los documentos que se allegan a su Despacho dejar en claro que no se ha podido establecer o probar la calidad de Espacio Público a que se refieren los mismos y que es el mismo predio objeto de la presente querella.”*(Folios 427 – 428 Tomo III).

Con su escrito el ciudadano adjuntó los siguientes documentos que obran en la querella 3987/05: *Acta de Verificación de Actuación Administrativa a la dirección carrera 37 No. 181-67 el cual cuenta con registro fotográfico y es de fecha 20 de mayo de 2005 suscrita por el Arquitecto Jorge Alexander Alfonso Jaimes.*(Folio 429 Tomo III), *informe de Visita de Inspección Ocular al predio de la Carrera 38 antiguo cauce del canal o Rio Torca – Calle 175 el cual cuenta con registro fotográfico, un plano y una fotografía Aérea y es de fecha 01 de junio de 2005 suscrito por el Arquitecto Luis Carlos Alejo Montealegre* (Folios 430 - 433 Tomo III), *acta de Verificación de Actuación Administrativa a la dirección Diagonal 183 No. 41-17 el cual cuenta con registro fotográfico y es de fecha 07 de abril de 2004 y está suscrito por el Arquitecto Jorge Alexander Alfonso Jaimes.* (Folio 434 Tomo III), *escrito de la Defensoría del Espacio Público de fecha 20 de junio de 2006, el cual cuenta con una copia parcial del Mapa Digital Departamento Administrativo de Catastro Distrital, Localidad 01. Usaqué y concepto en el cual establece que no es posible establecer si los predios objetos de análisis correspondan o no a zonas de Cesión Obligatoria Gratuita al Distrito Capital, así como tampoco se puede establecer que los mismos se encuentren incorporados en el Inventario de Bienes Fiscales*(Folios 436 - 440 Tomo III).

A folio 454 obra Acto Administrativo No. 150 del 29 de enero de 2009 de esta Corporación con ponencia del Dr. José Martin Cadena Garzón, mediante la cual se resolvió la solicitud de Revocatoria Directa de la Resolución No. 187 del 2007 de la Alcaldía Local de Usaqué, presentada por el apoderado de los querellados y otros ocupantes y en la cual se consideró que:

“Así las cosas, al comienzo de la actuación en el año 2005, la administración fío unos avisos en unos lugares del sector mediante los cuales convocó a los indeterminados. Sin embargo, en el desarrollo de la misma encontramos que la administración tuvo conocimiento de manera clara y precisa mediante informes, visitas y planos sobre la existencia de unas construcciones y cerramientos, algunas de ellas habilitadas para vivienda y en algunos informes allegados al expediente se anotan nombres de las personas que habitan o tienen relación con esos inmuebles, por lo que debemos decir que si bien no se encuentran identificados si son identificables e individualizables. Así mismo, debemos decir que la decisión que la administración adoptó finalmente los afecta y es por lo que la Sala encuentra que respecto de estas personas la administración vulneró el contenido de las normas estudiadas ya que si bien en el 2005 hizo saber de manera general sobre la existencia de una actuación administrativa y que convocó de manera indeterminada en el desarrollo de la actuación debió haber convocado y dado la oportunidad de concurrir a la actuación a quienes de conformidad con los informes adjuntos al expediente se sabía que resultarían afectados con la decisión, por lo que respecto de estas personas deberá revocarse el acto a fin de que ellas, las que estaban referenciadas en los informes o en los mapas, así fuera sumariamente, sean convocadas y puedan ser escuchadas y participar en el proceso de confección del acto administrativo (...) dejando claro eso sí, que esta decisión no cobija quienes no estaban en el predio, es decir quienes no se encontraban referenciados, anotados o identificados en esos informes respecto de quienes el acto mantiene su vigencia.” de lo anterior se resolvió entonces: *“revocar la Resolución 187 de 2007 de la Alcaldía Local de Usaqué en lo que tiene*

que ver con las personas de que habla esta decisión (...)"(Folios 454 - 457 Tomo III) esta decisión fue notificada por medio de edicto No 230 del 24 de febrero de 2009 quedando firme y ejecutoriada el 16 de marzo de 2009(Folio 461 Tomo III).

El 6 de noviembre de 2008, las señora Rosa Exidenia Guillen Barbosa y María del Carmen Salcedo de Gómez enviaron en escritos separados a esta corporación poderes otorgados al abogado Germán Cubillos Rojas con el fin de que éste las representara y actuara en el nombre de ellas dentro de la querella 030/2005 (Folio 465 -466 Tomo III).

El 14 de mayo de 2009 la Alcaldía Local se traslado al conjunto residencial portal de la Autopista ubicado en la Calle 175, con el fin de atender audiencia pública convocada por el Contralor Local, para atender tema de la querella 030-2005, de esta audiencia se levanto acta la cual fue firmada por los participantes (Funcionarios Alcaldía Local, Hospital Usaquén, I.D.U., Junta de acción Comunal, Subdirección de Integración Social, U.A.E.S.P.A., E.A.A.B., y comunidad del sector (Folios 485 – 488 Tomo III), el 28 de mayo de 2009 el señor Omar Augusto Velandia Rodríguez, director Administrativo de Bienes Raíces de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá envió memorial radicado con el No. 2009-012-005980-2 manifestando (Folios 540 – 566 Tomo III): *Que dando cumplimiento a los compromisos adquiridos en el consejo comunal del 03 de abril de 2009, la empresa E.A.A.B. en acompañamiento con la Policía Nacional se hizo presente el día 13 de mayo del mismo año en el predio ubicado en la Calle 181 No. 37 – 83 de Bogotá, con el fin de realizar el replanteo y amojonamiento del predio propiedad de la empresa y el antiguo cauce del Rio Torca, que debido a la oposición presentada por los invasores los cuales ponen en riesgo la integridad física de los funcionarios de la empresa no fue posible terminar las actividades de replanteo obligándolos a retirarse del lugar, que se observo que en el sitio se vienen desarrollando un asentamiento donde se levantan construcciones de tipo estructural con cimentación para varios pisos muy lejos de ser cambuches realizados por personas de un nivel económico precario, que solicitan se realice la restitución del espacio público teniendo en cuenta los linderos según el estudio fotogramétrico realizado por la empresa donde se determinan las coordenadas del antiguo cauce del Rio Torca según ortofoto año 2000 las cuales están dibujadas al igual que las coordenadas del predio de la empresa en la ortofoto del año 2007, que es importante resaltar que el desarrollo urbanístico de esta invasión llega a tal punto que cuenta con vías vehiculares como se puede apreciar en el registro fotográfico, por tanto se requiere una acción urgente y efectiva que restituya este espacio público poniendo fin a los problemas de orden social que se ha generado por el asentamiento, que informan que la empresa tras varios intentos fallidos de amojonamiento, por oposición agresiva de la comunidad, está dispuesta a realizar el replanteo topográfico el día de la diligencia de restitución cuando estén presentes las autoridades correspondientes*

Con el escrito en mención, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá adjuntó los siguientes documentos: *Un plano predio de la E.A.A.B, registro fotográfico del predio invadido, copia de la escritura No. 2470 de la Notaria 22 del Círculo de Bogotá;* a folio 588 se encuentra escrito enviado a la Defensoría Del Espacio Público de la Alcaldía Local por parte del señor Ricardo Torres radicado con No. 2009-012-005079-2 y de fecha 06 de mayo de 2009 en la que manifestó *"(...) respetuosamente me permito manifestar que el sitio donde se encuentra el predio el cual poseo no tiene el carácter de espacio público, no es del acueducto municipal"* de igual manera agrego *"quiero manifestar que en el folio de matrícula No. 50N-407646 en su anotación No. 20 aparece que el predio es de propiedad el consuelo limitada. En la actualidad he iniciado tramite de prescripción de pertenencia en contra de esta firma, por el predio que actualmente ocupo y que es materia de esta controversia"* (Folios 588 – 589 Tomo III), con el escrito en mención el ciudadano adjuntó los siguientes documentos (Folios 590Tomo III– 603 Tomo IV):, *escrito de la Defensoría del Espacio Público con radicado 2008EE2162, certificado de Tradición y Libertad y folio de matrícula inmobiliaria No. 50N – 407646 y dirección del inmueble Diagonal 183 No. 40-01, escrito de la Curaduría Urbana No. 1 de fecha 17 de febrero de 2009, plano de la manzana catastral No. 0085281 donde se describe el predio el cual está encerrado en un circulo, copia de del fallo de la Fiscalía Setenta y Cuatro, unidad 5ª en el cual se archivan las diligencias de la querella instaurada por el señor Eduardo Feriz Perdomo y en contra de Ricardo Torres, recibo del pago del impuesto predial del inmueble ubicado en la diagonal 182 No. 19-75 Manzana J1 y cedula catastral No. 0085280-1-1000-10000.*

A folio 604 obra derecho de petición de fecha 15 de agosto de 2008 y radicado No. 2008-624-018530-2 enviado a esta Corporación de parte de la señora Exidenia Guillen Barbosa en la que manifestó (Folios 604 Tomo III – 647Tomo IV): *Que en la actualidad es poseedora de dos lotes que se encuentran en el inmueble de la Calle 181*

No. 37-83 o carrera 37 No. 181-63, que en reunión con las personas que se encuentran en posesión de los lotes en fecha de 12 de abril de 2008 fue nombrada presidente de la Junta de Acción Comunal, con el derecho de petición la ciudadana adjuntó los siguientes documentos: Certificado de Tradición y Libertad y folio de matrícula inmobiliaria No. 50N – 208787 y dirección del inmueble 1.) Calle 181 No. 37-83; 2) Calle 181 No. 36B-83 el cual fue impreso el 08-06-2009, copia de la Escritura Pública No. 508 de la Notaría 27 del Círculo de Bogotá; a folio 648 obra oficio suscrito por el Director Servicio Acueducto y Alcantarillado Zona 1 en el cual se consigna que “(...) además de lo anterior en la visita se encontró que se están realizando construcciones permanentes que al parecer están dentro de la Zona de Manejo y preservación Ambiental de la Quebrada Patiño, la cual desemboca en el Humedal de Torca.” (Folios 648 – 652 Tomo IV), seguido a esto obra en el folio 653, escrito suscrito por Rosa Guillen y radicado No. 2009-012-006861-2 con el cual se adjuntó el certificado de Tradición y Libertad y folio de matrícula inmobiliaria No. 50N – 208787 y dirección del inmueble 1.) Calle 181 No. 37-83 2) Calle 181 No. 36B – 83 (Folios 653 – 657 Tomo IV), a folio 662 obra visita técnico administrativa por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de fecha 05 de octubre de 2009, el cual cuenta con registro fotográfico y se concluye entre otras cosas que: “revisado el archivo físico y el sistema de información de la Defensoría del Espacio Público (SIDEPE), no se encontró información técnica que permita establecer que el área objeto de consulta corresponda a una cesión realizada al Distrito Capital, así como tampoco figura en el Registro Único de Patrimonio Inmobiliario Distrital (RUPI) (Folios 662 – 665 Tomo IV).

Con escrito de fecha 1 de junio de 2010 suscrito por la Jefe de División Gestión Predial radicado bajo el No. 2010-012-005893-2 y en el cual manifestó que “(...) teniendo en cuenta que la decisión que debe tomar la Alcaldía Local se fundamenta en establecer con claridad el carácter de uso público del bien objeto de la querella, a pesar que en la Resolución 187 del 2007, mediante la cual se ordenó la Restitución, ya ese Despacho había considerado la calidad del bien como de uso público a la zona considerada como Antiguo Cauce del Canal o Río Torca (...)” en el mismo sentido y luego de referir el material obrante en el expediente, la memorialista agrego que: “(...) Así las cosas, no existen fundamentos para que se genere duda por la Alcaldía Local de Usaquén, como para considerar que el inmueble pueda ser tratado como un Bien Fiscal, como se ha pretendido, al revisar la consulta que su Despacho hiciera a la Secretaría de Gobierno, en tal sentido. (...) Cualquier manto de duda que pudiera tener la Administración Local, quedó despejado con el concepto de la Secretaria de Gobierno de Bogotá obrante a folios 244 a 249, donde con claridad se señala el tratamiento de los Bienes Fiscales acorde con nuestra legislación civil en contraposición a los Bienes de Uso Público; como el del caso que nos ocupa, que se requiere para la conservación y preservación del paisaje, con el propósito que estas sean destinados al uso o disfrute satisfaciendo el interés colectivo (...)” (Folios 666 – 667 Tomo IV).

Con el memorial en mención se adjuntaron los siguientes documentos (Folios 668 – 691 Tomo IV): Copia de la Resolución No. 086 de 1996 de la E.A.A.B, copia de 4 planos del predio Canal del Río Torca, copia de 4 Boletines Catastrales de los predios Cl 181 No. 18B 83 IN 2, Cl 181 No. 18B 83 IN 3, Cl 181 No. 18B 83 IN 1, Cl 181 No. 18B 83, copia de la Escritura Pública No. 503 de la Notaría Única de Funza.

La Alcaldía Local mediante Resolución No. 761-10 del 10 de agosto de 2010 resolvió declararse inhibido de conocer las diligencias y ordeno el archivo de las mismas una vez en firme las actuaciones al de considerar: (Folios 693 – 698 Tomo IV):

- Que revisadas las diligencias se encuentra que a lo largo de las mismas la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá reclama la propiedad sobre el bien, siendo del caso señalar que dentro del material probatorio aportado dentro de las diligencias se encuentra además de la escritura pública No. 508 del 10 de febrero de 1984, la escritura pública No. 05340 del 28 de diciembre de 1998, otorgada por la Notaría 55 del Círculo de Bogotá, donde el señor BERNARDO JARAMILLO ARANGO, y otros, le otorgan a título de venta a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, y al señor LUIS EDUARDO ORTEGÓN MOLANO.
- Que en la misma escritura en su Clausula Decima se ha manifestado que la zona donde se encuentra el predio fue declarada de utilidad pública mediante resolución No. 0086 del 8 de marzo de 1996, expedida por el gerente general de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá por lo que se estaría frente a un bien patrimonial del estado destinado a la prestación de servicios públicos.
- Que se infiere de lo expuesto que no se trata de un bien de uso público y por tanto no es el despacho el llamado a dirimir el conflicto suscitado entre las partes.
- Que así las cosas comprobado por la entidad responsable de la defensa del espacio público y la adecuada administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad, que no existe espacio público susceptible

de restitución, mal podría seguir ese despacho una investigación contra los responsables de la ocupación del predio materia de controversia.

- *Que no ha podido materializar la orden de restitución debido a que por una parte existen dos títulos de dominio sobre el inmueble sujeto de investigación y por la otra, que la Defensoría del Espacio Público conceptuó la no existencia de espacio público a restituir, lo que hace que por derecho este despacho pierda la competencia para definir el asunto.*
- *Que siendo razón suficiente las consignadas el Despacho se Inhibe de conocer las diligencias adelantadas y deja en libertad a las partes para que acudan a la jurisdicción ordinaria quien por competencia deberá conocer del asunto.*

De la anterior decisión fue notificado el representante del Ministerio Público el 30 de diciembre de 2010, y en la misma fecha presento memorial por medio del cual interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación tras considerar que la Alcaldía Local si es el órgano competente para adelantar la querella por Restitución del Bien Público al considerar que: (Folios 668 – 691 Tomo IV):

- *En el caso que nos ocupa, los inmuebles identificados con los Chip AAA0116KPXS, AAA0154OJLF y AAA0167YZBS, se ubican en el Plano Topográfico No. U 65/ 1-36 dentro del límite de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) del Canal Torca, el cual de acuerdo al artículo 101 del POT (Decreto 190 de 2004) es un Corredor Ecológico de Ronda debidamente amojonado por la EAAB, que hace parte de la Escritura Ecológica Principal y por tanto, suelo de protección destinado a la recreación pasiva, restauración ecológica y la construcción de infraestructura para el uso público ligado a la defensa y control del sistema hídrico (artículo 78 numeral 4 del POT)*
- *Que consultados los reportes de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital figuran incorporados como propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., empresa industrial y comercial del Distrito que mediante Resolución No. 0086 del 8 de Marzo de 1996 los declaro de utilidad pública para la ejecución de una obra pública para la ejecución de una obra pública de interés social en el Canal y su Zona de Manejo y Preservación Ambiental.*
- *Que se considera que tales predios se colocan en posición de bienes de uso público (bajo la planificación, administración y mantenimiento de la EAAB) al haber sido destinados y afectados para una obra de interés público o social, como es el canalizar el cauce del Rio Torca y construir los interceptores que garanticen el manejo de aguas lluvias residuales.*

La Alcaldía Local mediante Resolución No. 206-11 del 26 de mayo de 2011 desato el recurso de reposición planteado por el Agente del Ministerio Público Local resolviendo no reponer la Resolución 761 del 10 de agosto de 2010, al de considerar que: (Folios 707 – 711 Tomo IV):

- *Que recibidos los argumentos esgrimidos por el recurrente se debe señalar que le asiste razón en afirmar que la Alcaldía Local es competente para conocer asuntos de espacio público y ese hecho no es ajeno ni a las funciones ni a las competencias asignadas a ese despacho, en ese sentido no es que no se quiera recuperar el espacio público, lo que se busca es que ante la presencia de dos títulos de dominio sea el juez competente quien dirima la controversia.*
- *Que no se pueden desconocer las pruebas aportadas por las partes y menos el informe entregado por la defensoría del espacio público quien concluye que no se está frente a una ocupación de espacio público.*
- *Que se verificó dentro de las diligencias las pruebas aportadas encontrando que tanto la señora ROSA EXIEDNIA GUILLEN BARBOSA, como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, acreditaron su derecho, por lo que en materia de posesión los documentos escriturarios y certificados mediante los cuales se acredite el dominio, son prueba que permite controvertir las pruebas para que tengan el valor de plena.*
- *Que el problema radica en que tanto la parte querellante como la querellada aducen mediante documentos idóneos la propiedad sobre el bien objeto de investigación, predio que cuando la empresa de*

Acueducto y Alcantarillado recibió se encontraba con un ocupante que fue quién loteó el sector; en este sentido el acueducto debió solucionar el problema de esa ocupación con quien le vendió.

- Que una vez el acueducto como parte querellante, dirima su conflicto frente a la titularidad del dominio y en caso de que salga victorioso podrá acudir a este despacho para solicitar la debida restitución.*
- Que se reitera que el despacho tuvo en cuenta el concepto emitido por el DADEP, quien manifiesta que si bien los predios que denuncia el acueducto son de su propiedad, los mismos se encuentran en propiedad privada, sin que exista ocupación del espacio público, hecho que hace que el despacho pierda competencia para conocer de las diligencias.*

Con posterioridad a ello el 16 de febrero de 2012 con radicado No. 2012-012-002092-2 por medio del cual el Director del Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público presentó escrito de *“coadyuvancia del recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación presentado por el representante del Ministerio Público Local del 30 de diciembre de 2010”* en el cual luego de citar el Acto Administrativo No. 062 del 29 de febrero de 2008 de esta Corporación refirió que: *“la primera autoridad policiva y administrativa de la Localidad debe garantizar el goce efectivo y pleno derecho a disfrutar el espacio público y su destinación al uso común, restituyendo el espacio público de conformidad con lo señalado en el decreto Ley 1421, en el artículo 86 numeral 7°.”* (Folios 713 – 714 Tomo IV).

La Alcaldía Local de Usaquén desata mediante la resolución 054-12 del 9 de abril de 2012 el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por el Dr. Jorge Z Baquero Ramírez, quien actúa como el Director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, en la cual decide no reponer la resolución 761 del 10 de agosto de 2010 al considerar que *“(…) el problema radica en que nos encontramos en una situación de la titularidad del predio, y se espera que la justicia ordinaria dirima el conflicto, además todas las actuaciones y decisiones administrativas se realizaron con base en los informes emitidos por el aquí recurrente, y es este concepto el que sirvió como base para tomar la decisión recurrida, sin que le asistan razones suficientes al recurrente para modificar dicha decisión por lo que no se repondrá en esta instancia (...)”* (Folios 715 – 718 Tomo IV)

A Folio 736 obra comunicación suscrita por la Subdirectora de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, con radicación No. 2012EE10001 y dirigido a esta corporación donde se manifiesta: *“De manera atenta les solicito amablemente tener en consideración el documento anexo a la presente comunicación, al momento de resolver el recurso de apelación interpuesto dentro del expediente de la referencia, toda vez que en él la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, manifiesta que predio ubicado en la Calle 181 No. 18B- 83 Interior 2, identificado con el CHIP CANAL TORCA. Igualmente, se señala que por la parte occidental del predio se encuentra ubicado el antiguo cauce del Rio Torca y la zona de manejo y preservación ambiental del actual canal, de tal suerte que toda la zona mencionada forma parte del espacio público de la ciudad.”*

En concepto técnico para actuación administrativa el cual cuenta con registro fotográfico y que corresponde a la visita efectuada en la fecha 20 de septiembre de 2013 el Arquitecto Jorge Alexander Alfonso Jaimes refirió: *“ATENDIENDO LA SOLICITUD DE REFERENCIA, DENTRO DE LAS DILIGENCIAS PROGRAMADAS DE CONTROL URBANO POSTERIOR DE SEGUIMIENTO A POLIGONOS DE MONITOREO ESTABLECIDOS POR LA SUBDIRECCION DE CONTROL Y VIGLANCIA DE LA SECRETARIA DE HABITAT, SE IDENTIFICO A LA OCUPACION 020 CANAL DE TORCA, COMPRENDIDA POR UN MODULO DE DOS PLANTAS, LA SEGUNDA RECIENTE, EN MUROS DE BLOQUE LADRILLO CONFINADO Y PLACA ALIGERADA EN UN AREA DE 12.0Mt X 4.0Mt = 32.0Mt X 2 PISOS = 64.0Mt2 CONSTRUIDOS, UBICADA EN EL BARRIO SAN ANTONIO DE LA UPZ No. 10 SAN ANTONIO. LA OCUPACION NO ESTA IDENTIFICADA DENTRO DE LAS RELACIONADAS POR LA SECRETARIA DE HABITAT Y SE UBICA JUNTO A LA OCUPACION 64 CON FRENTE Y ACCESO SOBRE EL CONTROL AMBIENTAL DEL LA CICLORUTA DEL CANAL TORCA, DENTRO DE LA MANZANA G (...)”* (Folio 803 Tomo IV)

Por lo anterior la Alcaldía Local expidió la Resolución 064 13 del 4 de octubre de 2013 en la que resolvió imponer la medida policiva de suspensión inmediata y sellamiento de la obra ubicada en la Diagonal 182 No. 19 -75 MJ junto a la ocupación 64 con frente y acceso sobre el control ambiental de la cicloruta del canal de Torca. (Folios 804 – 809 Tomo IV)

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA: De conformidad con lo establecido en el numeral 2° del artículo 191 del Código de Policía de Bogotá la Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D C, es competente para conocer del recurso de apelación de la referencia.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER: La Sala procederá a determinar cual es el deber de las autoridades administrativas cuando se trata de actuaciones tendientes a la protección y/o restitución del espacio público.

Respecto del tema, la Constitución Política consagra el derecho al espacio público como un derecho humano de carácter colectivo (o de tercera generación), al disponer en el artículo 82 que:

“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. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.” (Negrilla no original)

De otra parte, el Decreto 1504 de 1998 “por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”, señala cuáles son los elementos constitutivos de espacio público en los siguientes términos:

“Artículo 3º.- El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los **bienes de uso público**, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;*
- b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;*
- c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto.”*

El Decreto Ley 1421 de 1993 dispone en el artículo 86 que:

*“Corresponde a los alcaldes locales:... 7. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del **espacio público**, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales”. (Negrilla nuestra)*

En el mismo sentido el **Código Nacional de Policía** dispone en su artículo 132 que:

*“Cuando se trate de la restitución de **bienes de uso público**, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también de apelación para ante el respectivo gobernador.” Y el **Código de Policía de Bogotá** señala en el artículo 193 que “Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de las normas de convivencia:... 13. Conocer en primera instancia:... 13.2. De los procesos de **restitución del espacio público, de bienes de uso público o de propiedad del Distrito o de entidades de derecho público**”, y en el artículo 225, dice: “Establecida por las pruebas legales pertinentes, la **calidad de uso público del bien**, el Alcalde Local procederá a ordenar mediante resolución motivada su restitución, la que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta (30) días.” (Negrilla nuestra)*

Por su parte la Ley 810 de 2003 en su artículo 1 establece:

Artículo 1º. El Artículo [103](#) de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 103. Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación,

adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

*Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, **lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.***

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida.

En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

De lo expuesto se puede concluir que es deber de las autoridades competentes para conocer de estos temas, que luego de agotar todo el procedimiento deberán fallar determinando la calidad del bien objeto de investigación ordenando la medida que corresponda en pro del cumplimiento de la Ley y en caso de encontrarse probado la calidad de espacio público, ordenando su restitución.

EL CASO CONCRETO: Frente a la solicitud elevada por la Constructora Bolivar, en el sentido de adelantar la acciones tendientes la restitución del espacio público del predio de propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ubicado en la calle 181 No. 18B- 83 interior 1, interior 2 e interior 3, por encontrarse sobre este 26 ocupaciones, previa orden de restitución y revocatoria de la misma en cuanto a las personas no convocadas pero confirmada en cuanto a quienes hicieron parte de la actuación, la Alcaldía local continúa con el desarrollo procesal, para culminar adoptando una decisión de inhibición, a pesar de gran acopio probatorio recaudado y sin haber dado cumplimiento a la orden inicialmente dispuesta.

Lo anterior permite, evidenciar que la Alcaldía Local pese a existir tan abundante material probatorio en el plenario, adoptó la decisión de declarase inhibida para conocer del asunto y ordeno el archivo del expediente.

Determinación que no encuentra sustento en el ordenamiento aplicable al caso en particular, dado que dentro del plenario no se evidencia la imposibilidad lógico-legal que le impidiera decidir de fondo el asunto, cuando por el contrario, a la actuación se allego abundante material probatorio que debe ser valorado en forma conjunta y en caso de que este no resulte suficiente para dar certeza sobre la naturaleza del bien que se persigue, debió realizar dentro de su poder discrecional, todas las acciones pertinentes con el fin de esclarecer los hechos puestos en conocimiento, que para el caso tienen que ver con la naturaleza del bien inmueble objeto de la actuación (de uso público, fiscal o privado), la ocupación material y la existencia o no de autorización para ésta y con ello concluir en una medida que resuelva el conflicto.

Lo anterior encuentra razón de ser, dada la obligación que tiene la autoridad de cumplir con los deberes Constitucionales y Legales y que para el caso, baste con indicar la obligación que le surge al Alcalde de acuerdo con lo previsto tanto en el artículo 132 del Código Nacional de Policía y 225 del Código Distrital de Policía, donde se dispone que corresponde al Alcalde establecer, por todos los medios a su alcance, la calidad de uso público del bien que pretende restituir, y una vez determinado dicho aspecto, adoptar la decisión respectiva.

En efecto el Artículo 132 del Decreto 1355 de 1970 señala: "...los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada,..."

Y en igual sentido el Artículo 225 del Acuerdo 79 de 2003 establece: "...Establecida por las pruebas legales

pertinentes, la calidad de uso público del bien, el Alcalde Local procederá a ordenar...”

Así, se observa que sin haber profundizado ni analizado los elementos de prueba obrantes, necesarios y conducentes para establecer de manera clara la calidad de uso público o privado del bien inmueble objeto de la presente actuación administrativa, el *a quo* decide inhibirse y archivar el expediente, al considerar que *“el despacho tuvo en cuenta el concepto emitido por el DADEP, quien manifiesta que si bien los predios que denuncia el acueducto son de su propiedad, los mismos se encuentran en propiedad privada, sin que exista ocupación del espacio público, hecho que hace que el despacho pierda competencia para conocer de las diligencias”*.

En estos términos, ha de decirse que si bien es cierto dentro del material probatorio, el DADEP expidió un concepto donde manifiesto que el predio objeto de estudio pertenecía a predios de propiedad privada, también lo es, que la Zona objeto de estudio (Canal del Torca) fue declarada de utilidad pública mediante la Resolución No. 0086 del 1996, la cual es visible su copia en los folios 668 y siguientes; luego, corresponde a la autoridad competente adelantar la actuación probatoria necesaria para el esclarecimiento de los hechos, y previa valoración de este material en conjunto adoptar la decisión de fondo a que haya lugar.

La anterior consideración, obedece a que conforme con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades se instituyen a efectos de proteger los bienes de las personas, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, luego; así, siendo deber del Estado la protección del espacio público a efectos de que su destinación sea para el uso común, se concluye que corresponde a las autoridades en representación del Estado cumplir el mandato Constitucional reseñado en los artículos 2° y 82 de la Carta Política que al respecto indican:

“ARTICULO 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

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.

ARTICULO 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.*

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”

En este mismo sentido, ha de decirse que las actuaciones que para tal fin adelanten las autoridades administrativas, debe regirse por los principios orientadores consagrados en el artículo 209 Constitucional y el artículo 3° del decreto 01 de 1984, al efecto se trae la interpretación de la Corte Constitucional, cuando en Sentencia T-733/09 al referirse al principio de eficacia y deberes de las autoridades administrativas dijo: *“Surgen obligaciones concretas del postulado constitucional contenido en artículo 2° Superior, según el cual dentro de los fines esenciales del Estado está “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”. Con fundamento en esto, la jurisprudencia de esta Corte ha protegido el denominado “principio de eficacia de la administración pública”, según el cual las autoridades administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos. Dichas problemas constituyen deficiencias atribuibles a deberes específicos de la administración, y así las mencionadas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a éstos.”*

“(...)”

“El principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención. De ahí, que la jurisprudencia constitucional haya puntualizado también la necesidad de considerar los procedimientos de las autoridades bajo la noción de debido proceso administrativo”

Aunado a lo anterior, ha de decirse que conforme los poderes del Juez consagrados en el artículo 37 del C.P.C. corresponde al funcionario competente para dar solución a un asunto puesto en su conocimiento, emplear su

poder a efectos de evitar nulidades y decisiones inhibitorias tal cual lo prevé el numeral cuarto de la precitada norma cunado enseña: “4. Emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias.”

De la transcripción normativa y jurisprudencial, se extrae que es deber Constitucional y Legal de las autoridades administrativas, velar por la protección de los Bienes de uso público y garantizar que su destino sea para el uso de todo el conglomerado social, en tal virtud una vez se obtiene el conocimiento de algún hecho que pueda constituir la interrupción de la destinación común de un bien de uso público, corresponde a la autoridad competente adelantar las actuaciones pertinentes a fin de evitar su ocupación indebida o uso diferente al consagrado por el ordenamiento jurídico.

A lo anterior, se suma que no se cumple con la obligación Constitucional con el solo hecho de adelantar la actuación, sino que se hace indispensable que dentro de esta se practiquen las pruebas tendientes a establecer la naturaleza del bien, si existe ocupación indebida, el responsable de la ocupación y si este cuenta con algún tipo de autorización legal, para así entrar a ordenar o no su restitución, nótese que las posibilidades de decisión que establece la norma son solo estas, pues al consagrar que establecido por los medios que estén a su alcance y por las pruebas pertinentes, la calidad de bien de uso público, el Alcalde procederá a ordenar su restitución, entendiéndose que en caso de que practicadas las pruebas pertinentes se demuestre que se trata de un bien de naturaleza diferente, la autoridad se abstendrá de ordenar su restitución, luego, dentro del marco legal no se contempla la posibilidad de tomar decisiones inhibitorias como la que se revisa.

Sobre el particular la Corte Constitucional En la Sentencia C – 666 de 1996, del 27 de noviembre de 1996 con ponencia del M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, al referirse al tema de las Sentencias inhibitorias sostuvo:

*“En lo relativo a providencias judiciales, se denominan **inhibitorias** aquellas en cuya virtud, por diversas causas, el juez pone fin a una etapa del proceso, pero en realidad se abstiene de penetrar en la materia del asunto que se le plantea, dejando de adoptar resolución de mérito, esto es, “resolviendo” apenas formalmente, de lo cual resulta que el problema que ante él ha sido llevado queda en el mismo estado inicial. La indefinición subsiste.”*

“(…)”

La inhibición, aunque es posible en casos extremos, en los cuales se establezca con seguridad que el juez no tiene otra alternativa, no debe ser la forma corriente de culminar los procesos judiciales. Ha de corresponder a una excepción fundada en motivos ciertos que puedan ser corroborados en los que se funde objetiva y plenamente la negativa de resolución sustancial. De lo contrario, es decir, mientras no obedezca a una razón jurídica valedera, constituye una forma de obstruir, por la voluntad del administrador de justicia, el acceso de las personas a ella.”

“(…)”

“De la misma esencia de toda inhibición es su sentido de “abstención del juez” en lo relativo al fondo del asunto objeto de proceso. Siempre consiste, por definición, en que la administración de justicia no se pronuncia, esto es, no falla, no decide, no juzga. Y, si no juzga, carece de toda lógica atribuir al acto judicial en que se consagra tal determinación -de no juzgar- el carácter, la fuerza y el valor de la cosa juzgada, que de suyo comporta la firmeza y la intangibilidad de “lo resuelto”. Tal conclusión resulta mucho más clara y evidente en el caso de inhibiciones constitutivas de vías de hecho, por cuanto la flagrante violación judicial al ordenamiento jurídico no puede alcanzar en justicia el nivel y la intangibilidad de la cosa juzgada.”

Por su parte la Sentencia C-1027 del 2002 con ponencia de la M.P Dra. Clara Inés Vargas Hernández refirió:

“El artículo 229 Superior garantiza a toda persona el derecho para acceder a la administración de justicia, garantía que entraña la posibilidad de acudir libremente a la jurisdicción siendo parte en un proceso, promoviendo la actividad jurisdiccional que concluya con una decisión final motivada, razonable y fundada en el sistema de fuentes. También implica la existencia de pretensiones legítimas en cabeza de quienes accionan el aparato de la justicia. La jurisprudencia constitucional ha expresado que el acceso a la administración de justicia se constituye para el individuo en una necesidad inherente a su condición y naturaleza, ya que sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991”

“(…)”

“La Corte ha afirmado que el derecho de acceder a la administración de justicia es un derecho fundamental, cuyo alcance no

puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados, puesto que su esencia reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales, serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión."

De igual forma y de manera reiterativa en los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia se desprende que un fallo inhibitorio corresponde a la negación absoluta de un derecho fundamental de quien, amparado en el Estado Social de Derecho, acude a la jurisdicción en busca de solucionar un conflicto tal como lo manifestó en su decisión de 11 de noviembre de 2004 con ponencia del M.P. Dr. Carlos Ignacio Jaramillo donde se dijo:

"(...) la sentencia inhibitoria, por regla, es un pronunciamiento que desdibuja el ejercicio de la función judicial, en cuyas actuaciones, por cierto, debe prevalecer el derecho sustancial (art. 228 C. Pol. y 4 C.P.C.). Aunque formalmente es un fallo, la inhibición, en lo material, es la negación del esperado pronunciamiento que debe ponerle fin al conflicto jurídico (...)"

La reseña jurisprudencial, impone concluir que la decisión inhibitoria constituye un fallo formal que no resuelve el asunto de fondo, que a pesar de ser posible, esta debe corresponder a situaciones excepcionales fundada en motivos corroborables que no permitan adoptar decisión diferente; caso contrario, en primer lugar, se incurriría en vulneración del principio de eficacia, el cual a la luz de la Jurisprudencia implica cargas relacionadas con las funciones de las autoridades administrativas tendientes a solucionar en forma cierta y eficaz los problemas de la ciudadanía y en segundo lugar, se constituiría en una denegación de justicia, en la medida que no se resuelve el conflicto, pues se deja la situación tal como se presentó.

Ahora, teniendo en cuenta que pese a que los fallos inhibitorios no se encuentran prohibidos por nuestra legislación, ha de decirse que jurisprudencia ha establecido que estos solo son posibles vía excepción, así, esta figura no puede ser aplicada de manera apresurada sin razonamientos que demuestren que efectivamente al fallador no le quedaba otra salida, para el caso particular se como observa, tal como lo afirma el Ministerio Público, no se hizo análisis en conjunto del material probatorio acopiado, pues el a-quo solo se limitó a algunas pruebas en particular, dejando de lado la existencia de los demás medios allegados oportunamente y la facultad que le asiste de practicar otras pruebas si lo considera, a efectos de obtener la certeza sobre la naturaleza del bien objeto de actuación, pues, como se aprecia existen otros medios que tienden a demostrar naturalezas diferentes respecto del bien, correspondiendo en tal medida desarrollar una actividad probatoria que conduzca a la certeza en uno u otro sentido, a fin de evitar decisiones como la que se recurre; de no hacerlo se pueden generar situaciones jurídicas que afectan no solo el Derecho de acceso a la administración de justicia de quienes acuden en interés general ante la autoridad, sino que pueden presentarse problemas sociales como el referido en las diferentes visitas de verificación, y que va para una década desde que se puso en conocimiento de la administración, bajo tal condición habrá de revocarse la resolución recurrida.

Par el caso el caso en estudio, ese fallo inhibitorio se traduce en una negación de justicia con la cual se afecta a quienes están interesados en el resultado de la actuación tal como lo es la E.A.A.B, la comunidad que reside en el sector y el interés general, al encontrarse frente a una resolución que no decide de fondo y por tal los deja en la incertidumbre de saber si quienes allí se refugian encuentran respaldo para sus aspiraciones en el ordenamiento jurídico y para la comunidad que acude en interés general, de saber si se trata de un bien que pertenece a todos y por tal debe ser restituido, o si por el contrario se trata de un bien privado o fiscal que deba ser restituido por otros procedimientos.

Como consecuencia, a efectos de garantizar el debido proceso de los involucrados en la actuación administrativa, quienes tienen derecho a que las autoridades ante quienes se presentó la solicitud de restitución de Bien de uso público, tomen las medidas de fondo que la Legislación dispone para tal evento, se revocará la resolución objeto de recurso de apelación, sin perjuicio de que en ejercicio de sus funciones el a-quo, adelante las acciones tendientes a establecer con veracidad la naturaleza del bien sobre el que recae la presente actuación y en aplicación de los principios que gobiernan las actuaciones administrativas, en especial celeridad y eficacia, disponga las medidas que en derecho correspondan.

Por último se observa que la Alcaldía Local no ha dado cumplimiento a lo ordenado por esta Corporación en Acto Administrativo No. 150 del 29 de enero de 2009, por medio del cual revoco la Resolución No. 187 de 2007 en lo que tiene que ver con las personas de que habla el mencionado Acto Administrativo, por lo que se dispone

que se proceda de conformidad con lo allí dispuesto.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la Resolución No. No. 761-10 del 10 de agosto de 2010 proferida por la Alcaldía Local de Usaqué, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

SEGUNDO: Ordenar a la Alcaldía Local de Usaqué que dé cumplimiento a lo dispuesto en el Acto Administrativo No. 150 del 29 de enero de 2009 expedido por esta Corporación.

TERCERO: Contra el presente acto administrativo no procede ningún recurso.

CUARTO: Una vez en firme, remítanse las diligencias al Despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero

2.12. PROVIDENCIA N° 209

Jaime Martínez Suescún

Saldo pedagógico: PV-2014-0209. Jaime Martínez Suescún. Providencia dirime conflicto de competencias en el sentido de establecer que corresponde a los Alcaldes Locales el conocimiento y fallo de las acciones policivas tendientes a amparar la servidumbre de bienes de empresas de servicios públicos, artículo 29 de la Ley 142 del 94.

PROVIDENCIA N° 209

12 de junio de 2014

Radicación	100-95 (2014-435)
Asunto	Conflicto de Competencia
Querellante	Empresa de Energía de Bogotá
Querellado	Ocupantes Predio Divino Niño vano Torres 288-289
Procedencia	Alcaldía Local de Ciudad Bolívar Vs. Inspección 19 E Distrital de Policía
Consejero Ponente	Jaime Martínez Suescún

Dirime la Sala el conflicto de competencias suscitado entre el titular de la Inspección (19E) Distrital de Policía y la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, conforme los siguientes hechos.

ANTECEDENTES

Mediante comunicación radicada el 1 de septiembre de 1995, el jefe de División de Bienes Inmuebles de la Empresa de Energía de Bogotá, solicita a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar que se sirva dar aplicación al artículo 29 de la Ley 142 del 11 de julio de 1994, a favor de las empresas de servicios públicos, toda vez que la zona de seguridad de las líneas de transmisión de 230 KV Guavio-Tunal y Guavio-La Reforma Tunal) y que se encuentran en el sector de la Avenida Boyacá con entrada a la mina “Los Ajos”, de propiedad de la Ladrillera Santa Fe (entre las torres 288 y 289), ha sido invadida por la urbanización Acapulco, quienes han vendido y urbanizando sin respetar las mencionadas zonas de seguridad que se establecen debajo de las líneas de conducción de energía y que son de uso exclusivo de las Empresa de Energía de Bogotá, franja de terreno que según las normas de seguridad deben tener en el caso cuarenta metros de ancho tomados veinte metros a lado y lado del eje de la línea. (Folio 2).

Mediante auto de fecha 28 de septiembre de 1995 al Alcaldía Local de Ciudad Bolívar resuelve avocar conocimiento de las diligencias y como consecuencia ordenó practicar diligencia de inspección ocular, oficiar a la Secretaría de Obras Publicas ya la Procuraduría de Bienes del Distrito y demás pruebas que sean necesarias. (Folio 4).

La Alcaldía Local de Ciudad Bolívar practica visitas al inmueble objeto de queja los días 19 de agosto de 1997, 22 de septiembre de 1997, 7 de septiembre de 1999, 20 septiembre de 1999, 21 de marzo de 2000, 12 de julio de 2006, 26 de mayo de 2006, 25 de enero de 2007. (Folio 29, 49, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 200, 224, 224, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 2879, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 294, 295, 300).

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante comunicación informa a la Alcaldía Local que el Desarrollo Acapulco fue legalizado mediante la Resolución 1126/96, con plano CB30/4-14 y que según el artículo 2 y cuadro anexo No. 1 de la resolución se excluyeron de la legalización predio por encontrarse en ronda de quebrada y zona de manejo y preservación ambiental, como son los de la Manzana O: lotes 1, 2, 3 y 4 y Manzana Ñ: lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 . De otra parte señala que fueron excluidos por encontrarse en zona de afectación por línea de alta tensión los siguientes predios: Manzana A: lotes 40, 41, Manzana B: lotes 6, 7, Manzana LL: lotes 1, 34, Manzana L: lotes 1, 26, Manzana N: lotes 14, 15, Manzana Ñ:

lotes 8, 9, 10, 11, 12. (Folio 53 y 54).

La Empresa de Energía de Bogotá allega a la actuación administrativa fotocopias de escrituras públicas por medio de las cuales se constituye la servidumbres para la las líneas de transmisión. (Folio 57 al 161).

La Alcaldía Local procede a escuchar en diligencia de descargos a los señores Tulio Manuel Mancipe Ortiz, Jaime Alonso Marín Horta, José David Sierra, Jose Manuel Amaya y Jesús González Botta. (Folio 167, 168, 202, 204, 206, 376, 377).

Por medio de oficio radicado el 22 de abril de 2012 la Defensoría del Espacio Público informa a la Alcaldía Local que el predio denominado como área de afectación eléctrica, ubicado entre los mojones AF1, AF2, V3, V3 del plano del barrio Acapulco I, probado mediante la Resolución No. 1126 de diciembre 18 de 1996, e identificado con el Plano No. CB 30/4-14, hace parte de las áreas de cesión al Distrito Capital y por lo tanto no pertenece a los predios privados. (Folio 212 al 214).

La Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. el 29 de abril de 2008 solicita a la Inspección Decima Novena Distrital de Policía amparo policivo para retirar la invasión de franja de servidumbre de las líneas

de transmisión Guavio-Tunal, Reforma Tunal 230 Kv, por considerar que el 19 de abril de 2008 se detectó la invasión en la mencionada franja de propiedad de la Empresa de Energía de Bogotá, por construcción que se levanta en el vano de torres 288-289 en el barrio Divino Niño de la localidad de Ciudad Bolívar, lo cual está poniendo en peligro la seguridad de las personas y la operación de la línea de transmisión. (Folio 318 y 319).

La Inspección Decima Novena E Distrital de Policía el 14 de mayo de 2008 resuelve enviar la querella con todos sus anexos a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y advierte que en caso que la Alcaldía Local no comparta los argumentos expresados propone la colisión de competencia negativa, por considerar que la solicitud del querellante corresponde a la ocupación de un área de terreno de franja de servidumbre corresponde a espacio público de conformidad con la consulta jurídica elevada ante la Defensoría del Espacio Público que se puede consultar en: http://www.dadep.gov.co/archivos/documentos/jurídica/conceptos/Concepto_2006EE9023, por lo tanto le corresponde conocer del asunto al Alcalde Local. Así mismo señala que si bien es cierto, de acuerdo al artículo 195 del Código de Policía de Bogotá los inspectores de policía conocen de asuntos relacionados con los procesos que involucran derechos civiles, en los cuales estaría la perturbación a las servidumbres, pero teniendo en cuenta que los derechos de servidumbre que ostenta la Empresa de Energía de Bogotá, podrían verse afectados con una decisión en la cual se decreta la prescripción de la acción, se ordene concurrir a la justicia ordinaria para dirimir el conflicto, y como quiera que son derechos civiles serían prescriptibles, riesgo demasiado alto, como quiera que es la prestación de un servicio público esencial. (Folio 321 al 326).

A través de memorando radicado en la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar el 15 de mayo de 2008, el Inspector Décimo Noveno E procede a remitir la Querella No. 8893 de 2008 por perturbación a la servidumbre instaurada por la Empresa de Energía de Bogotá contra ocupantes del predio Divino Niño Vano de torres 288-289. (Folio 317).

El 21 de mayo de 2008 la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P, reitera su solicitud de amparo a servidumbre de conducción de energía y solicita la restitución del bien de utilidad pública en la zona de seguridad de la línea de transmisión de transmisión Guavio – Tunal –Reforma – Tunal a 230 Kv, contra las señoras Martha Ruth Rubiano Bomnita y Ana Elsa Naranjo González, por considerar que la zona fue entregada al Distrito Capital como Cesión Obligatoria de Zonas con destino a Uso Público (Barrios El Divino Niño y Acapulco) y que estas señoras invadieron la zona de protección de la línea de alta tensión, procediendo a levantar una vivienda ubicada en la carrera 15 bis sur No. 67-04 (nomenclatura no oficial) sin licencia de construcción, por lo que solicita que se restablezcan las cosas a su estado anterior Allega anexos. (Folio 331 al 370).

El 4 de junio de 2008 la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar informa al señor Ernesto Moreno Restrepo Vicepresidente de Transmisión de la Empresa de Energía de Bogotá que atendiendo a su oficio del 29 de abril de 2008 y remitido por la Secretaría general de Inspecciones, devuelta por competencia el 15 de mayo de de ese año, acusa recibo del escrito para hacer parte del acervo probatorio dentro de la Actuación Administrativa

No. 100 de 1995. (Folio 372).

La Alcaldía Local el 13 de junio de 2008 escucha en diligencia de descargos a las señoras Martha Ruth Rubiano Bombita y Ana Elsa Naranjo González. (Folio 376 y 377).

El 27 de agosto de 2008 la Alcaldía Local practica visita al inmueble objeto de la querella. (Folio 378 al 381).

La Defensoría del Espacio Público mediante oficio radicado el 4 de agosto de 2011, informa a la Alcaldía Local que en el sector Monterrey, Acapulco y el Divino Niño, por donde cruza una línea de conducción eléctrica se encuentran cuatro (4) zonas de uso público y una zona de afectación eléctrica así: Zonas de uso público: En el barrio Divino Niño una (1) zona destinada a Control Ambiental y dos (2) zonas destinadas a Servicios Públicos identificadas con los RUPI No. 2982-67, 2982-71 y 2982-72 respectivamente. En el barrio Monterrey una (1) zona destinada a zona verde identificada con RUPI 2979-2. En el desarrollo Acapulco, existe un (1) área que se identifica como Afectación Eléctrica y no hace parte de las zonas de cesión. (Folio 422 y 423).

La Secretaría Distrital de Planeación mediante oficio radicado el 15 de noviembre de 2013 remite a la Alcaldía Local imágenes aéreas de los desarrollos Acapulco I y Divino Niño, en las que se distinguen predios localizados dentro de la servidumbre por línea de alta tensión, el eje de la línea y el ancho total de la servidumbre en 60 metros (30 a cada lado del eje). (Folio 458 al 467).

Mediante auto de fecha 25 de abril de 2014 el Alcalde Local de Ciudad Bolívar resuelve remitir la Actuación Administrativa No. 100 de 1995, al Consejo de Justicia para que resuelva la colisión de competencia negativa con la Inspección de Policía Decima Novena E, por considerar que no se puede asimilar el bien fiscal ocupado y perteneciente a la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá S.A. a un Bien de Uso Público, por cuanto no tiene una connotación, carácter o calidad de uso común o público, toda vez que dentro de la actuación administrativa, no se demuestra que hay sido afectado para una obra de interés público o social, o haya sido declarado patrimonio cultural, arquitectónico o monumento histórico, para tenerlo como tal, y más aún teniendo en cuenta que dicho bien no ha sido destinado nunca al uso general por parte de los habitantes, no ha sido al servicio libre de la comunidad y por esta razón la Alcaldía Local no es competente para ordenar la restitución de dicho bien. (Folio 469 y 470).

CONSIDERACIONES.

COMPETENCIA: De conformidad con lo establecido en el artículo 191 numeral 1.2 del Acuerdo 79 de 2003, la Sala Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá D.C. es competente para conocer del conflicto planteado.

PROBLEMA JURIDICO: Determinar en quien recae la competencia para el conocimiento del asunto remitido a ésta instancia, conforme con lo expuesto en el artículo 29 de la Ley 142 de 1994 *"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."*

Sobre el tema particular de la competencia conviene precisar que el artículo 29 de la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente:

"Artículo 29: Amparo policivo. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales, tanto civiles como de policía, inmediatamente se lo solicite una empresa de servicios públicos, le prestarán su apoyo para hacer que se le restituyan los inmuebles que los particulares hayan ocupado contra la voluntad o sin conocimiento de la empresa; o para que cesen los actos que entorpezcan o amenacen perturbar, en cualquier tiempo, el ejercicio de sus derechos.

La autoridad respectiva ordenará el retiro de los ocupantes del inmueble o el cese de la perturbación, o de la amenaza de ella, conminando a los perturbadores con multas de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales, por cada semana o fracción de demora transcurrida desde la fecha de la respectiva resolución, y sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes. En todo caso, en ejercicio de tales procedimientos, se respetará el principio del debido proceso garantizado por el artículo 29 de la Constitución Política." (Negrilla nuestra).

De conformidad con el mencionado contenido normativo, tenemos que el legislador faculta a las empresas de servicios públicos a promover, en cualquier tiempo, ante las autoridades de cualquier orden, sean civiles o de policía, dentro de las que se encuentran las Inspecciones de Policía y las Alcaldías Locales, la solicitud de amparo policivo con la finalidad de que terceros le restituyan los inmuebles que hayan ocupado contra la voluntad o sin conocimiento de la empresa; o para que cesen los actos que entorpezcan o amenacen perturbar el ejercicio de sus derechos. En otras palabras, el legislador dispuso que la competencia para tramitar el amparo policivo solicitado por las empresas de servicios públicos para la restitución de inmuebles ocupados por particulares sin su consentimiento, recaería sobre las autoridades nacionales, departamentales y municipales, lo cual implica que bajo dicho precepto cualquier autoridad de éste orden podía ser competente para conocer del asunto. En ese orden de ideas teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Ley 142 de 1994 no determinó quien era específicamente el competente para conocer de este amparo policivo, se debe acudir a las normas de menor jerarquía a fin de establecer tal situación.

A fin de dilucidar la competencia de asuntos relacionados con bienes de las empresas de servicios públicos que se ven perturbados, se hace necesario señalar que para el caso de Bogotá el Acuerdo 079 del 20 de enero de 2003, del Concejo de Bogotá, en los artículos 193 numeral 3, 195 numeral 3.1 y 208 señaló:

“ARTÍCULO 193.- Competencia de los Alcaldes Locales. Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de las normas de convivencia:

(...)

*3. Coordinar con las demás autoridades de Policía las acciones tendientes a prevenir y a **eliminar los hechos que perturben la convivencia, en el territorio de su jurisdicción.**”* (Negrilla nuestra)

*“ARTÍCULO 195.- **Inspectores** de Policía Zona Urbana y Zona Rural. En relación con el cumplimiento de las normas de convivencia ciudadana, los Inspectores Distritales de Policía tienen las siguientes funciones:*

1. Conciliar para la solución de conflictos de convivencia ciudadana;

2. Conocer en única instancia:

(...)

3. Conocer en primera instancia:

3.1. De los procesos de Policía que involucren derechos civiles.

(...)” (Negrilla nuestra)

“ARTÍCULO 208.-Deberes de las autoridades de policía para proteger la posesión o mera tenencia. Las autoridades de policía, para proteger la posesión o mera tenencia que las personas tengan sobre los inmuebles deberán:

*a. **Impedir las vías de hecho y actos perturbatorios que alteren la posesión o mera tenencia sobre inmuebles y el ejercicio de las servidumbres.***

b. Restablecer y preservar la situación anterior cuando haya sido alterada o perturbada.” (Negrilla nuestra)

De acuerdo con la norma expuesta, resulta claro que expresamente fue asignada a los Inspectores de Policía la competencia para conocer en primera instancia de los procesos de policía que involucren derechos civiles, entre los que se encuentran los procesos de amparo a las servidumbres.

No obstante, en virtud de la expedición del Decreto 2239 del 16 de junio de 2009 *“por el cual se establece el procedimiento para adelantar las solicitudes de amparo policivo promovidas por las empresas de servicios públicos”*, el Gobierno Nacional por considerar que la Ley 142 de 1994 no establece un procedimiento concreto para hacer efectivo y oportuno el amparo policivo solicitado por las empresas de servicios públicos, resuelve reglamentar el artículo 29 de dicha ley y en el artículo 1 dispone:

*“Artículo 1°. Las Empresas de Servicios Públicos a las cuales particulares hayan ocupado sus inmuebles contra su voluntad o sin su consentimiento o hayan ejecutado actos que entorpezcan o amenacen perturbar, en cualquier tiempo el ejercicio de sus derechos, **podrán solicitar ante el Alcalde Municipal o Distrital el***

amparo policivo que trata el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, para hacer que se restituyan sus inmuebles o para que cesen los actos o amenazas de perturbación.” (Negrilla nuestra).

Del mencionado texto normativo, se establece que la competencia para conocer de los amparos policivos que solicitan las empresas de servicios públicos, fue expresamente atribuida a los Alcaldes Municipales o Distritales, superando así la indefinición que hablaba de autoridades en general y que en el caso de Bogotá, dicha competencia estaría en cabeza del Alcalde Mayor de la Ciudad, en su condición de alcalde Distrital. En este contexto, tenemos que el artículo 1 del Decreto 2239 del 16 de junio de 2006 restringió la competencia que había sido designada a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, tanto civiles como de policía, en el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, al conocimiento de los alcaldes Distritales y Municipales.

Posteriormente, el Gobierno Nacional a través del Decreto 1575 del 14 de mayo de 2011 *“Por el cual se establece el procedimiento de amparo policivo para las Empresas de Servicios Públicos y se dictan otras disposiciones”*, considera que el procedimiento establecido en el Decreto 2239 de 2009 debe ser modificado, a fin de contar con un mecanismo más eficaz y que adicionalmente cubra las áreas declaradas de utilidad pública e interés social, necesarias para la ejecución de los planes, proyectos y obras para la prestación de los servicios públicos y es así que en el artículo 1º, establece lo siguiente:

“Artículo 2. La autoridad competente para conocer del amparo policivo de que trata el artículo 1º de este decreto corresponde, en primer orden, al Alcalde o su delegado, con el apoyo de la Policía Nacional.” (Negrilla nuestra).

Así, atendiendo a la mencionada normatividad, resulta claro que la competencia para conocer del amparo policivo contenido en el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, fue asignada de manera específica y concreta al Alcalde, pero a su turno crea la posibilidad que esta sea delegada.

En razón de tal voluntad legislativa, el Alcalde Distrital expide el Decreto Distrital 21 del 15 de enero de 2013. *“Por el cual se delega una función en los/las Alcaldes (as) Locales de Bogotá. D.C.”*, que en el artículo 1º resuelve lo siguiente:

“Artículo 1º-Delegar en los/las Alcaldes(as) Locales de Bogotá, D.C., el conocimiento y trámite de las solicitudes de amparo policivo de que trata el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, promovidas por las empresas de servicios públicos domiciliarios.” (Negrilla nuestra).

Del aludido artículo, se determina sin lugar a equívocos que la competencia para conocer de los procedimientos que las empresas de servicios públicos, adelanten con el fin de restituir y proteger de las perturbaciones los bienes que a su favor se encuentren, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, le ha sido asignada en forma específica, vía delegación a los alcaldes Locales del Distrito Capital.

CASO CONCRETO. Revisado el expediente, encontramos que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar inició la Actuación Administrativa No. 100 de 1995, en atención a una comunicación enviada el 1 de septiembre de 1995, por el jefe de División de Bienes Inmuebles de la Empresa de Energía de Bogotá, en la que solicita que se de aplicación al artículo 29 de la Ley 142 del 11 de julio de 1994, a favor de las empresas de servicios públicos, toda vez que la zona de seguridad de las líneas de transmisión de 230 KV Guavio-Tunal y Guavio-La Reforma Tunal) y que se encuentran en el sector de la Avenida Boyacá con entrada a la mina “Los Ajos”, de propiedad de la Ladrillera Santa Fe (entre las torres 288 y 289), ha sido invadida por la urbanización Acapulco, quienes han vendido y urbanizando sin respetar las mencionadas zonas de seguridad que se establecen debajo de las líneas de conducción de energía y que son de uso exclusivo de las Empresa de Energía de Bogotá, franja de terreno que según las normas de seguridad deben tener en el caso cuarenta metros de ancho tomados veinte metros a lado y lado del eje de la línea. (Folio 2).

Una vez el Alcalde Local avoca conocimiento de los hechos tal como se observa a folio 4, procedió a desplegar su actividad probatoria tendiente a esclarecer los hechos, pues se evidencia que practicó varias visitas al inmueble objeto de la actuación, ofició al Departamento Administrativo de Planeación Distrital y a la Defensoría del Espacio Público y escuchó en diligencia las opiniones de los ciudadanos involucrados.

Estando en trámite la mencionada actuación administrativa ante la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, la Empresa de Energía de Bogotá acudió el 29 de abril de 2008 a la Secretaría General de Inspecciones y presentó solicitud de amparo policivo a fin de retirar la invasión de franja de servidumbre de las líneas de Transmisión Guavio-Tunal, Reforma Tunal 230 KV, asunto que en virtud del de las reglas del reparto le correspondió a la Inspección Décima Novena E Distrital de Policía.

La Inspección Décima Novena E Distrital de Policía, el 14 de mayo de 2008 resuelve enviar la querella con todos sus anexos a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y advierte que en caso que la Alcaldía Local no comparta los argumentos expresados propone la colisión de competencia negativa, por considerar que la solicitud del querellante corresponde a la ocupación de un área de terreno de franja de servidumbre que corresponde a espacio público y por ende la competencia radica en el Alcalde Local. (Véase folio 321 al 326).

Por su parte la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar una vez recibe la querella junto con sus anexos, remitida por la Inspección Diecinueve E Distrital de Policía, así como un memorial en donde la Empresa de Energía de Bogotá a través de abogado reitera su solicitud de amparo a la servidumbre de conducción de energía y solicita la restitución del bien de utilidad pública, en la zona de seguridad de la línea de transmisión de transmisión Guavio – Tunal –Reforma – Tunal a 230 Kv, resuelve el 4 de junio de 2008 informar al señor Ernesto Moreno Restrepo Vicepresidente de Transmisión de la Empresa de Energía de Bogotá que atendiendo a su solicitud y a las diligencias enviadas por la Secretaría General de Inspecciones, devueltas por competencia, acusa recibo de las mismas, a fin que hagan parte del acervo probatorio dentro de la Actuación Administrativa No. 100 de 1995. Acto seguido procede a continuar con su actividad probatoria y para ello escucha en diligencia de descargos a algunas de las personas que querelladas por la Empresa de Energía de Bogotá y a practicar nuevas visitas al inmueble. (Folio 372).

Mediante auto de fecha 25 de abril de 2014 el Alcalde Local de Ciudad Bolívar resuelve remitir la Actuación Administrativa No. 100 de 1995 al Consejo de Justicia para que resuelva la colisión de competencia negativa con la Inspección de Policía 19 E, por considerar que no se puede asimilar el bien fiscal ocupado y perteneciente a la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá S.A. a un Bien de Uso Público, por cuanto no tiene una connotación, carácter o calidad de uso común o público, toda vez que dentro de la actuación administrativa, no se demuestra que haya sido afectado para una obra de interés público o social, o haya sido declarado patrimonio cultural, arquitectónico o monumento histórico, para tenerlo como tal, y más aún teniendo en cuenta que dicho bien no ha sido destinado nunca al uso general por parte de los habitantes, no ha sido dado al servicio libre de la comunidad y por esta razón la Alcaldía Local no es competente para ordenar la restitución de dicho bien. (Folio 469 y 470).

Atendiendo el problema jurídico planeado en la presente providencia, y conforme al análisis normativo expuesto en párrafos anteriores, encontramos que actualmente el Decreto Distrital 21 del 15 de enero de 2013 *"Por el cual se delega una función en los/las Alcaldes(as) Locales de Bogotá. D.C."*, resuelve en el artículo primero delegar la competencia en los/las Alcaldes (as) Locales de Bogotá, D.C., para avocar conocimiento y tramitar las solicitudes de amparo policivo de que trata el artículo [29](#) de la Ley 142 de 1994, promovidas por las empresas de servicios públicos domiciliarios.

En virtud de la normatividad citada, se determina expresamente que en el caso de Bogotá D.C., la competencia para conocer del trámite de las solicitudes de amparo policivo promovidas por las empresas de servicios públicos domiciliarios, contempladas en el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, reglamentado en el Decreto 1575 de 2011, a partir del 22 de enero de 2013 (fecha en que se publicó el Decreto Distrital 21 de 2013), radica única y exclusivamente en el Alcalde Local, en este caso en el de Ciudad Bolívar por plena disposición normativa. Ahora, si se dejara de lado ésta situación normativa, no se puede desconocer la figura de inmutabilidad de la competencia, que es una premisa en virtud de la cual, un funcionario que ha asumido dicha competencia, sólo puede separarse de la misma cuando la parte demandada hace uso de los mecanismos idóneos para establecer que su definición corresponde a otro estrado y en concordancia con tal precepto, el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil, señala lo siguiente:

"ARTICULO 21. CONSERVACION Y ALTERACION DE LA COMPETENCIA. La competencia no variará por la intervención sobreviniente de personas que tengan fuero especial o porque éstas dejaren de ser parte en el proceso, salvo cuando se trate de agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno nacional.

La competencia por razón de la cuantía señalada inicialmente podrá modificarse en los siguientes casos:

- 1. En los procesos de sucesión, por causa del avalúo en firme de los bienes inventariados.*
- 2. En los contenciosos que se tramitan ante juez municipal, por causa de demanda de reconvencción o de acumulación de procesos o de demanda ejecutiva. En tales casos, lo actuado hasta entonces conservará su validez y el juez lo remitirá a quien resulte competente. ”*

De acuerdo al mencionado artículo, resulta claro que el funcionario que le dé inicio a la actuación conservará su competencia, y no podrá variarla o modificarla por factores distintos al de la cuantía.

A su vez, el artículo 97 del C.P.C., dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 97. LIMITACIONES DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS Y OPORTUNIDAD PARA PROPONERLAS. El demandado, en el proceso ordinario y en los demás en que expresamente se autorice, dentro del término de traslado de la demanda podrá proponer las siguientes excepciones previas:

- 1. Falta de jurisdicción.*
- 2. Falta de competencia.*
- (...)”*

Dicho contenido normativo, expone como carga procesal del extremo demandado, alegar la excepción previa de incompetencia del funcionario, lo que debe hacer en las oportunidades procesales que se establecen para el efecto como lo es en el traslado de la demanda, so pena que sea saneada.

En este sentido la Sentencia del 27 de enero de 1994 de la Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló: *“Ha sido aceptado tradicionalmente por doctrina y jurisprudencia que, según el principio de la perpetuatio jurisdictionis, la situación de hecho existente al momento de admitirse la demanda, determina la competencia para todo el curso del proceso, sin que posteriores modificaciones puedan afectarla, salvo en los casos que señala el artículo 21 del C. de P. C.”*

Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, al advertir que conforme al artículo 21 del Código de Procedimiento Civil, el juez que asume la competencia no podrá variarla por factores distintos al de la cuantía:

“(...) no podrá variarla o modificarla por factores distintos al de la cuantía que se indica en el inciso segundo de esta norma. Si por alguna circunstancia la manifestación del demandante resultare inconsistente..., es carga procesal del extremo demandado alegar la incompetencia del juez, lo que debe hacer en las oportunidades procesales que se establecen para el efecto.”²⁸

En el presente caso, tenemos que para la fecha en que la Inspección Décima Novena E Distrital de

Policía remitió la querella instaurada por la Empresa de Energía de Bogotá (14 de mayo de 2008), la autoridad que venía conociendo del asunto desde el 28 de septiembre de 1995, aunque con una denominación diferente *“invasión presentada sobre la zona de seguridad de las líneas de transmisión de 230 KV Guavio-Tunal y Guavio-La Reforma Tunal”*, era la Alcaldía local de Ciudad Bolívar, lo que da lugar a la aplicación de la figura de la inmutabilidad de la competencia, anteriormente descrito. La presente situación fuerza a concluir que la Alcaldía Local desde hacía 13 años atrás había asumido la competencia y en ese orden de ideas, es su deber

continuar con la actuación administrativa hasta su culminación, en aplicación del principio de la perpetuatio jurisdictionis o de inmutabilidad de la competencia; circunstancia a la que se llega vía interpretación normativa según las voces del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 *“Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”*, que claramente dispone que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir, pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Bajo tal circunstancia, teniendo en cuenta que la Alcaldía Local avocó trece años atrás el conocimiento de la querella, por los mismos hechos narrados en la querella remitida por Inspección de Policía, y que con posterioridad a haberse adelantado la actuación, decide desprenderse de su conocimiento bajo una fallida situación de falta de competencia, cuando a más de la figura de la inmutabilidad ya reseñada, con la expedición del citado decreto Distrital 21 de 2013, en forma expresa se radica la competencia en cabeza de los alcaldes locales para conocer de los asuntos de que trata el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, condiciones dentro de las que se impone afirmar que quien debe adelantar, tramitar y decidir las solicitudes de amparo presentadas por las empresas de servicios públicos en Bogotá, es el alcalde de la localidad donde se presente el acto perturbatorio

Así, en materia de competencia, debe recordarse que la Alcaldía Local no le es dable sustraerse por su propia iniciativa de la competencia que inicialmente asumió, en virtud del principio de la inmutabilidad de la competencia, pues en términos de la jurisprudencia se conoce como la inalterabilidad de la competencia que por aplicación del principio de la «perpetuatio jurisdictionis», una vez establecida y sin ninguna clase de objeción por el querellado, no se puede bajo posteriores elucubraciones del funcionario o la práctica oficiosa de pruebas, alegar que no es el competente, cuando debió realizar tan sesudo examen previo a avocar el conocimiento del asunto, luego al omitir tal valoración y consiente de la facultad que lo asistía asumió el trámite de la actuación administrativa, mal puede desconocerse el principio de inmutabilidad y menos el contenido normativo que no deja duda de que tal facultad le ha sido asignada por delegación expresa del Alcalde Mayor de la Ciudad.

Por consiguiente, bajo el amparo del aludido principio y el cumplimiento de la normatividad vigente, con el propósito de garantizar el adecuado acceso a la administración de justicia y el cumplimiento de principios orientadores de la función de policía tales como inmediatez, prevención, reparación, oportunidad y celeridad, esta Corporación, determinará que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar es competente para proseguir con el conocimiento del asunto que originó el presente conflicto de competencias.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE:

PRIMERO: Dirimir la colisión de competencia negativa suscitada entre la Inspección Décima Novena E Distrital de Policía y la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, en el sentido de señalar que corresponde continuar con el trámite de las diligencias a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, remítase la actuación a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar para que continúe con el conocimiento y despliegue el trámite correspondiente.

TERCERO: Comunicar esta decisión a la Inspección Décima Novena E Distrital de Policía, conforme lo expuesto.

CUARTO: Contra el presente proveído no procede ningún recurso.

QUINTO: En firme la presente decisión, remitir el expediente a la Alcaldía al competente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME MARTINEZ SUESCUN
Consejero

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero

2.13. ACTO ADMINISTRATIVO No. 0618
William Gabriel Jiménez Schroeder

Saldo Pedagógico: AA-2014-0618. *William Jiménez. En la presente decisión se analiza el control que se ejerce a un establecimiento comercial con actividad de Ladrillera que corresponde a un uso industrial, diferenciándola de la actividad minera. Así mismo, en lo referente a control sobre uso del suelo se hace un análisis de los diferentes instrumentos de planificación de uso del suelo que se superponen simultáneamente al área donde se desarrolla la actividad como son la UPZ, el plan parcial, las normas de uso para parque de escala zonal y el alcance de la definición de usos futuros en suelo protegido.*

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0618

Bogotá, D.C., 16 de julio de 2014.

Radicación Orfeo:	2007180880100048E. Exp. 065/1995/EC. (Int.2014-0253)
Asunto:	Verificación de Requisitos Establecimientos de Comercio
Presunto infractor:	Gres San José S.A.S. - Carlos Andrés Morales Henao
Procedencia:	Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe
Consejero Ponente:	William Gabriel Jiménez Schroeder

Se pronuncia la Sala respecto de los recursos de apelación formulados por el apoderado de la entidad comercial Gres San José S.A.S. y el de la señora agente de Ministerio Público, contra la Resolución No. 628 del 05 de diciembre de 2013, proferida por la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe, previos los siguientes,

ANTECEDENTES

Obra en el expediente29: **Copia de la Querella No. 076 de 1992.** En ella se aprecian las siguientes actuaciones principales: Comunicación remitida por la Secretaria de Ambiente de fecha 29 de septiembre de 1993 respecto de la Ladrillera los Molinos y la Ladrillera San José [fs.1-2]; Auto del 23 de septiembre de 1993 mediante el cual la Alcaldía Local decide fijar fecha de inspección ocular el 22 de octubre de 1993 [fl.3]; Memorial remitido por el secretario de la Junta de Acción Comunal Marruecos de fecha 8 de noviembre de 1993 [fs.4-5]; Escrito de autorización de entrada de una draga a la Ladrillera San José, de fecha enero 20 de 1993 [fl.10]; Comunicación de fecha 29 de marzo de 1994 suscrita por el Presidente de la Ladrillera San José [fs.15-16]; Concepto de uso emitida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de fecha 28 de abril de 1994 [fs.26-27]; Diligencia de inspección ocular de fecha 26 de mayo de 1994 [fs.28-30]; Informe del 23 de junio de

1994, remitido por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente [fs.31-32]; Concepto de uso emitido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de fecha 29 de septiembre de 1994 [fl.33]. **Querella No. 011 de 1994.** Se aprecian las siguientes actuaciones principales: Traslado del derecho de petición remitido por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA de fecha 19 de mayo de 1995 [fs.40-45]; Concepto de uso industrial emitida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de fecha 10 de Julio de 1995 [fl.47]; Comunicación del DAMA sobre el cierre de canteras, chircales y similares de fecha 11 de abril de 1997 [fs.48-53]. **Querella No. 017 de 1994.** Auto de fecha 29 de diciembre de 1994 mediante el cual fija fecha para inspección ocular el día 17 de febrero de 1995 [fl.68]. **Querella No. 062 de 1995.** Se aprecian las siguientes actuaciones principales: Diligencia de descargos rendido por el señor Luis Antonio García de fecha 7 de octubre de 1995 [fl. 74 y revés]; Comunicación de la ladrillera San José de fecha 28 de noviembre de 1997 [fs.79-80]; **Querella No. 021 de 1994.** Comunicación de la Personería de Bogotá de fecha 2 de enero de 1998 [fl.85]; **Querella No. 065 de 1997.** Se aprecian las siguientes actuaciones principales: Auto del 27 de octubre de 1997 donde se ordena acumular las querellas No. 2121 y 771 de 1996 a la queja No. 065 de 1997 [fs.76-77]; Auto del 13 de febrero de 1998 donde se ordena fijar fecha para inspección ocular [fl.93]; Informe de visita técnica rendido por la Unidad de Prevención y Atención de Emergencias de fecha 13 de febrero de 1998 [fs.96-100]; Informe emitido por la Unidad de Prevención y Atención de Emergencias de fecha 12 de mayo de 1998 [fs.103-104]; Diligencia de descargos rendido por el señor Luis Enrique Mejía el 14 de mayo de 1999 [fl.122]; Diligencia de suspensión de actividades de fecha 20 de julio de 1999 [fl.125]; Acta de sello definitivo emitido por el Comandante Décima Octava Estación De Policía [fl.126]; Diligencia de inspección ocular de fecha 20 de junio de 2001 [fl.154]; diligencia de descargos rendido por la señora Lucinda Cáceres de Núñez el 26 de junio de 2001 [fs.158-159]. **Querella No. 1079 de 2000.** Copia de la Resolución No. 1600 del 21 de diciembre de 2001, remitida por remitido por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA [fs.162-164]. **Querella No. 041 de 1995.** Solicitudes de práctica de visita técnica a la arquitecta de apoyo Luz Marina Mosquera [fs.211-212 y 216].

Respecto de la **Actuación No. 065 de 1995** que nos ocupa, obran en el expediente las siguientes actuaciones: Visita administrativa del 19 de mayo de 2006 efectuada por el arquitecto adscrito a la Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe [fs.167-168]; Comunicación remitida por el Subdirector Jurídico del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente del 16 de septiembre de 2004 [fs.170-171]; Acta de visita administrativa de actividades desarrolladas en ladrilleras, efectuada por la alcaldesa local y el asesor jurídico de la misma entidad del 5 de junio de 2006 [fs.174-175]; Visita administrativa del 26 de abril de 2006 efectuada por el arquitecto adscrito a la Alcaldía Local Rafael Uribe Uribe [fl.176]; Informe de verificación No. 250 rendido por el arquitecto adscrito a la alcaldía local en la visita efectuada el 10 de marzo de 2010 [fs.179-180]; Informe de verificación No. 588 rendido por el arquitecto de apoyo de la Alcaldía Local de fecha 16 de diciembre de 2010 [fl.181]; Informe de verificación No. 212 rendido por el arquitecto adscrito a la alcaldía local en la visita efectuada el 10 de agosto de 2011 [fl.189]; Informe de verificación No. 253 rendido por el arquitecto adscrito a la alcaldía local en la visita efectuada el 19 de noviembre de 2012 [fl. 191 y revés]; Concepto de norma emitida por la Secretaría Distrital de Planeación de fecha 10 de mayo de 2013 [fs.193-194]; Oficio remisorio de fecha 4 de julio de 2013, de la Resolución No. 793 de 2013 por la Secretaría Distrital de Ambiente [fs.195-209]; Diligencia de expresión de opiniones rendida por el señor Carlos Andrés Morales Henao, en su calidad de representante legal de Cerámicas San José S.A. [fs.213-214]; Oficio remisorio del Acta de materialización de cierre preventivo de la suspensión de actividades de Gres San José realizada el 9 de agosto de 2013 por parte de la Estación de Policía Rafael Uribe Uribe [fl.219-220]; Comunicación de la Secretaría Distrital de Ambiente de fecha 29 de octubre de 2013 donde remiten copia de la

Resolución No. 1857 y 793 de 2013 [fs.224-253]; Informe de visita realizada el 29 de octubre de 2013 por el Comandante Décima Octava Estación Rafael Uribe Uribe donde manifiesta que hubo actividad de en la ladrillera sin la presencia de la Secretaría Distrital del Medio Ambiente [fs.254-262]; Informe de verificación E.C. 107-2013 del grupo de Gestión Jurídica de la Alcaldía Local de fecha 30 de octubre de 2013 [fs.264-276].

Decisión de fondo objeto de pronunciamiento.

Mediante la Resolución No. 0628 del 5 de diciembre de 2013, se ordena el cierre definitivo del establecimiento de comercio, de razón social “Gres San José S.A.S.”, con actividad comercial de ladrillera, ubicado en la Calle 49 Bis Sur No. 5 D – 04 del Barrio San Agustín de esta ciudad, persona jurídica representada legalmente por el señor Carlos Andrés Morales Henao, y por violación a las normas de uso del suelo tras considerar que: En el año de 1995 la norma de uso que regía a los predios era la de Actualización Residencial General identificado con el Código ARG-03-C Eje Zonal en virtud del artículo 48 del Decreto 735 de 1993; que la ladrillería se clasifica como industria transformadora y debido a su alto impacto se trata de un uso compatible en la zona industrial prohibida en las demás áreas de actividad; que de acuerdo a la normatividad vigente, la actividad realizada en el establecimiento se encuentra clasificada como uso industrial de alto impacto, el cual se permite única y exclusivamente en las zonas que se determinan en el Mapa No. 28, y que además se encuentra en un suelo de protección, es decir, que la producción de ladrillo no ésta permitida en el sector y que ubicándose el establecimiento en suelo de protección, lo que procede es el cierre definitivo del mismo. Decisión notificada personalmente a la agente del Ministerio Público el 11 de diciembre de 2013 y a la declarada infractora el 17 de diciembre de 2013 [fs.277-283].

De los recursos presentados.

El 17 de diciembre de 2013, la señora agente del Ministerio Público formula recurso de reposición y en subsidio el de apelación, indicando como razones de su inconformidad las siguientes: **1.)** Que durante el proceso se evidencia que no hay certeza de la dirección exacta del establecimiento investigado ya que aparece la Carrera 5L No. 48 C-42 Sur Chircales y Calle 49 Bis Sur No. 5 D – 04 del Barrio San Agustín; **2.)** Que en la actuación administrativa no ha existido claridad acerca de la razón social de la querellada o del nombre del representante legal, si es persona natural o jurídica ya que aparece inicialmente contra Luis Antonio García Gómez, luego contra Cerámicas San José S.A. y contra Gres San José S.A.S., representada por Carlos Andrés Morales Henao; **3.)** Que en el evento de que sea persona jurídica no existe certeza de quien funge como representante legal debido a que dentro del trámite han actuado por un lado el señor Carlos Andrés Morales Henao y por otro lado el señor Omar Sotello Ulloa [fs.288-293].

El 20 de diciembre de 2013, la empresa Gres San José S.A.S. a través de apoderado formula recurso de reposición y en subsidio el de apelación, indicando como razones de su inconformidad las siguientes: **1.)** Que la zona geográfica ubicada en la UPZ No. 54 – Marruecos no se encuentra encuadrada en ninguno de los criterios legales señalados para indicar que sea suelo de protección, y por ende resulta una imprecisión que la administración lo haya determinado de esa manera, por el solo hecho de que no tiene usos, pues tal categoría lo determina las entidades distritales competentes bien sea Planeación Distrital o en su defecto la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias; **2.)** Que según el concepto emitido por la Secretaría Distrital de Planeación que anexa, el uso asignado al inmueble

donde está ubicada la ladrillera (la cual se ha ejercido por más de 50 años), es de actividad minera, tarea propia de un uso industrial, además señala que no se tiene aún certeza de la identificación y categorización de uso del suelo y que no es la Alcaldía Local la que ha de definir el uso de suelo, sino que es la Secretaría Distrital de Planeación la llamada a definir el mismo, además que ésta última entidad debe precisar el “*Uso Futuro*” del predio donde se ubica la actividad comercial desarrollada [fs.295-303]. Aporta con el escrito, los siguientes documentos: Certificado de Existencia y Representación Legal de Gres San José S.A.S. [fs.307-308], Copia de derecho de petición dirigido a la Secretaría Distrital de Planeación de fecha mayo 6 de 2013 [fs.305-306], Copia respuesta de solicitud de información emitido por la Secretaría Distrital de Planeación, de fecha 17 de mayo de 2013 [fs.309-313].

Pronunciamiento de la reposición.

Con la Resolución No. 059 del 19 de febrero de 2014, la primera instancia desata la reposición, resolviendo no reponer la orden de cierre definitivo, y concede la apelación ante esta Instancia. Decisión notificada personalmente a la agente del Ministerio Público el 20 de febrero de 2014 y al declarado infractor el 11 de marzo de 2014 [fs.338-346].

Otras actuaciones de instancia.

Informe de diligencia de seguimiento a la medida preventiva de suspensión de las actividades de la sociedad Gres San José S.A.S., efectuada el 5 de febrero de 2014 por el Comandante de la Décima Estación de Policía Rafael Uribe Uribe [fs.349-350].

Es preciso señalar que una vez el expediente al Despacho, se observó que algunas piezas procesales pertenecían a varias actuaciones y que la foliatura no se encontraba organizada, motivo por el cual se ordenó mediante Auto No. 152 de 29 de abril de 2014, que por Secretaría General del Consejo de Justicia, se organizara y refojiara el expediente.

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá, la Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., es competente para conocer del recurso de la referencia.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Previo determinación probatoria de la actividad desarrollada en el establecimiento objeto de control y la diferenciación entre actividades minera e industrial, procederá la Sala a determinar si se cumple en el caso concreto el requisito legal de uso del suelo, cuando no se han definido los usos compatibles para el sector donde se localiza el establecimiento, según el Plan Director para el Parque Zonal PZ-17 HACIENDA LOS MOLINOS, que es el instrumento de planeación que permitirá fijar “usos futuros”, con la particularidad, que en la actualidad se encuentra la actividad desarrollada en una zona de protección ambiental. En otras palabras, la Sala determinará cuál es la norma de uso aplicable y si en la actualidad se permite o no el uso desarrollado por el establecimiento objeto de control.

CONSIDERACIONES

Entra la Sala a estudiar el recurso presentado y la decisión adoptada por la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe, que puso fin a la presente actuación administrativa de control a los requisitos de funcionamiento a establecimientos de comercio, la cual culminó ordenando el cierre definitivo del mismo por incumplimiento del requisito de uso del suelo (lit. a., art. 2, Ley 232 de 1995). En este caso y considerando que se alega que el establecimiento se localiza en un sector que permite la minería y por ende debe entenderse que se permite la actividad de ladrillera, la Sala entra a precisar el alcance de cada una de estas actividades, en relación con la reglamentación de los usos del suelo en el Distrito Capital.

El Plan de Ordenamiento Territorial (Comp. Dec.190/2004 -POT-), en un nivel general señala para el tratamiento de la minería, entre sus políticas sobre medio ambiente y recursos naturales “...10. Consolidar los Parques Industriales Ecoeficientes y los Parques Minero Industriales como áreas de actividad y de usos ambientalmente sostenibles que contribuyan a la consolidación de un territorio competitivo” (art.157, POT). Así mismo contempla entre sus programas estructurantes (definidos como las actuaciones que debe realizar o impulsar la administración Distrital en cuatro temas relevantes para el desarrollo de la ciudad y la puesta en práctica del Modelo de Ordenamiento, art. 284 POT), la Producción Ecoeficiente, el cual tiene como objetivos: “...1. Garantizar la transformación de la ciudad en un ecosistema urbano sostenible, productivo y de alta calidad ambiental, amparado en una política de producción limpia y ecoeficiente aplicable a todos los sistemas productivos y realizables con la aplicación de estrategias eficientes para minimizar actuales y futuros problemas ambientales...” (art.323, POT).

Ya en particular, establece la creación de Parques Minero Industriales³⁰, entendidos como “...las zonas en donde se permite desarrollar de manera transitoria la actividad minera, aprovechando al máximo sus reservas bajo parámetros de sostenibilidad ambiental. Constituyen zonas estratégicas para el desarrollo del Distrito, por ser las áreas que concentran los puntos de extracción de materiales necesarios para la construcción de la ciudad. De su manejo, control y seguimiento depende en gran medida el comportamiento económico del sector de la construcción (...) Los parques Minero Industriales posibilitarán la integración de licencias mineras para lograr una mayor racionalidad y coherencia en el desarrollo de los frentes de explotación, rehabilitación y construcción urbana, y permitirán crear espacios físicos adecuados para las industrias derivadas de tal actividad, las cuales requieren estar cerca de las fuentes de materiales” (subraya fuera del texto) (art.327, art.51, POT).

Por otra parte, el mismo programa estructurante de Producción Ecoeficiente, señala como otro de sus objetivos: “...2. Fortalecer la industria en el Distrito Capital, dada su importancia para la economía distrital y nacional, con miras a convertirla en uno de los elementos que contribuya a lograr una alta competitividad urbana” (art.323, POT). Que se organiza a través de Parques Industriales Ecoeficientes, donde el primero de sus objetivos específicos es “...1. Establecer un esquema de ordenamiento espacial de concentración de la actividad industrial y de servicios asociados, que permita optimizar el uso de los recursos e insumos, racionalizar y optimizar la utilización de bienes y servicios y desarrollar proyectos de reconversión a tecnologías limpias, que faciliten la interiorización de los costos ambientales...” (art.324, POT). Por otra parte, la localización de actividades de industria se permite en Áreas de Actividad Industrial, entendidas como “aquella en la que se permite la localización de establecimientos dedicados a la producción, elaboración,

30 Por otra parte, para el desarrollo ordenado de la actividad minera en el territorio, se establece la elaboración y presentación de Planes de Ordenamiento Minero-Ambiental (arts.331, 355 y 356, POT), normativa que está orientada a la regulación de la actividad minera desarrollada legalmente y con títulos de extracción minera. Así mismo, se fija la reglamentación para continuar la actividad de minería en Minas localizadas por fuera de los Parques Minero Industriales establecidos, así como para la clausura y relocalización de minas y la recuperación morfológica y ambiental (arts.356 a 358, POT).

fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación transformación, tratamiento, y manipulación de materias primas, para producir bienes o productos materiales” (art.352, POT). En lo que hace referencia a usos rurales, se tiene el uso industrial minero, entendido como el aprovechamiento directo de los recursos minerales o transformación primaria de los mismos, y se asocia a una infraestructura como: Canteras, tolvas, hornos para derivados minerales, molinos de piedra. Instalaciones de tipo administrativo asociadas a la explotación minera. Viveros y demás obras e instalaciones asociadas a procesos de recuperación morfológica y ambiental; parqueaderos asociados (art.396, POT).

Ahora bien, se permite la Sala concluir que la sola actividad de **ladrillera** no es considerada como una actividad minera, sino una actividad propia de un uso **industrial**, que no se rige por la normatividad arriba señalada. Lo anterior por cuanto la actividad de minería va dirigida a la extracción selectiva de minerales y otros materiales de los cuales se puede obtener un beneficio económico³¹, mientras que la fabricación de ladrillos y/o ladrillera se considera como una actividad industrial, la que tiene por objeto la transformación de materia prima en productos elaborados. Actividades que si bien pueden coincidir, no corresponden a la misma actividad.

CASO CONCRETO

Parte la Sala por señalar que en el recurso de apelación no se discute por los recurrentes, la actividad comercial desarrollada. Así mismo, encuentra que en el establecimiento de comercio ubicado en la Calle 49 Bis Sur No. 5 D-04 del Barrio San Agustín, se desarrolla la actividad de ladrillera (producción de ladrillos), lo que se desprende del informe técnico No. 7688 del 30 de junio de 2000 emitido por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, en el que se indicó como producto principal “*bloque, tolete, ladrillos de fachada, enchapes y tejas*” [fl.130]; Diligencia de expresión de opiniones rendida por el señor Carlos Andrés Morales Henao, quien manifestó respecto de la actividad comercial la *producción de ladrillo* la cual “*funciona hace CINCUENTA Y SEIS AÑOS, pero yo soy el representante COMERCIAL DESDE HACE TRES AÑOS*” [fl.213]; informes de visita realizados por los arquitectos de apoyo de la alcaldía local de fechas mayo 19 de 2006 [fl.167], abril 26 de 2006 [fl.176], marzo 10 de 2010 [fl.179], diciembre 16 de 2010 [fl.181], agosto 10 de 2011 [fl.189], noviembre 19 de 2012 [fl.191 y revés] y 30 de octubre de 2013, donde se señaló que la actividad comercial del establecimiento era la de “*fabricación de ladrillos y/o ladrillera*” [fs.264-276].

Ahora bien, se permite la Sala precisar que en el presente caso, se evidenció únicamente la actividad de **ladrillera**, sin que exista prueba que en la actualidad se desarrolla actividad minera alguna. Siendo la ladrillera una actividad propia de un uso **industrial**, por cuanto la fabricación de ladrillos y/o ladrillera tiene por objeto la transformación de materia prima en productos elaborados y no existe prueba en el expediente que al momento de imponerse la medida, existieran actividades concurrentes de extracción, en los términos mencionados, para considerar actividad minera alguna, por lo anterior se establecerá esta clasificación del uso del suelo (industrial) para el estudio del requisito sancionado y objeto de

31 Aunado a lo anterior, se señala que la actividad minera tiene una normatividad legal y distrital propia, que entre otras se desarrolla en: La Ley 99 de 1993 “*por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA*”, reglamentada por el Decreto Nacional 2372 de 2010, la Ley 685 de 2001 “*Por la cual se expide el Código de Minas*”, la Resolución 222 de 1994 “*Por la cual se determinan zonas compatibles para las explotaciones mineras de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá*”, Resolución 1197 de 2004 “*Por la cual se establecen las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá*”, todo lo anterior, sin perjuicio del proceso sancionatorio especial que consagra la Ley 1333 de 2009 “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental*”.

apelación. Así queda establecido que la actividad objeto de control, corresponde a fabricación de ladrillos y/o ladrillera, actividad clasificada por el Decreto 190 de 2004, como una actividad Industrial, la cual es definida para “...establecimientos dedicados a la producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación transformación, tratamiento, y manipulación de materias primas, para producir bienes o productos materiales” (Artículo 352, Decreto 190 de 2004 - POT-).

En cuanto a los argumentos del Ministerio Público, y su réplica de que no hay certeza de la dirección exacta del establecimiento investigado, la Sala considera una vez ordenado el expediente, que el establecimiento de comercio donde se desarrolla la actividad de fábrica de ladrillos o ladrillera, se encuentra ubicado en el inmueble con nomenclatura Calle 49 Bis Sur No. 5 D – 04 del Barrio San Agustín de esta ciudad, identificado e individualizado en los diferentes informes de visita técnica rendidos por los profesionales de apoyo de la alcaldía local³², diferentes entidades distritales³³, lo puesto en conocimiento en la diligencia de expresión de opiniones rendida por el señor Carlos Morales Henao en su condición de representante legal y conforme el Certificado de Existencia y Representación Legal de Gres San José S.A.S., quien no discute la dirección del establecimiento sino que aporta pruebas (concepto de uso), con Código Catastral Chip AAA0010DONN [fs.213-214 y 307-308], de donde no existe duda de la existencia del establecimiento objeto de control, cosa diferente resulta el cambio de nomenclatura que haya podido darse en el curso de la actuación, lo que no implica revocar la decisión por esa sola circunstancia; nótese en este sentido cómo practicada la visita técnica del 16 de diciembre de 2010 (Informe 588/10) se practica visita al establecimiento con dirección CARRERA 5L NO. 48 C – 42 SUR Y/O CALLE 49 BIS SUR NO. 5D – 04, así mismo, en certificación catastral del 30 de octubre de 2013, se establece que el predio cuenta con la dirección principal TV 5I BIS 49 55 SUR IN 1, cuyas nomenclaturas anteriores corresponden a: KR 5J 48W 18 SUR (Fecha: 2013-07-17) y CL 49BIS SUR 5D 06 (Fecha: 2000-07-12). En este sentido los diferentes informes han venido dando cuenta de un mismo establecimiento objeto de control, sin que el señor agente del Ministerio Público presente nuevos elementos de juicio, que permitan establecer que el posible cambio de nomenclatura y la sanción impuesta correspondan a otro establecimiento. Finalmente, verificada la existencia del establecimiento y la individualización e identificación del mismo en los diferentes informes y visitas administrativas, corresponderá a la primera instancia adoptar las medidas necesarias para la ejecución de lo ordenado, sin importar el cambio de nomenclatura que llegue a darse.

Respecto del reparo que no ha existido claridad acerca de la razón social de la querellada o del nombre del representante legal, si es persona natural o jurídica ya que aparece inicialmente contra Luis Antonio García Gómez y posteriormente contra Cerámicas San José S.A.S. y Gres San José S.A.S., es claro en la parte resolutive que la decisión se adopta contra la persona jurídica de Gres San José S.A.S representada por Carlos Andrés Morales Henao, a quien se le garantizó el derecho de audiencia y defensa. Frente al argumento de que en el evento de que sea persona jurídica, no existe certeza de quien funge como representante legal, sea del caso manifestar que según Certificados de Existencia y Representación Legal de fechas 16 de diciembre de 2013 visible a folios 285 a 286 y del 18 de diciembre de 2013 obrante a folios 307-308, se evidencia que quien figura como representante legal es el señor Carlos Andrés Morales Henao, que entre otras cosas, fue quien rindió opiniones y presentó los recursos de vía gubernativa que hoy nos ocupan y por otro lado figura como representante legal

32 Informe 202/06 [fs.167-168]; visitas del 5 de junio y 26 de abril de 2006 [fs.174 y 176]; Informe 588/10 [fl.181]; Informe 253/12 [fl.191]; Informe E.C. 107-2013 [fs.264-274].

33 Informe Técnico 7688/00 DAMA [fs.130-141]; Resolución No. 0793 Secretaría de Ambiente [fs.196-209]; Diligencia de suspensión de actividades [fs.219-220, 254-255, 321-333 y 349-350].

suplente el señor Omar Sotello Ulloa, quien dentro de la presente actuación administrativa fue quien se notificó de la resolución objeto de impugnación y en consecuencia, dichas personas se encuentran debidamente acreditadas y legitimadas para actuar dentro de la presente asunto.

En otro sentido, la Sala recoge el criterio de la Corporación³⁴ que considera que ni el cambio de representante legal, ni de la razón social del establecimiento de comercio, invalida la orden de cierre impuesta por la alcaldía local, al considerar que en concordancia con el artículo 515 del Código de Comercio, el control al establecimiento de comercio por uso del suelo va dirigido es a la actividad comercial desarrollada, que en este caso es la de fábrica de ladrillos o ladrillera y no se controla o afecta a la persona jurídica responsable del establecimiento, aspectos en los que no interviene la autoridad de policía, por tanto, resulta indiferente el cambio de propietario o razón social en el control ejercido por la autoridad local de policía.

En un segundo momento entra la Sala a analizar los argumentos del apoderado del recurrente, el cual argumenta en primer lugar que según concepto emitido por la Secretaría Distrital de Planeación (rad.2-2013-34190 SDP 22/05/2013) no se tiene aún certeza de la identificación y categorización de uso del suelo aplicable, hasta tanto no se defina por los entes competentes, la Sala no comparte dicha réplica, por cuanto de llegar a ser cierta tal circunstancia de ausencia de norma, debe aplicarse el parágrafo 1° del artículo 337 del Decreto 190 de 2004 – POT el cual prevé: *“Los usos que no se encuentren asignados en cada sector, están prohibidos, con excepción del desarrollo de nuevos usos dotacionales, los cuales deberán acogerse para su implantación, a las disposiciones señaladas en el presente capítulo”*, por lo que de no estar reglamentados los usos permitidos para el sector donde se ubica el establecimiento, la única conclusión es la imposibilidad de ejercer usos comerciales.

Teniendo en cuenta que la administración adujo entre otras cosas que la actividad comercial de ladrillera no es permitida por encontrarse el establecimiento en suelo de protección y a su vez el recurrente aduce que no lo está, por el solo hecho de que no tiene usos y que tal categoría la debe determinar las entidades distritales, encuentra la Sala según respuesta emitida por la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación de fecha 17 de mayo de 2013, que:

“El predio de la Carrera 5J No. 48W-18 Sur –CHIP AAA0010DONN, se encuentra dentro del polígono delimitado por la Carrera 5J, la Avenida de la Guacamaya, la Calle 49C Sur y la Calle 48P Sur, mediante el cual se identifica el Parque de Escala Zonal PZ-17 HACIENDA LOS MOLINOS en el artículo 244 del Decreto Distrital 190 de 2004 (...), cuya incorporación en los Mapas 1, 2, 9, 11, 12, 16, 25 y 27 de la Cartografía del POT, se ordenó a la Dirección de Información, Cartografía y Estadística de la Secretaría Distrital de Planeación según el artículo 2° de la Resolución 2277 del 2 de diciembre de 2009 “Por la cual dilucidan unas imprecisiones cartográficas e los mapas Nos. 1,2,9,11,12,16,25 y 227 del Decreto 190 de 2004, en cuanto al señalamiento cartográfico del Parque de Escala Zonal denominado “Pz Hacienda los Molinos”, ubicado en la localidad de Rafael Uribe Uribe”... En consecuencia, el predio forma parte del Sistema de Espacio Público y es componente de la Estructura Ecológica Principal del Distrito (...) Sin perjuicio de lo anterior, según el mapa No 26... el predio de la Carrera 5J No. 48W-18 Sur... se encuentra ubicado en Área

³⁴ En este mismo sentido la interpretación reiterada de la Corporación, desde el Acto Administrativo No. 0328 del 26 de abril de 2006, que señaló lo siguiente: *“...se reitera que el control no se ejerce sobre la persona propietaria o responsable del establecimiento o razón social, sino sobre la actividad materialmente desarrollada y la incidencia de ésta; pues como ya se dijo anteriormente, la actividad debe estar permitida por las normas de uso del suelo en el sector donde se desarrollan, así las cosas en caso de mantenerse la actividad, los nuevos propietarios o responsables asumirán lo decidido en el momento en el que se encuentra, ya que no resulta procedente reiniciar una actuación adecuadamente adelantada. El cambio de propietario y sus efectos no es un asunto que deba ser desatado por las autoridades de policía, ya que su función es el control de establecimientos de comercio a fin de mantener las condiciones del orden público interno, en cumplimiento del requisito de uso del suelo contemplado en el literal a, artículo 2 de la Ley 232 de 1995...”*

de Actividad Minera, en la categoría de Área de Suspensión de Actividad Minera – Zona XI (...) Según el mapa No 30... el predio se localiza en el ámbito de la UPZ nO 54 – MARRUECOS... sin embargo, las disposiciones de éste último relativas al sector normativo 8 – área de actividad minera, zona de recuperación morfológica con tratamiento de desarrollo- de dicha UPZ no son aplicables al predio, en virtud de la delimitación establecida en el artículo 244 del Decreto Distrital 190 de 2004 (...) Tampoco tiene aplicación la delimitación preliminar del Plan Parcial INESUR 1805, señalada en el Plano No 1... por cuanto por efecto de la Resolución 2277 de 2009 antes mencionada, se deduce la pérdida de vigencia de dicha delimitación preliminar (...) Adicionalmente, el predio... se encuentra casi totalmente en la zona de reserva vial para la intersección de las Avenidas Darío Echandía, Guacamayas y Caracas, componente del Sistema de Movilidad (...) El instrumento de planeación aplicable al predio... para definir los “usos futuros” a los que refiere el numeral 2 del artículo 354 del Decreto Distrital 190 de 2004... es el Plan Director para el Parque Zonal PZ-17 HACIENDA LOS MOLINOS, en los términos del artículo 252 del mismo decreto... cuya formulación compete al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte - IDRD” [fs.309-313]

Una vez analizado el concepto de uso emitido por la Secretaría de Planeación Disitrital, se observa que el mismo es claro al señalar que no son aplicables para el establecimiento objeto de control, la reglamentación de usos del suelo contenida en la Unidad de Planeación Zonal (UPZ) de la cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial donde se localiza el predio objeto de estudio, tampoco la reglamentación del Plan Parcial INESUR 1805 señalada en el Plano No. 1 adoptado por el artículo 5 del Decreto Distrital 436 de 2006, sino que el establecimiento se localiza en un **área protegida**, al cual se le aplicará de manera específica la reglamentación del Plan Director para el Parque Zonal PZ-17 Hacienda Los Molinos, el cual definirá sus “usos futuros”. Circunstancia que permite deducir que en efecto, el predio objeto de debate se encuentra protegido (espacio público)³⁵, al encontrarse ubicado dentro de la zona delimitada como Parque Zonal No. 17 denominado “Hacienda los Molinos” y en consecuencia, dicho reparo no es acogido por esta Instancia.

Ahora bien, respecto al reparo, el cual argumenta que según concepto emitido por la Secretaría Distrital de Planeación (rad. 2-2013-34190 del 22/05/2013) no se tiene aún certeza de la identificación y categorización de uso del suelo aplicable, hasta tanto no se defina por los entes competentes los “usos futuros”, la Sala no comparte dicha réplica, por cuanto i) El establecimiento de comercio donde se desarrolla la actividad de fábrica de ladrillos o ladrillera se encuentra ubicado dentro del Parque Zonal PZ – 17 Hacienda Los Molinos; ii) Será el “*Plan Director para el Parque Zonal PZ-17 HACIENDA LOS MOLINOS*” el instrumento específico que defina los “**usos futuros**”, permitidos o no para el sector donde se localiza el establecimiento objeto de control, el cual está a cargo del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

De lo anterior se colige que para el establecimiento de comercio con actividad de ladrillera ubicado en la Calle 49 Bis Sur No. 5 D – 04 del Barrio San Agustín de esta ciudad, el uso del suelo se sujeta a dos reglamentaciones a saber: una de carácter general contenida en las disposiciones del Plan de

³⁵ De conformidad con el Decreto 190 de 2004 – POT, se recoge la categoría de espacio público a los parques, tal y como lo prevé el artículo 239 de dicha normativa y que señala: “**Sistema de Espacio Público. Definición.** El espacio público, de propiedad pública o privada, se estructura mediante la articulación espacial de las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos”. (Subrayado fuera del texto)

Ordenamiento Territorial (POT) y otra de carácter particular que es determinada por el Plan Director para el Parque Zonal Hacienda los Molinos, la cual, en ningún momento puede ir en contra-vía del POT, la cual no hace compatible el uso industrial de ladrillera con los usos de parque zonal. En ese sentido, lo adecuado sería observar los “*usos futuros*” definidos por el Plan Director del Parque Zonal PZ-17 Hacienda los Molinos expedido por el IDRD, sin embargo, y como quiera que a la fecha no se tiene conocimiento de su expedición, se deberá entonces también aplicar la reglamentación general del Plan de Ordenamiento Territorial – POT.

Alega el recurrente que lleva ejerciendo la actividad hace más de 50 años, a lo cual cabe señalar que la Ley 232 de 1995 establece la obligatoriedad para el ejercicio de comercio de los establecimientos abiertos al público, reunir entre otros requisitos, el de cumplir todas las normas referentes al uso del suelo. Por lo tanto, la aplicación del control, no se hace con efecto hacia el pasado, sino hacia adelante, esto es, mientras permanezca abierto el establecimiento, por lo cual no hay lugar a alegar caducidad de la facultad sancionatoria (art.3, Ley 232/95). En segundo lugar, ha señalado esta Corporación³⁶ con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁷, que las normas de uso del suelo, son de orden público y efecto general inmediato, por lo que no es posible alegar derechos adquiridos con los cambios normativos que llegaran a presentarse en el normal desarrollo de la ciudad, por lo tanto, solo habría lugar a alegar situaciones jurídicas consolidadas conforme el ordenamiento jurídico, esto es, con la existencia de una licencia de construcción que ampare tales derechos debidamente otorgados, como se desprende del artículo 24 del Decreto 159 de 2004 (subrogado por el artículo 7 del Decreto Distrital 333 de 2010). Se aclara de todas maneras que por decisión judicial³⁸, no se hace exigible la licencia de construcción al administrado, sino la verificación directa por la administración de las normas de uso del suelo lo que ha ocurrido en el presente caso. Tampoco se le ha efectuado control respecto al inmueble donde actualmente se ubica el establecimiento de comercio, sino al establecimiento en sí mismo (lit.a, art. 2, Ley 232 de 1995), por lo que no son de recibo los argumentos del apelante.

En ese orden de ideas y que el establecimiento de comercio objeto de control, se encuentra ubicado en Parque Zonal PZ-17 Hacienda los Molinos (suelo de protección, según el artículo 75 y parágrafo del Decreto 190 de 2004 -POT-), donde la actividad de fábrica de ladrillos o ladrillera, considerada como de alto impacto, no está permitido para dicho sector por las normas de uso del suelo de tal forma que el cumplimiento de tal requisito se hace de imposible cumplimiento, siendo viable el cierre definitivo del mismo. Por todo lo anterior, la Sala encuentra acierto en la decisión de la Alcaldía Local y en

36

□ En un sentido similar, véanse los actos administrativos A-2012-1370, A-2013-0047, A-2013-0221 nuestros, donde se desarrolla con claridad el tema de los derechos adquiridos y la confianza legítima en materia de control a establecimientos de comercio.

37

□ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., sentencia del veintiséis (26) de agosto de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-24-000-2000-00327-02. Actor: Felipe Arias Ferreira. Demandado: Alcaldía Local de Usaquén.

38

□ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Sección Segunda. Subsección "B". Bogotá D.C., sentencia del treinta (30) de agosto de dos mil siete (2007). Magistrado Ponente: Dr. César Palomino Cortés. Radicación: Acción de Cumplimiento 2007-0339. Demandante: Efraín Forero Molina. Demandado: Bogotá D.C., Alcaldía Mayor.

consecuencia la decisión apelada deberá ser confirmada toda vez que la orden de cierre fue adoptada conforme a derecho.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la Resolución No. 628 del 5 de diciembre de 2013, proferida por la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe, conforme las razones anotadas en la parte motiva de la presente.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no proceden recursos y queda agotada la vía gubernativa.

TERCERO: Notificada la presente decisión, remítanse las diligencias a la Alcaldía Local de origen, para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero

Discutido y aprobado en Sala de Decisión del 16 de julio de 2014 (Acta de Sala No. 82)
Proyectó: Dra. Diana Saavedra Vásquez / Contrato SDG No. 789-2014

2.14. PROVIDENCIA No. 282

Gustavo Vanegas Ruiz

Saldo Pedagógico: PV-2014-282. Gustavo Vanegas Ruiz. *La institución del amparo de pobreza establecida en favor de quien carece de recursos para atender el proceso en materia civil, no está expresamente regulado en el Código de Policía de Bogotá, razón por la cual dada la naturaleza civil del asunto y conforme a la jurisprudencia, es dable recurrir supletoriamente a las normas del Código Procedimiento Civil. Pues en últimas se trata de prodigar justicia aunque la parte no cuente con recursos para atender el proceso. Tal remisión conlleva a analizar si esta debe hacerse al Código de Procedimiento Civil o al Código General del Proceso porque el auto que niega dicho amparo invocado era apelable en el CPC y en el nuevo CGP solo es susceptible de reposición. Entiende la Sala que debe aplicarse el Código General del Proceso a partir del 1 de enero de 2014 y por tanto es aplicable en el recurso interpuesto en este caso. Por ello encontró improcedente la apelación planteada en la decisión negativa de amparo de pobreza de la primera instancia.*

PROVIDENCIA No. 282

5 de agosto de 2014

Número de radicación:	9585-2014 (2014-639)
Asunto:	Amparo a la posesión
Querellante:	Flor Marina Junca Molina
Querellado:	José Hildardo Pérez
Procedencia:	Inspección 18 A Distrital de Policía
Consejero Ponente:	Gustavo Vanegas Ruiz

Se pronuncia la Sala a pronunciarse sobre el recurso de Apelación interpuesto por la querellante señora Flor Marina Junca Molina, contra la decisión proferida el 20 de mayo de 2014, por medio de la cual el Despacho de conocimiento le negó la petición de amparo de pobreza solicitada por ella.

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 02 de abril de 2014, la querellante señora Flor Marina Junca Molina presentó querrela policiva por perturbación a la posesión contra el señor José Hildardo Pérez, respecto del inmueble ubicado en la carrera 5 R No. 50 A – 17 Sur de esta ciudad, por cuanto la fábrica de pegador no tiene tejado, por lo cual, la polución de olores y material de producción se esparce en el ambiente, en la ropa, en los alimentos, en los utensilios de cocina perjudicando su salud. Aunado a ello, el piso de la fábrica se encuentra en obra negra y con huecos, lo cual produce mucho polvo, permitiendo además que se apoce el agua produciendo humedad a la vivienda, problemas que ha pesar de haber solicitado al querrellado solucione, no lo ha hecho y siguen persistiendo. (Flo. 1).

Como obra a folio 6, una vez se declara fracasada la audiencia de conciliación practicada el 14 de abril de 2014, la querella fue repartida el 22 del mismo mes y año a la Inspección 18 A Distrital de Policía (Flo. 7), quien mediante providencia del 23 de los citados mes y año avocó conocimiento, señalando el 1o de agosto de 2014 para la práctica de diligencia de inspección ocular con intervención de perito y disponiendo se le informara a la querellante que para la práctica de la inspección de ocular debía concurrir con vehículo para trasladar al personal de la diligencia y que por su cuenta corrían los honorarios del perito designado. (Flo. 8).

En escrito radicado el 05 de mayo de 2014 la querellante solicitó a la Inspección de conocimiento concederle el amparo de pobreza por cuanto carece de recursos económicos para sufragar los honorarios del perito, manifestación hecha bajo la gravedad del juramento, y en igual forma solicitó se le designara “un abogado de pobre de la lista de auxiliares de la justicia” y se suspendiera la diligencia hasta tanto no se decidiera lo pertinente. (Flo. 11)

A folios 14 al 15 obra providencia proferida el 20 de mayo de 2014 por la Inspección Distrital de conocimiento a través de la cual negó la petición de amparo de pobreza instaurada por la querellante, a quien dispuso requerirla para que dentro del término de 30 días hábiles manifestara por escrito si le asite interés en continuar con el trámite de la querella, so pena de dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 317 de la Ley 1564 de 2012, decisión recurrida en apelación por la querellante, conforme obra a folio 17.

Mediante providencia del 03 de junio de 2014, la Inspección de conocimiento no repuso la decisión impugnada y en consecuencia concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo para ante esta Corporación. (Flo. 18)

DE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO

La primera instancia negó la petición de amparo de pobreza instaurada por la querellante fundamentándose en los artículos 131 del Código Nacional de Policía en cual establece que en tratándose de diligencias tendientes a verificar el estado y tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se deberá practicar inspección ocular con intervención de peritos, norma desarrollada y establecida en el artículo 212 del Código de Policía de Bogotá y 233 del C. de P. C., normas éstas de aplicación a la que querella instaurada, por cuanto los hechos motivo de investigación requiere de la prueba pericial que debe ser desarrollado por profesionales idóneos en la rama de la arquitectura y/o ingeniería para determinar el origen de la humedad que afecta el predio de la querellante y las obras y/o trabajos que deberá realizar el querellado para que cese la perturbación.

Argumenta también que el perito es servidor público ocasional y sus servicios reciben retribución económica denominada honorarios que son tasados de acuerdo al artículo 166 del C. de P. C., norma que a su turno establece que los honorarios del perito serán pagos por la parte contraria si fuere condenada en costas, las cuales no son procedentes en los juicios civiles de policía.

Expone que el artículo 160 del C. de P. C. establece que se concederá el amparo de pobreza a las personas que no se hallen en capacidad económica de atender los gastos procesales, norma que excluye los derechos litigiosos de los procesos civiles de conocimiento de la autoridad de policía.

ARGUMENTOS DEL RECURSO

La querellante expresó no estar de acuerdo con la negativa de la concesión del amparo de pobreza, por cuanto no entiende porqué ella como afectada con los hechos generadores de la perturbación debe pagar para que la autoridad competente determine la grave situación que se presenta frente a que diariamente el querellado fabrica pegantes produciendo nubes de polvo y ruido con las máquinas, lo cual vulnera sus derechos fundamentales como el ambiente sano y derecho a la salud.

DE LA DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICION

La primera instancia negó la petición de amparo de pobreza instaurada por la querellante argumentando que la intervención de peritos en los juicios civiles policivos no es caprichosa del funcionario, sino de orden legal conforme al artículo 233 del C. de P. C., el que guarda concordancia con los artículos 131 del Código Nacional de Policía y 212 y 213 del Código de Policía de Bogotá.

Argumenta también que de acuerdo a los hechos de la querella, se hace imprescindible la designación del perito, quien para el proceso es servidor público ocasional y sus servicios reciben retribución económica denominada honorarios que son tasados de acuerdo al artículo 166 del C. de P. C.

También argumentó, que no obstante lo expuesto, también decretó prueba solicitando a la Subdirección de Calidad de aire, auditiva y visual de la Secretaría Distrital de Ambiente, para que practique visita de inspección al predio ubicado en la carrera 5 R No. 50 A – 13 Sur.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Se estudiará la aplicación supletiva de las normas de procedimiento civil a los procesos civiles de policía y la taxatividad del recurso de apelación en la jurisdicción policivo-administrativa de carácter civil.

MARCO NORMATIVO

Normativamente el proceso de perturbación a la posesión o a la mera tenencia está consagrado en los Códigos Nacional de Policía, artículos 125³⁹, 127⁴⁰ y 131 y Distrital de Policía artículos 208⁴¹, 211 y siguientes.

39

“Artículo 125. La policía sólo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación”.

40

“ARTICULO 127.- Las medidas de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa”.

41

A su turno, el artículo 219 del Código de Policía de Bogotá reglamenta el tema de la procedencia del recurso de apelación en los siguientes términos:

“Artículo 219. Procedencia del recurso de apelación. El recurso de apelación, procede contra la providencia que ponga fin a la primera instancia, las órdenes de policía y lo siguientes autos:

- a). El que rechace o inadmita la querella
- b). El que deniegue la practica de prueba solicitada oportunamente.
- c). El que decida un incidente.
- d). El que decreta nulidades procesales”.

De esta transcripción podemos colegir que el auto o providencia que decide respecto de la solicitud de amparo a la pobreza no es susceptible del recurso de apelación; o lo que es lo mismo, contra tal decisión no procede el recurso de alzada.

- **Aplicación supletiva de normas del Código de Procedimiento Civil a los procesos civiles de policía.**

Con relación a los mecanismos legales dispuestos para la protección de la posesión, la Corte Constitucional en sentencia T-109/93, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, dijo:

“2. El derecho de propiedad (C.P. art. 58 y C.C. art. 669) y su conservación han sido tradicionalmente protegidos por la ley dada su importancia económica y social.

La ley garantiza la posesión o tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño (C.C. art. 762). De ahí que se hayan consagrado diversos mecanismos procesales para su protección, entre los cuales se encuentran las acciones civiles (interdictos posesorios) y las acciones policivas (amparos posesorios y lanzamiento por ocupación de hecho). Unas y otras tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos sobre ellos, siendo opcional su utilización por parte del interesado, según el tipo de amenaza o el término de caducidad de la respectiva acción.

En materia policiva, la ley contempla acciones para conservar la posesión en caso de simple perturbación -el amparo posesorio- (Código Nacional de Policía arts. 125 y 131) y acciones para recuperarla, en el evento de su despojo -lanzamiento por ocupación de hecho- (Ley 57 de 1905, Decreto 922 de 1930).

Los procesos de policía originados en perturbación u ocupación de hecho son de competencia de la autoridad administrativa con funciones de policía -Alcaldes y Gobernadores- (CP arts. 315 y 303). Los primeros se tramitan según los procedimientos establecidos en los Códigos Departamentales de Policía (CP art. 300-8) y, en subsidio, en los Códigos de Procedimiento Civil y Penal, mientras que los segundos están sujetos al trámite dispuesto en leyes especiales (L. 57/1905, D. 922/1930).

(...)

En efecto, el objeto de la litis en un proceso policivo por perturbación de la posesión radica en la verificación por parte de la autoridad administrativa de los supuestos de hecho - posesión y su perturbación ilegítima - en los que el demandante sustente su pretensión de amparo. No persigue este proceso determinar la parte que tenga derecho a la posesión del predio. Su finalidad tampoco es la de recuperar la posesión perdida, pretensión que para prosperar debe estar antecedida de la acción policiva de lanzamiento por ocupación de hecho y surtirse el trámite regulado en normas especiales.”. (Negrilla nuestra)

Se concluye entonces, que respecto de los procesos policivos de naturaleza civil son

“ARTÍCULO 208.-Deberes de las autoridades de policía para proteger la posesión o mera tenencia. Las autoridades de policía, para proteger la posesión o mera tenencia que las personas tengan sobre los inmuebles deberán:

a) Impedir las vías de hecho y actos perturbatorios que alteren la posesión o mera tenencia sobre inmuebles y el ejercicio de las servidumbres y;

b) Restablecer y preservar la situación anterior cuando haya sido alterada o perturbada.” (negrillas fuera de texto)

aplicables las normas especiales y específicas consagradas en el Código de Policía de Bogotá en concordancia con las procedimentales consagradas en el Estatuto Procesal Civil, y ahora en el Código General de Proceso, atendiendo las reglas de vigencia contenidas en el artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 mediante la cual se expidió este último estatuto procesal.

La Sala encuentra que incluso la aplicación supletiva de las normas del Código General del Proceso a otro tipo de procedimientos está autorizada directamente en su artículo 1°, el cual es del siguiente tenor: *“Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes”*.

- ***Vigencia del Código General del Proceso y su aplicabilidad supletiva en materia de policía.***

En primer término la Sala hace precisión respecto al tema de la norma procesal aplicable subsidiariamente al presente recurso, de cara a la reciente entrada en vigencia de la Ley 1564 de 2012 (*“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*), atendiendo el tránsito de legislación, toda vez que la legislación policiva para esta clase de asuntos, comporta también observancia y aplicación de la normatividad procesal Civil y/o General del Proceso, en forma complementaria y/o supletoria.

En efecto:

El artículo 626⁴² del Código General del Proceso, derogó las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil. En su lugar y de conformidad con el artículo 627⁴³ ibídem, a partir del 1º de enero de 2014 entró en vigor o a regir la citada Ley 1564 de 2012, bajo las reglas allí establecidas.

En cuanto al tránsito de legislación, el artículo 625 regula la aplicación del nuevo Código General del Proceso respecto de aquellos que se encuentran en curso al entrar a regir éste, para lo cual estableció reglas puntuales. Por ello en su numeral 5º dispuso lo siguiente: *“No*

42

“ARTÍCULO 626. *DEROGACIONES*. Deróguense las siguientes disposiciones:” (...)

43

“**ARTÍCULO 627. VIGENCIA.** La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas:

1. <Numeral corregido por el artículo 18 del Decreto 1736 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los artículos 24, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley”.

2. La prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 de este código, será aplicable, por decisión de juez o magistrado, a los procesos en curso, al momento de promulgarse esta ley.

3. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.

4. Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 6 y parágrafo, 32 numeral 5 y parágrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 parágrafo, 531 a 576 y 590 entrarán a regir a partir del primero (1o) de octubre de dos mil doce (2012).

5. A partir del primero (1o) de julio de dos mil trece (2013) corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la expedición de las licencias provisionales y temporales previstas en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorios jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho Decreto.

6. Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país”. (Resalta la Sala).

obstante lo previsto en los numerales anteriores, **los recursos interpuestos**, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se **regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos**, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones". (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, la normatividad aplicable en forma supletiva en este recurso, será la consagrada en la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, toda vez que la actuación se inició en vigencia de esta normativa.

CASO CONCRETO.

Debe precisarse que la figura de **amparo de pobreza** no está contemplada en la norma policiva civil, ni en el Código Nacional de Policía ni en el Código de Policía de Bogotá.

Dicha figura, instituida en favor de quien no cuenta con los recursos económicos para atender los gastos del proceso, se encuentra regulada inicialmente en el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, la cual, con algunas variaciones, ha sido igualmente contemplada en el nuevo Código General del Proceso en los artículos 151⁴⁴ al 158 de la Ley 1564 de 2012.

Teniendo en cuenta que en el acápite anterior se ha examinado la aplicación supletiva de las normas procesales en materia civil contenidas en el Código de Procedimiento Civil (ahora en el Código General del Proceso) - aunque no está prevista en la norma de policía - ,podría decirse en gracia de discusión que la figura de amparo de pobreza no sería ajena al proceso policivo de naturaleza civil donde se debaten asuntos *inter partes*, pues la eventual carencia de recursos económicos mínimos para atender los gastos que el proceso demande, no puede privar a ninguna de las partes del derecho al acceso a la justicia policiva.

Superado el anterior análisis, la Sala encuentra que al no estar contemplada la figura de **amparo de pobreza** en la norma policiva que regula el procedimiento por perturbación a la posesión en Bogotá, la decisión de negar su concesión no se encuentra enlistada dentro de las providencias susceptibles de apelación contempladas en el artículo 219 del Código de Policía de Bogotá. Primera razón para desestimar su concesión por improcedencia.

Ahora, como acaba de exponer, en gracia de discusión, revisadas las normas procesales de naturaleza civil aplicables en forma supletiva, la decisión de no conceder el amparo de pobreza tampoco se encuentra contemplada dentro de las providencias susceptibles de apelación en el artículo 321⁴⁵ del Código General del Proceso, de tal suerte que por esta

44

Artículo 151. Procedencia. Se concederá el amparo de pobreza a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso.

45

Artículo 321. Procedencia.

Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

- 1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas.*
- 2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros.*
- 3. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
- 4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.*
- 5. El que rechace de plano un incidente y el que lo resuelva.*
- 6. El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva.*
- 7. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.*
- 8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.*
- 9. El que resuelva sobre la oposición a la entrega de bienes, y el que la rechace de plano.*

vía, igualmente resulta improcedente dicho recurso.

Jurisprudencialmente se ha dicho que las providencias susceptibles del recurso de apelación, son taxativas, limitadas; razón para que se haga improcedente su concesión respecto de las no enlistadas:

"El recurso de apelación es eminentemente taxativo, por ello, para que determinada providencia pueda gozar de tal oportunidad, debe estar reseñado expresamente como susceptible de tal recurso, limitación excluyente que de por sí impide interpretaciones extensivas o analógicas. Es decir, la actividad jurisdiccional del superior se encuentra circunscrita únicamente a precisar la procedencia o no del recurso de apelación".
(negrilla fuera de texto)

Se concluye entonces, que respecto de los procesos policivos de naturaleza civil, procedimentalmente son aplicables las normas especiales y específicas consagradas en el Código de Policía de Bogotá, y dentro de la taxatividad de las providencias susceptibles del recurso de apelación, la impugnada no obra enlistada. Y aún en el evento de su aplicación analógica, conforme al Código General del Proceso el auto que negó el amparo de pobreza solicitado tampoco es susceptible de apelación. En este orden, el recurso de apelación impetrado resulta improcedente y en consecuencia será rechazado.

Finalmente, en forma por demás respetuosa, se insta a la primera instancia, para que en uso de las facultades consagradas en el artículo 170 del Código General del Proceso estime los medios probatorios necesarios para el esclarecimiento de los hechos, por cuanto en el caso en estudio se observa que de entrada no podía haber estimado la necesidad de peritos, ni quién debía asumir la carga de su pago, regla ésta contemplada en el artículo 179 del Código de Procedimiento Civil, hoy 169 del Código General del Proceso, si se tiene en cuenta que la prueba pericial no ha sido solicitada por la querellante sino que se dispuso oficiosamente por el despacho al avocar conocimiento de la querella.

Igualmente resulta importante tener en cuenta que los hechos de perturbación delatados por la querellante bien pueden constituir un comportamiento contrario a la convivencia ciudadana, aspecto que de conformidad con el Código de Policía de Bogotá, puede ser conocido de oficio por la autoridad, donde seguramente conjurados estos, la perturbación misma desaparezca.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la querellante señora Flor Marina Junca Molina, contra la decisión proferida el 20 de mayo de 2014 proferida por la Inspección 18 A Distrital de Policía, dentro del presente trámite.

SEGUNDO: Informar que contra esta providencia no procede ningún recurso.

TERCERO: En firma vuelvan las diligencias al Despacho de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero

2.15. ACTO ADMINISTRATIVO No. 664
Jairo Manolo Granda Triana

Saldo Pedagógico: A.A. 664 de 2014. Jairo Manolo Granda Triana. La decisión analiza el tema del carácter y finalidad de las llamadas diligencias de “descargos” o de “expresión de opiniones” en el ámbito de las actuaciones administrativas de competencia de las Alcaldías Locales a las que se aplica el Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Si bien es cierto tales diligencias poseen cierto grado de valor probatorio en lo que se refiere a las afirmaciones y manifestaciones allí dadas por la persona declarante, también es verdad que su propósito principal consiste en servir de instrumento y garantía para el ejercicio del derecho al debido proceso y a la defensa de los administrados, en el marco de lo previsto en el Artículo 35 ibídem. En razón de lo anterior, la decisión concluye que resulta inadecuado pretender, bajo el amparo de la figura procesal de la “prueba trasladada”, traer copia de una acta de expresión de opiniones que forma parte de un expediente a otro para que sirva como medio de prueba de unos hechos que constituyen infracción, si con ello se deja de lado el deber de la autoridad tanto de comunicar a los interesados sobre la existencia de la actuación administrativa y el objeto de la misma, como de convocar a que expresen sus opiniones y ejerzan su derecho a la defensa, situación que deviene en vulneratoria del derecho al debido proceso y a la defensa, pues ello se debe garantizar en todas y cada una de las actuaciones administrativas.

ACTO ADMINISTRATIVO No. 664
Bogotá D.C., 14 de agosto de 2014

Radicado Orfeo:	2007190870100070E Exp.044/08 (Int. 2014-621)
Asunto:	Restitución Bien de Uso Público
Presunto Infractor:	Nilson Rodríguez Cortés
Procedencia:	Alcaldía Local de Ciudad Bolívar
Consejero Ponente:	Jairo Manolo Granda Triana

La Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C., integrada por los Consejeros de Justicia José Martín Cadena Garzón, Jairo Manolo Granda Triana y Erwin Leonardo Niño Ochoa, se pronuncia respecto del recurso de apelación interpuesto por la apoderada de los señores Nilson Rodríguez Cortés y Amelia Nocua Falla contra la Resolución No. 00787 del 31 de diciembre de 2010, proferida por la Alcaldía local de Ciudad Bolívar.

IV. ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 00787 del 31 de diciembre de 2010 (visible a folios 66 al 75 del expediente), la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, le ordenó al señor Nilson Rodríguez Cortés la restitución de la zona verde ocupada por la construcción total del inmueble de la calle 60 B sur N° 18 D-67 de esta ciudad, correspondiente a una casa de 2 pisos, en un área de 72 mts², otorgándole un término de 30 días para el

cumplimiento de la orden y advirtiéndole que su incumplimiento determinaría la intervención de la administración a su costa.

La anterior decisión, fue notificada personalmente al ciudadano Nilson Rodríguez Cortés, el día 30 de marzo de 2011, como consta al reverso del folio 75 del expediente.

II. DE LOS RECURSOS EN LA VÍA GUBERNATIVA

Contra la anterior decisión, la apoderada de los señores Nilson Rodríguez Cortés y Amelia Nocua Falla, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, a través del escrito con anexos visible a folios 77 al 91 del expediente (radicado No. 2011-192-005455-2 del 7 de agosto de 2011), solicitando su revocatoria, con base en los siguientes argumentos:

Reclama vulneración del debido proceso y los principios que rigen la actuación administrativa, por cuanto se adelantaron investigaciones separadas respecto del predio El Preciso y las pruebas obtenidas en el procedimiento anterior violan el debido proceso, en cuanto que se impidió a sus representados controvertirlas y las decretaron y practicaron en un proceso administrativo posterior en el que no estaban vinculados sus mandatarios, generando la nulidad de la actuación.

Indica que se omitió notificar el auto con el que la Alcaldía avoco conocimiento, toda vez que nunca se la comunicó a sus representados, quienes no contaron con la posibilidad de expresar sus opiniones, ni de controvertir o solicitar pruebas.

Señala que como la actuación solo se dirigió contra Nilson Rodríguez Cortés, se desconocieron los derechos de la otra propietaria y como a ninguno de ellos les enviaron la citación o comunicación sobre el inicio de la actuación, les impidieron desplegar su derecho a la defensa, presentar y controvertir pruebas o rendir descargos como lo dispone la Ley.

Expone que los descargos de Nilson Rodríguez Cortés se rindieron en un proceso diferente, porque el conocimiento de la actuación se avocó el 30 de septiembre de 2008, sin que se le comunicara respecto del nuevo trámite y ni siquiera en los descargos fue descrita la infracción, incurriéndose en violación al debido proceso, ya que la decisión recurrida se fundamentó en pruebas que no son válidas.

Afirma que la visita técnica del 11 de mayo de 2009 carece de efectos probatorios para acreditar la calidad de la zona en la que se ubica el predio, no tiene legalidad ni validez porque la misma Defensoría del Espacio Público rindió nuevo concepto a través de un arquitecto, quien conceptuó sobre la viabilidad de restituir el espacio público, dejándolo sin efecto porque el 2 de julio de 2009, no se determinó que el terreno donde se ubica el inmueble de sus mandatarios corresponde a espacio público.

Sostiene que la decisión recurrida desconoce el principio de la confianza legítima, ya que el actuar de sus representados es de buena fe y se les ha prohibido una actividad que públicamente desplegaron y consideraron legítima porque estaba permitida.

Indica que la legalización del predio, la aprobación de la urbanización desde 1984, la escritura del inmueble, el registro de instrumentos públicos, el folio de matrícula correspondiente, la asignación de nomenclatura y la cédula catastral, representan la aquiescencia de la administración, siendo obligación del Estado respetar y restablecer tales derechos ante un cambio imprevisto de las circunstancias que se extendieron desde la adquisición del predio en el año 2000, época desde la que asumen obligaciones tributarias y fiscales, cuenta con servicios públicos que generaron una mayor expectativa de estabilidad y protección por parte del Estado, quien ahora los sorprende al romper la confianza con la que sus representados desplegaron sus derechos de propiedad.

Señala que se desconoce el principio de la buena fe, ya que cuando sus representados enajenaron el inmueble desconocían que se adelantara alguna clase de procedimiento administrativo frente a una ocupación ilegal.

Finalmente sostiene que se dejaron de aplicar los principios que regulan los fines del estado, el derecho a la propiedad, a la familia, el patrimonio y la vivienda familiar, el debido proceso, la buena fe y la primacía de la carta que ante la incompatibilidad de una norma con la Constitución determina la preminencia de las normas constitucionales.

III. LA DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

A través de la Resolución No. 0046 del 27 de febrero de 2014 (visible a folios 211 al 217), la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar desató el recurso de reposición formulado, en el sentido de no reponer la Resolución No. 00787 del 31 de diciembre de 2010 y conceder el recurso de alzada ante esta Instancia.

4. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., es competente para conocer del recurso de apelación de la referencia.

5. CONSIDERACIONES

- **Problema Jurídico a resolver**

La Sala analizará en el presente asunto cuáles son las garantías que deben observarse en esta clase de actuaciones administrativas, y si se demostró la naturaleza del espacio que se ordenó restituir.

- **Marco Jurídico**

Según el artículo 5º de la Ley 9 de 1989, el espacio público ha sido definido de la siguiente manera:

“Entiéndese 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.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.” (Negrilla nuestra)

De otra parte, el Decreto 1504 de 1998 “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”, se refiere a los elementos constitutivos de espacio público en su

artículo 3º, cuando señala:

“...Artículo 3º.- El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;*
- b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;*
- c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto...”.*

Y el artículo 5º del mencionado Decreto 1504 de 1998, establece lo siguiente:

“...Artículo 5º.- El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

I. Elementos constitutivos

1) Elementos constitutivos naturales...

2) Elementos constitutivos artificiales o construidos:

a. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;

ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;

b. Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro...

c. Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público...

d. Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada;

e. De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada.”

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000 en su artículo 226 modificado por el artículo 178 del Decreto 469 de 2003 define el espacio público de la siguiente manera:

“El espacio público, de propiedad pública o privada, se estructura mediante la articulación espacial de las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos.”

De otra parte, el artículo 132 del Código Nacional de Policía establece que:

“Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición y también

de apelación para ante el respectivo gobernador.”

Y el Código de Policía de Bogotá, se refiere a la restitución de esta clase de bienes en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 225. Restitución de bienes de uso público. Establecida por las pruebas legales pertinentes, la calidad de uso público del bien, el Alcalde Local procederá a ordenar mediante resolución motivada su restitución, la que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta (30) días.”

En cuanto al tema específico de los presupuestos que deben tenerse en cuenta para archivar o resolver una actuación administrativa de restitución de espacio público, esta Corporación se pronunció en el Acto Administrativo No. 1129 del 29 de septiembre de 2005, en los siguientes términos:

“Frente a una interpretación sistemática de las normas citadas se concluye que para ordenar la restitución del espacio público deben tenerse en cuenta tres situaciones:

- 1) que el bien objeto de restitución sea espacio público;*
- 2) que se encuentre ocupado, intervenido, encerrado, destruido o alterado y,*
- 3) que la ocupación o intervención no se encuentre amparada por actuación de autoridad competente.*

Así, el administrado puede oponerse a la orden de restitución argumentando:

- 1) que el predio no hace parte del espacio público;*
- 2) que no se encuentra ocupado ni intervenido o;*
- 3) que ha consolidado algún derecho en razón a la actuación de autoridad competente.*

- Respecto del primer elemento, la administración debe precisar claramente si se trata de un bien de uso público o de un bien privado con afectación urbanística a espacio público⁴⁶. Tal situación debe demostrarse con base en las escrituras públicas, las resoluciones, los planos urbanísticos y demás normas o reglamentos urbanísticos que definan la naturaleza jurídica del predio⁴⁷.

- En relación con el segundo elemento, la actividad probatoria de la administración debe enfocarse en determinar si existe algún amoblamiento, cerramiento u otro tipo de construcción o forma de ocupación temporal o permanente en las zonas definidas como espacio público.

- En cuanto al tercer elemento, el presunto responsable o el interesado en que no se ordene la restitución, debe probar que la ocupación del espacio público se origine en una actuación de autoridad competente, como por ejemplo, en contrato suscrito con el Distrito, en una licencia de construcción, en una autorización de cerramiento, un permiso de ocupación temporal, etc. Situación que de acreditarse, debe ser valorada con base en las reglas de la sana crítica por parte del operador jurídico.

De conformidad con lo anterior, el archivo de una actuación administrativa policiva que se ha abierto con el fin de restituir espacio público, sólo puede operar cuando se ha determinado claramente que (i) el predio objeto de

El Diccionario de la Real Academia Española describe el concepto de afectar (en derecho) como la acción de “imponer gravamen u obligación sobre algo” o la acción de “destinar algo a un uso o servicio público”. Aquí se adopta el concepto de afectación urbanística a espacio público para referirnos a las reglamentaciones urbanísticas de los municipios o distritos que otorgan a un predio la destinación a espacio público y con el objeto de diferenciarla de la simple afectación a que se refiere el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, mediante la cual se reserva un predio para obras públicas o protección ambiental, impidiendo la obtención de licencias (urbanización, construcción, etc.) con la inscripción de la medida en el registro de instrumentos públicos.

En relación con la naturaleza jurídica de los bienes objeto de afectación urbanística a espacio público, puede consultarse el precedente de esta Corporación contenido en el Acto Administrativo No. 0643 de 2007.

47 Al respecto pueden consultarse los precedentes de esta Corporación contenidos en el Acto Administrativo No. 0032 de 2007 C.P. René Fernando Gutiérrez Rocha y Acto Administrativo No. 0622 de 2007 C.P. César Augusto Brausín Arévalo.

actuación no es espacio público, (ii) que no está ocupado o intervenido o (iii) que la ocupación se originó en algún derecho consolidado en razón a la actuación de autoridad competente...”.

- **El caso concreto**

La presente actuación administrativa se inició con fundamento en el informe del 6 de diciembre de 2007, visible a folio 1, donde el Asesor Jurídico de la Alcaldía Local señaló que al revisar el plenario observa que esta Corporación mediante el Acto Administrativo N° 021 del 7 de diciembre de 1998, ordenó adelantar en procedimientos separados las correspondientes actuaciones por ocupación del espacio público de los inmuebles, respecto al desarrollo el “Preciso” identificados en visita realizada por el acueducto.

Al expediente se allegaron los siguientes medios de prueba:

- Comunicación con la que el acueducto le informó a la Alcaldía Local que al realizar visita técnica al barrio el “Preciso” en la localidad de Ciudad Bolívar, se verificó que algunos predios, incluidos entre estos el ubicado en la calle 60 B N° 18 D-67 S, se encuentran ocupando zona verde según el plano de legalización US 73/4 (folios 2 al 7).

- Informe de visita técnica, donde el arquitecto Alfonso Ramos indica que en el sector ubicado entre las calles 60 a 60 B sur y entre las carreras 19 A y avenida Boyacá, dentro del perímetro del barrio el Preciso, se observan varios tipos de construcciones y que esos predios en su mayoría están ubicados sobre el antiguo cauce del río Tunjuelito costado occidental, como continuación de las manzanas 7 y 8, construcciones nuevas sobre la zona verde costado suroccidental, como nueva manzana nueve y predios nuevos sobre zona de estacionamiento A, entre manzanas 10 y 11 del barrio el Preciso. También que los predios que se encuentran invadiendo la vía calle 60 B sur y la zona de parqueo antigua, ubicada en el costado occidental de la avenida Boyacá (folios 8 al 16).

- Descargos rendidos por el señor Nilson Rodríguez Cortés, donde el día 4 de agosto de 2003, manifestó que es el propietario del inmueble ubicado en la calle 60 B sur N° 18 D-67 de esta ciudad desde hace 3 años y que le construyó el segundo piso en el año 2001, sin contar con licencia de construcción (folio 17).

- Acta de visita del 11 de mayo de 2009, donde la Defensoría del Espacio Público indicó que, el predio marcado con la actual nomenclatura calle 60 B sur # 18 D - 67, se encuentra construido en su totalidad sobre la zona verde indetificada con el código RUP1 1701-17, constituyendo una invasión de zona de uso público (folios 22 al 25).

- Acta de toma de posesión N° 1263 del 15 de marzo de 2001, correspondiente a las zonas de espacio público de la Urbanización el Precioso de la Localidad de Ciudad Bolívar (folios 38 al 45).

- Copias de la resolución N° 644 de 1984 por la cual se aprueba y dictan normas de desarrollo progresivo para el proyecto general de la Urbanización el Preciso (Tunjuelito), se concede licencia para ejecutar obras y se fijan las obligaciones a cargo del urbanizador responsable (folios 48 al 65).

Hasta aquí las pruebas acopiadas por la primera instancia en desarrollo del trámite, las cuales constituyen el fundamento fáctico del acto administrativo impugnado por la apoderada del declarado infractor Nilson Rodríguez Cortés quien reclama la vulneración del debido proceso por que no se vinculó a la otra propietaria del inmueble señora Amelia Nocua Falla, por lo cual, la Sala en primer lugar revisará si la presente actuación administrativa se adelantó respetando el procedimiento previsto para su trámite, de cara a la norma consagrada en el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo.

Así, encontramos que en el expediente no existe ninguna comunicación tendiente a dar cumplimiento a las previsiones contenidas en el citado artículo 28 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que esta norma consagra que *“Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay*

particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma” (cursivas y subrayas nuestras), y al revisar el presente diligenciamiento, no se observa que la Alcaldía local haya emitido comunicación alguna con tal propósito. Y si bien es cierto a folio 17 obra diligencia de descargos rendidos por el señor Nilson Rodríguez Cortés el día 04 de agosto de 2003, tal diligencia se recepcionó para la actuación administrativa correspondiente al, “**EXPEDIENTE No. EP-019/93**”, mientras que, el que es objeto del presente recurso corresponde al expediente No. 044 de 2008; lo que se traduce en que, la citada diligencia de descargos fue trasladada de aquella actuación (EP-019/93) a la presente, traslado de prueba que al no haber gozado de la observancia y agotamiento previo del respectivo procedimiento en cuanto a pronunciamiento u orden de la Autoridad Local que así lo dispusiera, se torna en vulneratorio del debido proceso y derecho de defensa del administrado, puesto que, al no habersele comunicado de la apertura de la presente actuación y haber trasladado la diligencia de descargos rendida en otra investigación, se le privó o quitó la oportunidad de: 1. Conocer el porqué de la actuación o pliego de cargos; 2. Rendir descargos o expresión de opiniones; 3. Presentar y solicitar oportunamente las pruebas que considerara necesarias para su defensa; 4. Que éstas fueran controvertidas, analizadas y valoradas, todo lo cual, configura como ya se dijo, no sólo inobservancia del citado artículo 28 del C.C.A., sino también del artículo 29 de la Constitución Política. (Cursiva y subrayas nuestras)

Ahora bien, la inobservancia de la normatividad citada, de igual forma conllevó que las pruebas aportadas o allegadas con el escrito impugnatorio no fueran oportunamente analizadas y valoradas por el A-Quo, lo cual impidió establecer plenamente la naturaleza del espacio público ocupado, de cara a si en efecto la zona o espacio que ordenó restituir es bien de uso público o propiedad privada, todo lo cual configura una insuficiente e inadecuada actividad probatoria situación que se reflejó en la decisión de instancia.

Luego en este orden de ideas, se revocará la decisión impugnada, toda vez que en la forma vista le asiste razón a la apelante cuando reclama que como a ninguno de los propietarios del inmueble les enviaron la citación o comunicación sobre el inicio de la actuación, les impidieron desplegar su derecho a la defensa, presentar y controvertir pruebas o rendir descargos como lo dispone la Ley; con lo que para la Sala resulta claro que en el presente asunto se vulneró el principio constitucional del debido proceso que se concreta conforme lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política en tramitar la actuación de acuerdo con las formas propias de cada juicio, que para el caso particular corresponden a las previstas en el Código Contencioso Administrativo. Lo anterior sin perjuicio de que en ejercicio de sus funciones la primera instancia continúe con los controles pertinentes y aplicando los principios de celeridad y eficacia que gobiernan las actuaciones administrativas, adopte la decisión que en derecho corresponda.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE

PRIMERO: Revocar la Resolución No. 00787 del 31 de diciembre de 2010, proferida por la Alcaldía local de Ciudad Bolívar, conforme los motivos expuestos en el presente acto.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no proceden recursos.

TERCERO: En firme, remítanse las diligencias al despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

Proyectó. Nohra Gema Gómez T.
Abogada contratista

2.16. Providencia No. 293
José Martín Cadena Garzón

Saldo Pedagógico: PV-2014-293. José Martín Cadena Garzón. En la Providencia se resaltan varios aspectos:

1. La observancia estricta del principio de legalidad que debe tenerse en el trámite de los procesos contravencionales.
2. La observancia del debido proceso en materia probatoria toda vez que los comportamientos objeto de sanción deben estar fijados debidamente en el expediente con prueba legal y oportunamente allegados a la actuación, y el operador jurídico debe hacer un cuidadoso análisis de este requisito.

Providencia No. 293
14 de agosto de 2014

Número de radicación:	Exp. 0058-2014 (2014-482)
Asunto:	Contravención Común – Amonestación en privado
Querellante:	Daniel Alfonso Perea Villa- Representante Legal Organización Terpel
Querellado:	Hernando Salazar Salazar
Procedencia:	Segunda Estación de Policía Chapinero
Consejero Ponente:	José Martín Cadena Garzón

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de Apelación interpuesto por el querellado Hernando Salazar Salazar contra la decisión adoptada por el señor Comandante de Estación Segunda de Chapinero el día 4 de marzo de 2014.

ANTECEDENTES

El señor Daniel Perea Villa, actuando en calidad de Representante Legal Suplente de la Organización Terpel S.A., ante la Estación de Policía de Chapinero, presentó escrito de solicitud de Caución Preventiva contra el Señor Hernando Salazar Salazar, en el sentido de hacer cesar las visitas y comunicaciones que se han realizado con el ánimo de calumniar, ofender y agredir a los representantes y funcionarios de la Organización, además de afectar la reputación de la misma Entidad, con fundamento en lo siguiente:

Mediante oficio C-1159 del 21 de Julio de 1994 emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, le ordenó a la sociedad Organización Terpel S.A. realizar el embargo de 15.596 acciones de propiedad de la Sociedad Energéticas S.A. de la cual el señor Hernando Salazar es Representante Legal, correspondiente al proceso ordinario seguido por Petróleos del Norte S.A. contra la sociedad Inversiones Energéticas S.A.

Teniendo en cuenta que no se ha ordenado el levantamiento de dicho embargo y en consecuencia la cancelación del mismo en el libro de registro de accionistas de Terpel, se le ha manifestado en repetidas ocasiones al señor Hernando Salazar Salazar que las acciones de la entidad que representa no pueden ser vendidas y sus dividendos no pueden ser pagados.

Que el señor Hernando Salazar Salazar se ha reunido en repetidas ocasiones con funcionarios y

representantes de la Organización Terpel S.A., quienes le han explicado la situación y en las que se ha referido en forma despectiva, agresiva, ofendiendo, alzando la voz y afirmando falsamente la comisión de hechos punibles, lo cual, aducen que no es cierto, y afirman que se han radicado más de 50 comunicaciones a las cuales le han dado respuesta informándole exactamente lo mismo.

Solicita se ordene caución preventiva contra el señor Hernando Salazar Salazar para la protección de los funcionarios y representantes de la Organización Terpel S.A. (Folios. 4 a 6)

Mediante memorial de fecha 24 de Febrero de 2014 el señor Hernando Salazar solicita la expedición de copias de la presente querella (Folios 24 a 25), que fue tramitada por el responsable de la Oficina de Contravenciones de la Estación Segunda de Policía de Chapinero el día 27 de Febrero de 2014 (Folio 44).

DECISIÓN OBJETO DE IMPUGNACIÓN.

El 4 de marzo de 2014, el Sr. Comandante de la Segunda Estación de Policía Chapinero, de conformidad con lo estipulado en el artículo 10 en concordancia con el numeral 14 del artículo 12, numeral 12 del artículo 15 y 165, 197 y 198 del Acuerdo 79 de 2003, impuso al señor Hernando Salazar Salazar medida correctiva de amonestación en privado, con el propósito de que se comprometa a mantener el respeto, la cordialidad, a guardar paz, armonía y tranquilidad, y le prohibió agredir en forma verbal o en forma física, a no realizar amenazas, no suscitar riñas o escándalos, en forma directa o indirecta contra el señor Daniel Alfonso Perea Villa, su familia y los integrantes de la Organización Terpel S.A. (Folios 1 a 3).

RECURSO.

Contra la decisión proferida por el Comandante de la Segunda Estación de Policía de Chapinero, la parte querellada interpuso recurso de Apelación, solicita que se revoque la Resolución del 4 de marzo de 2014 y que se rechace la querella No. 58 interpuesta por la Organización Terpel S.A. en contra de Gerente General Hernando Salazar, por ser una querella falsa, fraudulenta, temeraria y manifiestamente ilegal, careciente de todo fundamento objetivo, serio y veraz, ordenándole a la Organización Terpel S.A. que cesen de inmediato las actuaciones fraudulentas e ilegales por las que pretende apoderarse definitivamente de las acciones que han retenido para si durante los últimos 20 años, sin tener justo título para ello y solicitó recomendar a la Organización Terpel S.A. que promueva la formación ética y en valores a los profesionales en derecho que participaron en la concepción y formulación de la presente querella en contra de Inversiones Energéticas .S.A., argumentando que:

- v. Tal y como consta en los documentos aportados por Inversiones Energéticas S.A a la presente querella, ha solicitado a la Organización Terpel S.A. se sirva entregar de inmediato los dividendos y rendimientos que le corresponden a 15.596 acciones que para el año 1994 poseía Inversiones Energéticas y 168.488 acciones también de su propiedad en la forma y oportunidad dispuesta por la Asamblea General de Accionistas, las cuales han sido retenidas de manera arbitraria, aduciendo hechos, razones y pretextos manifiestamente falsos como el oficio de embargo judicial No. 1159 de Julio 21 de 1994 emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, y el cual aduce que no existe dentro del proceso 110013103000419910087300.
- vi. La Organización Terpel S.A. ha estado incurriendo en manifiesto abuso de confianza al negarse a pagar los dividendos y rendimiento de la acciones sin existir motivo legal valido.

- vii. Carece de todo fundamento serio objetivo y legal, la posesión que durante los últimos años, ha adoptado la Organización Terpel S.A. para retener los dividendos y rendimientos de las acciones de su propiedad.
- viii. Inversiones Energéticas S.A. por razones de naturaleza legal, de seriedad y ética comercial no acepta que la Organización Terpel S.A. continúe reteniendo los dividendos y rendimientos de las acciones de su propiedad.
- ix. Ante la imposibilidad de justificar el manifiesto enriquecimiento ilícito de la organización Terpel S.A., los abogados de dicha entidad decidieron optar por maniobras procesales fraudulentas, para deshacerse civilmente del gerente general de Inversiones Energéticas, para lo cual instauraron la presente querella No. 58 ante la Inspección Segunda de Policía de Chapinero.
- x. Que rechaza por ser fraudulenta y manifiestamente ilegal la querella que ha instaurado la Organización Terpel S.A. en contra de Inversiones Energéticas S.A. con el fin de que las autoridades de la República de Colombia prohíban a Inversiones Energéticas S.A. tener cualquier acceso, por cualquier medio a las oficinas, a los representantes y a los funcionarios de la Organización Terpel S.A. y Copec S.A. para solicitar el pago de los dividendos que le corresponde a Inversiones Energéticas S.A.
- xi. Que no acepta que la Organización Terpel S.A., continúe buscando pronunciamientos de las autoridades administrativas y judiciales que les permitan a la organización Terpel y a Copec S.A. negarse a pagar a Inversiones Energéticas S.A. los dividendos de las acciones de su propiedad, contando para ello con la abierta corrupción que impera en la Administración de Justicia.
- xii. Durante la diligencia de fecha 4 de marzo de 2014, solo se hizo presente el representante legal de Terpel S.A. el cual durante la diligencia no pudo desvirtuar que había mentido y continuaba mintiendo en relación con las falsas y temerarias acusaciones que había formulado en contra del recurrente como representante legal de Inversiones Energéticas S.A.
- xiii. El funcionario de policía competente no tomó en consideración absolutamente nada de lo manifestado por el Gerente General de Inversiones Energéticas para desvirtuar lo manifestado por la Organización Terpel S.A.
- xiv. El funcionario de Policía decidió acceder a lo solicitado por la Organización Terpel, sin tomar consideración que el recurrente como Gerente General de Inversiones Energéticas S.A. mediante su declaración y documentos aportados, probó que miente el abogado Daniel Perea en los fundamentos de la querella, y en consecuencia la Organización Terpel S.A. ha fundamentado la misma en una manifiesta y ostensible falsa motivación.

Por razones de naturaleza ética y legal, no le está permitido a la Organización Terpel fundamentar en una manifiesta y ostensible falsa motivación la mencionada querella para solicitar a las autoridades de policía la caución preventiva en contra del señor Hernando Salazar.

El funcionario de policía omitió considerar lo manifestado por el Gerente General de Inversiones Energéticas S.A. en el sentido de que el recurrente no tiene interés de ninguna naturaleza en tener relación con el señor Daniel Perea, sino que es la Organización Terpel S.A. quien le ha

encargado dicha función, para justificar legalmente las actuaciones manifiestamente ilegales mediante las cuales se ha enriquecido ilícitamente la Organización Terpel S.A. a costa del patrimonio de Inversiones Energéticas S.A., con la abierta convivencia de las autoridades administrativas y judiciales de la Nación.

Se prueba y se muestra que la querella es falsa y fraudulenta, manifiestamente ilegal, carente de todo fundamento serio, objetivo y verás. (Folios 49 a 57).

Por medio de oficio remisorio con radicado nuestro No. 2014-0624-06496-2 de fecha 20 de mayo de 2014, el Intendente Responsable de la Oficina de Contravenciones de la Estación de Policía de Chapinero, remite las diligencias al Consejo de Justicia con ocasión al recurso de apelación interpuesto por la parte querellada.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA.

De conformidad con lo expuesto por esta Corporación en Providencia N° 033 del 27 de marzo de 2008, al analizar el contenido de la Sentencia C-117 de 2006 de la Corte Constitucional, contra las medidas correctivas impuestas por los Comandantes de Estación procede el recurso de apelación por encontrarse dentro de la órbita consagrada en el artículo 29 de la Constitución Nacional al asemejarse a las sentencias condenatorias penales, y la competencia para desatar dicho recurso en Bogotá D.C., está asignada al Consejo de Justicia por aplicación del numeral 2º del artículo 191 del Código de Policía de Bogotá.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER.

Para empezar, resulta pertinente mencionar que normativamente la medida correctiva de amonestación en privado se encuentra reglada por el artículo 201 del decreto 1355 de 1970 que prevé:

"ARTÍCULO 201.- Compete a los comandantes de estación y de subestación amonestar en privado:

- 1) Al que en vía pública riña o amenace a otros;*
- 2) Al que deje vagar ganados por calles, plazas, parques, zonas de los ferrocarriles y otros lugares semejantes."*

Por su parte, el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía) se refiere a los fines de la precitada medida, en los siguientes términos:

"ARTICULO 189. La amonestación en privado se hará de modo que el infractor recapacite sobre la falta cometida y acepte la convivencia de no reincidir en ella.

La represión en público se hará con fines idénticos pero en audiencia celebrada en sitio a donde tenga libre acceso el público. "

Ahora, en cuanto a la competencia de los Comandantes de Estación o Subestación de Policía para conocer de esta clase de medidas, el artículo 219 ibídem consagra:

"ARTICULO 219.-Modificado por el arto 128, Decreto Nacional 522 de 1971 Compete a los comandantes de estación o de subestación de policía conocer de las faltas para las que sean

aplicables las medidas correccionales de amonestación en privado, reprensión en audiencia pública, promesa de buena conducta, presentación periódica, retención y cierre de establecimientos. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-492 de 2002"

En lo que tiene que ver con el procedimiento que deben seguir las autoridades de policía para adoptar las medidas correctivas, el artículo 227 del Código Nacional de Policía establece:

"Artículo 227. La medida a cargo de los comandantes de estación o subestación no requiere de resolución escrita, pero deberá levantarse acta en la que se consignen sucintamente los hechos, se identifique al contraventor y se indique la medida correctiva aplicada. Cuando se trate simplemente de amonestación en privado, reprensión en audiencia pública y expulsión, bastará con hacer las anotaciones respectivas en el libro que al efecto se lleve en el comando."

A su turno el Acuerdo 079 de 2003, Código de Policía de Bogotá consigna en su artículo 10 los comportamientos que favorecen la tranquilidad, en el numeral 14 del artículo 12 consagra la prohibición de agredir física o verbalmente a vecino alguno y el numeral 12 del artículo 15 señala no participación ni propiciación de riñas o escándalos y prevé que en caso de consumarse esas conductas se deben aplicar las medidas correctivas consagradas en el Libro Tercero, Título Tercero de este mismo Código; medidas dentro de las cuales se encuentra la amonestación en privado, según lo dispone el numeral 1° del artículo 164 ibídem

En cuanto al procedimiento a seguir, el artículo 206 del Código de Policía de Bogotá, establece que se deben agotar los siguientes pasos:

- 1- Abordar al presunto responsable en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuere posible, o en el lugar donde lo encuentren.
- 2- Indicarle cual es la acción u omisión violatoria de una regla de convivencia.
- 3- Escucharlo en descargos.
- 4- Impartirle orden de policía.
- 5- y en caso de no cumplirse la orden o de tratarse de un comportamiento consumado, imponerle una medida correctiva.

EL CASO CONCRETO.

En términos del Código Distrital de Policía, se debe señalar que es competencia de los Comandantes Estación de Policía tomar las medidas conducentes para evitar los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana en materia de solidaridad, tranquilidad, relaciones de vecindad, seguridad, salud pública, respeto por poblaciones vulnerables, ambiente, espacio público, movilidad, patrimonio cultural, libertad de industria y comercio y juegos, rifas y espectáculos, pudiendo impartir ordenes de policía y aplicar las medidas correctivas con el objeto de procurar fundamentalmente la corrección y educación del ciudadano en su comportamiento diario de convivencia, teniendo como características más sobresalientes, la de prevención y protección que *"...por medio de ellas se aseguran valores constitucionales como la vida, la integridad, la convivencia ciudadana y el orden público. La primera tiene fundamento en el principio constitucional de prevalencia del interés general y la conservación de convivencia ciudadana y el orden público y, la segunda, en uno de los fines del estado, cual es la protección a la vida, honra, creencias de demás derechos y libertades*

*de las personas.”*⁴⁸.

Ahora bien. La Sala observa que el 4 de marzo de 2014, el Comandante de la Segunda Estación de Policía Chapinero, de conformidad con lo estipulado en el artículo 10 en concordancia con el numeral 14 del artículo 12, numeral 12 del artículo 15 y 165, 197 y 198 del Acuerdo 79 de 2003, impuso al señor Hernando Salazar Salazar medida correctiva de amonestación en privado, con el propósito de que se comprometiera a mantener el respeto, la cordialidad, a guardar paz, armonía y tranquilidad, prohibiéndole agredir en forma verbal o en forma física, a no realizar amenazas, no suscitar riñas o escándalos, en forma directa o indirecta contra el señor Daniel Alfonso Perea Villa, su familia y los integrantes de la Organización Terpel S.A. (Folio 1 al 3).

Dentro del plenario encontramos como pruebas las siguientes:

- Queja presentada por el señor Daniel Perea Villa, actuando en calidad de Representante Legal Suplente de la Organización Terpel S.A. del 22 de enero de 2014, contra el señor Hernando Salazar Salazar, indicando que en virtud del oficio C-1159 del 21 de Julio de 1994 emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, le ordenó a la mencionada Organización, realizar el embargo de 15.596 acciones de propiedad de la Sociedad Energéticas S.A. de la cual el señor Hernando Salazar actualmente es Representante Legal y el cual a la fecha se encuentra vigente y por tal motivo el señor Hernando Salazar ha afectado la reputación de dicha organización, que representa una amenaza para los representantes y funcionarios de la misma entidad y que las visitas y comunicaciones han sido realizadas con el ánimo de calumniar, ofender y agredir a la citada Entidad. Anexa Certificado de Existencia y Representación Legal de la Organización Terpel S.A. de fecha 23 de diciembre de 2013 (folios 4 a 23).
- Documentos suscritos por el señor Hernando Salazar Salazar de fecha 6 de febrero de 2014 (Folio 35 a 41) y 4 de marzo de 2014 (folios 28 a 34), donde reitera en calidad de Gerente General y Representante Legal de Inversiones Energéticas S.A., la solicitud de pago y la entrega de manera inmediata de los dividendos correspondientes a 15.596 y 168.488 acciones que posee la Organización Terpel S.A. por virtud de un embargo que es inexistente, manifestando además que dicha retención no tiene ningún fundamento objetivo ni legal, que existe abuso de confianza y que rechaza por ser fraudulenta y manifiestamente ilegal la querrella instaurada y requiere se haga entrega de las copias del documento de la querrella vía internet. Agregó, que la señora Presidente de la Organización Terpel S.A. el 14 de noviembre de 2013 y por una vez más, se ha negado a darle una solución inmediata, seria y responsable al problema de la entrega de las referidas acciones.
- Escrito de fecha 6 de marzo de 2014, firmado por el señor Hernando Salazar en calidad de Gerente General y Representante Legal de Inversiones Energéticas S.A., en donde pone en conocimiento a la Organización Terpel S.A. del escrito de apelación en contra de la resolución del 4 de marzo de 2014 proferida por el Comandante de la Segunda Estación de Policía de Chapinero
- Comunicación de fecha 5 de marzo de 2014 en el que el señor Hernando Salazar le solicita a la Organización Terpel S.A. se sirva reconocer que es falso y sin ser cierto lo manifestado en

la querella respecto de que el señor Salazar ha afectado la reputación de dicha organización, que representa una amenaza para los representantes y funcionarios de la misma entidad y que las visitas y comunicaciones han sido realizadas con el ánimo de calumniar, ofender y agredir a la misma. Reitera nuevamente las solicitudes de que se le paguen los dividendos adeudados de las acciones que posee la Organización Terpel S.A. y que son de su propiedad.

De conformidad con esto, la Sala entrará a evaluar el anterior acervo probatorio junto con la normativa que motivó la imposición de la medida de amonestación en privado por el Comandante de la Segunda Estación de Policía de Chapinero, a fin de determinar si se configura alguno de los comportamientos contrarios a la convivencia previstos en la norma. Veamos:

En primer lugar, aduce el Comandante de Policía, la aplicación del artículo 10º del Acuerdo 79 de 2003 (Código Distrital de Policía), el cual relaciona 8 clases de comportamientos que favorecen la tranquilidad, los cuales son:

- 1. Los asistentes a reuniones en sitios y espacios públicos deben permitir la movilidad de los vehículos de servicio público o privado, salvo autorización expresa de la Secretaría de Gobierno;*
- 2. Avisar por escrito con no menos de 48 horas de antelación a la Secretaría de Gobierno, cuando se desee realizar protestas o manifestaciones públicas y acatar las condiciones que al respecto señale esta Secretaría;*
- 3. Obtener la autorización de la Secretaría de Gobierno para la realización de festejos o espectáculos de carácter Distrital e informar con anterioridad, de conformidad con las regulaciones vigentes, a los vecinos afectados;*
- 4. Obtener la autorización de la Secretaría de Gobierno para la realización de festejos o espectáculos de carácter local, de conformidad con las regulaciones vigentes, e informar con anterioridad a los vecinos afectados;*
- 5. Respetar, en las reuniones, fiestas, ceremonias y actos religiosos, los niveles admisibles de ruido en los horarios permitidos y evitar cualquiera otra actividad que perturbe la tranquilidad del lugar. En todo caso, informar con anterioridad a los vecinos afectados;*
- 6. Respetar las normas propias de los lugares públicos tales como templos, salas de velación, cementerios, clínicas, hospitales, bibliotecas y museos;*
- 7. Respetar las manifestaciones de las personas, independientemente de su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, de acuerdo con lo establecido en este Código;*
- 8. Acatar las normas ambientales en materia de contaminación auditiva y visual, emisión de contaminantes, olores molestos, disposición ordenada y separada de residuos sólidos y demás desechos, así como la protección de la fauna y la flora;*

Sin embargo, esta Instancia no encuentra probado dentro del plenario que el querellado señor Hernando Salazar Salazar haya incurrido o se haya configurado la inobservancia de alguno de los comportamientos allí previstos, para que conforme a esta normativa, se haga acreedor de la medida correctiva de amonestación en privado impuesta por el Comandante de Policía.

En segundo lugar, el A-quo invoca como causal la aplicación de la medida, la normativa contenida en el numeral 14 del artículo 12 del Código Distrital de Policía, el cual prevé: *“No agredir física o*

verbalmente a vecino alguno, que al ser revisado el expediente y el material probatorio allegado, la Sala no encuentra prueba que demuestre que el querellado haya hecho agresiones físicas y verbales contra el querellante. Además, se evidencia que el contenido de la querella son meras afirmaciones, pues nótese que el señor Daniel Alfonso Perea representante legal de la Organización Terpel S.A. quien funge como querellante, manifestó que el señor Hernando Salazar Salazar *“...adopta una actitud bastante agresiva, alzando la voz y expresando ofensas como: “!Ustedes no saben nada!”, “!Están reteniendo mis dividendos!”, “!ese embargo es falso!”, “!Mentirosos!”, “!Están faltando a su ética!”, entre otros (...), “!ustedes son unos ladrones!”, “!devuélvanme mi plata!”, “!ustedes me robaron la plata!”* considerando con ello que *“...están afectando la reputación de la Organización Terpel S.A”, “que representa una amenaza para los representantes y funcionarios de esta empresa”* y que el querellado ha realizado visitas y comunicaciones *“...con el ánimo de calumniar, ofender y agredir la Organización Terpel S.A. y/o a sus representantes”*, sin que aporte elemento de prueba que le permita a esta Instancia inferir que el querellado haya adoptado dichos comportamientos.

De otra parte, para la Sala es de singular importancia que el Capítulo III del cual hace parte el mencionado artículo 12 del Código Distrital de Policía, regula las relaciones de vecindad y en tal sentido la norma debe interpretarse conforme su propósito por lo que, debe decirse que en el caso particular del numeral 14 se requiere que esta conducta se realice contra un vecino el cual resulta ser un elemento cualificador del tipo contravencional, que tampoco está demostrado dentro del presente asunto, pues no existe prueba que demuestre la exigencia prevista en la norma, esto es, que demuestre que el querellante es vecino del querellado.

En tercer lugar, el Comandante de Policía fundamentó su decisión con base en el numeral 12 del artículo 15 del Código de Policía de Bogotá, el cual prevé: *“No participar ni propiciar riñas o escándalos. En caso de que llegaren a ocurrir, procurar mediar o avisar de inmediato a las autoridades”*. Al respecto, la Sala no encuentra probado que el querellado haya propiciado o participado en riñas o escándalos, pues como se dijo en acápites anteriores, se trata de meras afirmaciones, sin soporte o prueba que así lo demuestre y es resulta claro que sin prueba del hecho no es posible imponer la medida correctiva.

Así las cosas, al hacer un análisis integral del expediente, la Sala encuentra que si bien se denuncian por parte del querellante unos comportamientos contrarios a la convivencia, éstos no se encuentran acreditados con los medios probatorios legalmente previstos, ni tampoco se reconocen por parte del querellado, por lo que la medida impuesta en diligencia del 4 de marzo de 2014 adoptada por el Comandante de la Segunda Estación de Policía de Chapinero no puede confirmarse.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de decisión de contravenciones civiles del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE

PRIMERO. Revocar la medida impuesta por el Comandante de la Segunda Estación de Policía Chapinero en diligencia contravencional de fecha 4 de marzo de 2014, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

TERCERO: En firme la presente decisión, remítanse las diligencias al Despacho de origen para lo demás de su competencia.

Notifíquese y cúmplase,

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

2.17. PROVIDENCIA No. 302

José Martín Cadena Garzón

Saldo Pedagógico: PV-2014-302. José Martín Cadena Garzón. El análisis integral de las pruebas comporta la verificación de los requisitos de forma y de fondo, atendiendo a las cláusulas de validez para cada medio, igualmente, el análisis en conjunto de todas ellas de conformidad con las reglas de la sana crítica.

PROVIDENCIA No. 302

Bogotá D.C, 21 de agosto de 2014

Radicación Orfeo:	Exp. 12546/2011/P.P. (Int.2014-571)
Asunto:	Perturbación a la Posesión y/o tenencia material
Querellado:	Alberto Rodríguez López
Querellante:	Elizabeth Morales Martín
Procedencia:	Inspección Once “D” Distrital de Policía
Consejero Ponente:	José Martín Cadena Garzón

Se pronuncia la Sala respecto del recurso de Apelación interpuesto por la parte querellada, contra la decisión adoptada en continuación de diligencia de inspección ocular llevada a cabo el 10 de junio de 2014 por la Inspección Once “D” Distrital de Policía.

ANTECEDENTES

El 2 de mayo de 2011 señora Elizabeth Morales López presentó querella por perturbación a la posesión y/o tenencia material contra el señor Alberto Rodríguez López, respecto de los inmuebles de la calle 130 C No. 85-51, calle 130 C No. 85-57, calle 130 C No. 85-63, calle 130 C No. 85-69 y calle 130 C No. 85-75, por considerar que se había invadido y cercado los predios de propiedad de su madre fallecida e hicieron una caseta en madera en la que se encontraba una persona a quien el querellado le estaba pagando para cuidar los mismos. Aportó Registro Civil de Defunción de la señora María Chiquinquirá Martin de Morales, copia de la cédula de ciudadanía de la citada señora, escrituras públicas de compraventa No. 4925, No. 4927, No. 4928, No. 4929, No. 4930 de fecha 20 de diciembre de 1995 otorgada por la Notaria 34 del Circulo de Bogotá, sus respectivos folios de matrícula y los pagos del impuesto predial unificado, además de anexar fotocopia de denuncia penal de fecha 23 de febrero de 2010, presentada ante la Fiscalía Delegada ante los Jueces Penales Municipales. (Folio 1 al 68)

El 26 de mayo de 2011 se llevó a cabo audiencia de conciliación, la cual se declaró fracasada como quiera que no hubo acuerdo de voluntades entre las partes. (Folio 75)

El 13 de septiembre de 2011 la Inspección Once “D” Distrital de Policía llevó a cabo diligencia de inspección ocular, la cual se inició en el recinto del Despacho, se dejó constancia que la parte querellante no se hizo presente a pesar de haber sido notificada en legal forma, ordenando a la Secretaría General de Inspecciones le enviara comunicación a la misma, solicitando que informara si tenía interés o no de continuar con la querella en un término de 30 días so pena aplicarse la Ley 1194 de 2008, solicitud que fue cumplida por la señora Elizabeth Morales el día 16 de septiembre de 2011 . (Folio 88 al 89).

El Inspector Once "D" Distrital de Policía procedió el 12 de enero de 2012 a trasladarse inicialmente al predio de la calle 130 C No. 85-51 de esta ciudad y llevó a cabo diligencia de inspección ocular, en la cual dio el uso de la palabra a las partes, describió los inmuebles objeto del presente asunto, decretó los interrogatorios de parte y los testimonios de los señores Jorge Bedoya Carvajal, Jhon Alexander Barrios Buitrago y Nelson Enrique Barrios Buitrago, formuló el cuestionario a los peritos designados y fijo sus honorarios. (Folio 102 al 104).

El 26 de septiembre de 2012, la Inspección Once "D" Distrital continua con la diligencia de inspección ocular en la cual se dejó constancia que compareció la apoderada de la parte querellante y el Sr. Agente del Ministerio Público quien solicito al Inspector se remitiera al Consejo Superior de la Judicatura copia del acta por la inasistencia a la diligencia de los peritos designados, posesionados y a los que se les canceló los honorarios, con el objeto de que se iniciaran las investigaciones pertinentes.(Folio 190 al 191)

El 17 de diciembre de 2012 la Inspección Once "D" Distrital de Policía llevó a cabo continuación de la diligencia de inspección ocular, en la cual se escuchó en interrogatorio de parte a la querellante y al querellado y solicitó al perito designado ampliara el experticio y se refiriera al tema sobre si existió o no cultivos dentro de los predios. (Folio 210 a 213).

El 21 de noviembre de 2013 se continuó la diligencia y se dejó constancia que no se hizo presente ni el querellado ni su apoderado, a pesar de haberse notificado por estrados en la diligencia anterior. Acto seguido se escuchó el testimonio de los señores Ismael Cabiativa Roa, Jorge Bedoya Carvajal y Jhon Alexander Barrios. (Folio 246 al 248)

El 5 de febrero de 2014 el perito designado Ingeniero José Rafael Abril Castillo presentó un informe en donde se pronuncia respecto a las preguntas efectuadas en la diligencia de inspección ocular realizada el 12 de enero de 2012. (Folio 255 al 259).

DECISIÓN OBJETO DE IMPUGNACIÓN.

En continuación de la diligencia de inspección ocular, el 10 de junio de 2014 el Inspector Once "D" Distrital de Policía resolvió declarar al señor Alberto Rodríguez López perturbador respecto de los inmuebles de la calle 130 C No. 85-51, calle 130 C No. 85-57, calle 130 C No. 85-63, calle 130 C No. 85-69 y calle 130 C No. 85-75, ordenó el desalojo del querellado y demás personas indeterminadas que actualmente ocupan los citados predios y hacer entrega de los mismos a la señora Elizabeth Morales Martín.

El Inspector de Policía adoptó la mencionada decisión, por considerar que de acuerdo con las declaraciones rendida por la parte querellante y Jhon Alexander Barrios, los lotes se encontraban bajo vigilancia de los señores Barrios por solicitud de la señora Elizabeth Morales Martín y fueron cercados por el señor Jhon Alexander Barrios, de lo cual se infiere los actos de posesión que ejerció la querellante antes de que se produjera el ingreso a los predios por el querellado. Por otra parte, consideró que existe una contradicción respecto del tiempo que indica tener el querellado dentro de los inmuebles según la querella No. 11726 instaurada en contra el señor Juan Carlos Guisa No. 11726, además que dicha querella hace referencia a un inmueble distinto del que es objeto de debate en la presente diligencia. Finaliza evidenciando la contradicción respecto del vínculo contractual entre el querellado y el señor Ismael Caviata cuando hicieron sus respectivas declaraciones ante el Despacho del Inspector de Policía. (Folio 284 al 288).

RECURSO.

Dentro de la diligencia de inspección ocular el apoderado de la parte querellada en uso de la palabra presentó recurso de Apelación soportado en las siguientes razones:

La decisión de la inspección de policía ha tomado como probado el hecho de la posesión alegado por la querellante, tomando como cierto lo expresado por la misma, desconociendo hechos ciertos como la construcción de una vivienda que tiene 3 años de construida lo que demuestra la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida de su representado.

No es posible que se desconozca la nomenclatura del inmueble respecto de la querella seguida por Luis Alberto Rodríguez en contra de Juan Guisa, donde actúo también como apoderado, pues señala que como lo adujo en las diligencias preliminares, se trataba de los mismo lotes, que hoy de manera inexplicable y en contra de todas las probanzas como el testimonio del señor Alberto Rodríguez López y el señor Ismael Caviativa han sido claros en manifestar que nunca vieron a la querellante llevar a cabo actos de posesión y muchos menos actos de demonio sobre los predios.

No es posible que se tenga como acto de posesión el cual no se demostró jamás el hecho de decir que la querellante cada semana o cada 15 días asistía a los lotes a hacer asados y no haberse percatado de los actos de posesión que ejercía el señor Rodríguez López tales como la construcción y habitación de una vivienda.

Aduce que la querellante nunca pudo precisar las fechas de contratación de los vigilantes cuando éstos le pusieron en conocimiento de los actos de perturbación y solicita se revoque la decisión y mantener la posesión de los predios en disputa en cabeza del señor Alberto Rodríguez. (Folio 286 a 287).

COMPETENCIA.

Es competente la Sala para resolver el recurso de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 191 del Acuerdo 79 de 2003.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER.

En el presente caso se estudiara si se probaron los presupuestos de éxito de la acción y si los argumentos expuestos por la parte querellante en su recurso están llamados a prosperar.

Antes de entrar analizar el caso concreto es preciso hacer alusión al aspecto normativo de este tipo de procesos así:

En primer lugar, normativamente el proceso de perturbación a la posesión o a la mera tenencia está consagrado en los Códigos Nacional de Policía, artículos 125 y 131 y Distrital de Policía artículo 209 y siguientes. De conformidad con el artículo 125 del Código Nacional de Policía, el proceso de perturbación a la posesión y /o a la mera tenencia se encaminan a impedir que se perturbe la posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien y para hacer que las cosas vuelvan a su estado anterior en caso que la circunstancia así lo amerite.

De conformidad con esta finalidad y en concordancia con el artículo 129 del Código Nacional de Policía, se tiene que teleológicamente el proceso pretende brindar una protección que garantice el

ejercicio de la posesión o la mera tenencia frente a quien le causa una molestia u obstáculo que le impide el uso y goce de la cosa y consecuentemente se le libere de esa carga. Esto lleva implícito como presupuestos de éxito de la pretensión:

1- Que el querellante ha de ser tenedor y /o poseedor del bien inmueble.

2- La existencia de unos actos o hechos perturbatorios que impiden el goce pleno de la cosa al querellado. Estos hechos deben ser arbitrarios, aquellos no soportados en el ordenamiento jurídico de manera alguna, bien en virtud de un derecho o en orden de autoridad competente, sino que son producto del actuar que no consulta el respeto de las vías legales.

3- La relación causal existente entre estos y el querellado.

Así las cosas, una vez verificados los presupuestos enunciados, la autoridad de policía habrá de declarar próspera la pretensión y dará una orden con el fin de hacer cesar la perturbación u obstrucción que en el goce del bien está sufriendo el querellante para así hacer volver las cosas a su estado anterior y preservar la existencia de la relación material existente antes de presentarse la situación objeto de la controversia. En este contexto se debe decir que la posesión y la tenencia que se protege, es la que se ejerce materialmente sobre un bien o la nacida de la relación material, física y real con este, por lo que el proceso de perturbación se constituye en un remedio que remueve la molestia y restablece el goce pleno del bien al querellante, de donde resulta forzoso concluir que solo se puede amparar la posesión o la mera tenencia a quien es poseedor o mero tenedor material.

En suma, el fin último del proceso es que verificado que el querellante es poseedor o mero tenedor material del bien, la existencia de unos actos o hechos arbitrarios que le impiden ejercer en plenitud el uso y goce material al querellante y la relación causal de estos con el querellado, la autoridad de policía librará una orden de policía tendiente a evitar que se presente o se siga generando la situación perturbadora y así hacer volver las cosas a su estado anterior.

EL CASO CONCRETO.

El 2 de mayo de 2011 la señora Elizabeth Morales López presentó querrela por perturbación a la posesión y/o tenencia material contra el señor Alberto Rodríguez López, respecto de los predios de la calle 130 C No. 85-51, calle 130 C No. 85-57, calle 130 C No. 85-63, calle 130 C No. 85-69 y calle 130 C No. 85-75, por considerar que se había invadido y cercado los predios de propiedad de su madre fallecida e hicieron una caseta en madera en la que se encontraba una persona a quien el querellado le estaba pagando para cuidar los mismos. (Folio 1 al 7)

El Inspector Once "D" Distrital de Policía después de agotar el procedimiento, resolvió declarar perturbador al señor Alberto Rodríguez López respecto de los inmuebles de la calle 130 C No. 85-51, calle 130 C No. 85-57, calle 130 C No. 85-63, calle 130 C No. 85-69 y calle 130 C No. 85-75 y ordenó el desalojo del querellado y demás personas indeterminadas que actualmente ocupan los citados predios y hacer entrega de los mismos a la señora Elizabeth Morales Martín.

El Inspector de Policía adoptó la mencionada decisión, por considerar que de acuerdo con las declaraciones rendidas por la parte querellante y Jhon Alexander Barrios, se dedujo que los lotes se encontraban bajo vigilancia de los señores Barrios por solicitud de la señora Elizabeth Morales Martín y fueron cercados por el señor Jhon Alexander Barrios, de lo cual se infiere los actos de posesión que ejerció la querellante antes de que se produjera el ingreso a los predios por el querellado. Por otra parte, consideró que existe una contradicción respecto del tiempo que indica tener el querellado dentro de los inmuebles según la querrela No. 11726 instaurada en contra el señor Juan Carlos Guisa

No. 11726, además que dicha querella hace referencia a un inmueble distinto del que es objeto de debate en la presente diligencia. Finaliza evidenciando la contradicción respecto del vínculo contractual entre el querellado y el señor Ismael Caviata cuando hicieron sus respectivas declaraciones ante el Despacho del Inspector de Policía. (Folio 284 al 288).

Ahora bien, como quiera que el apoderado de la parte querellada fundamenta su recurso en que no está probada la posesión y/o tenencia material del querellante, esta instancia procede a entrar a revisar el acervo probatorio obrante dentro del plenario, a fin de establecer si la querellante logró o no demostrar los presupuestos de éxito de la acción, así:

Observa ésta Sala que en el transcurso de la querella se allegaron las siguientes pruebas, veamos:

PRUEBAS DOCUMENTALES

- Fotocopia autenticada del Registro de Defunción de la señora María Chiquinquirá Martin de Morales (Folio 8 al 9).
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María Chiquinquirá Martin de Morales (Folio 10).
- Fotocopia de la Escritura Pública No. 4925 del 20 de diciembre de 1995 otorgada en la Notaria 34 de Bogotá. (Folio 12 al 14).
- Fotocopia de la Escritura Pública No. 4927 del 20 de diciembre de 1995 otorgada en la Notaria 34 de Bogotá. (Folio 16 al 18).
- Fotocopia de la Escritura Pública No. 4928 del 20 de diciembre de 1995 otorgada en la Notaria 34 de Bogotá. (Folio 21 al 23).
- Fotocopia de la Escritura Pública No. 4929 del 20 de diciembre de 1995 otorgada en la Notaria 34 de Bogotá. (Folio 26 al 28).
- Fotocopia de la Escritura Pública No. 4930 del 20 de diciembre de 1995 otorgada en la Notaria 34 de Bogotá. (Folio 31 al 33).
- Fotocopia de respuesta de solicitud de incorporación del plano topográfico del lote Santa Cecilia expedida por la Secretaria Distrital de Planeación. (Folio 267).
- Certificados de Tradición y Libertad de los inmueble ubicados en la calle 130 C No. 85-51, calle 130 C No. 85-63, calle 130 C No. 85-69 y calle 130 C No. 85-75. (Folio 272 al 279).
- Fotocopia de la denuncia penal por falsedad en documento público presentada por la señora Elizabeth Morales Martín ante la Fiscalía delegada ante los Jueces Penales Municipales de fecha 23 de febrero de 2010, con sus respectivos anexos. (Folio 34 al 68).
- Fotocopia del contrato de prestación de servicios suscrito entre la señora María Sánchez Cruz y Elizabeth Morales Martín. (Folio 107 al 108).

Respecto a estos documentos, debe decirse que para la Sala dichas pruebas resultan ser

impertinentes, toda vez que estos procesos no resulta relevante quién es el propietario del predio, ni los compromisos que surgieron de la relación contractual, sino quién detentaba la posesión o la tenencia material del predio al momento de presentarse los hechos y los mencionados documentos no concurren con este propósito. Es de resaltar que de acuerdo al artículo 126 del Código Nacional de Policía, en los procesos de policía no se controvertirá el derecho de dominio ni se considerarán las pruebas que se exhiban para acreditarlo.

- Formulario de declaración del impuesto predial unificado, de los años 2002 con fecha de pago 5 de julio del 2002; 2004 con fecha de pago 8 de julio de 2004; 2006 con fecha 17 de mayo de 2006 y 2011 con fecha de pago 1 de abril de 2011. (Folio 11, 15, 20, 25, 30, 270 al 271 y 280).

En relación a estos documentos, la Sala debe decir que el pago de impuestos en sí mismo no demuestra actos materiales de posesión y/o tenencia sobre el predio objeto de la presente diligencia.

- Copia de la querella No. 11726/10 allegada por la Inspección 11 "C" Distrital de Policía seguida por Alberto Rodríguez López contra Juan Carlos Guiza. (Folio 130 al 167).

Respecto de esta prueba, la Sala debe decir que al hacer un análisis de la querella No. 11726/10 conocida por la Inspección 11 "C" Distrital de Policía, ésta se inicia y termina respecto del inmueble ubicado en la carrera 80 No. 130 C – 12 de esta ciudad, y en nada tiene que ver con los predios objeto de este proceso. Esta conclusión se soporta no solo en la nomenclatura de los predios sino también en dictamen pericial.

DICTAMEN PERICIAL

En continuación de la diligencia de inspección ocular de fecha 5 de febrero de 2014, el perito designado Ingeniero José Rafael Abril Castillo presentó un informe que responde al cuestionario formulado en la diligencia de inspección ocular realizada el 12 de enero de 2012 que señala que: *i)* No es posible determinar si la querellada o sus inmuebles están generando hechos o actos perturbatorios a la parte querellante porque no se tiene conocimiento de quien son los inmuebles objeto de la querella y, *ii)* Señaló que en los lotes No. 1 y 2 existe cercamiento con alambre de púas que estima se realizaron hace más de 5 años y en el lote No. 3 cercamiento en madera con vetustez de 1 año y que en el lote No. 5 existe una construcción en madera y teja eternit, materiales reutilizados con vetustez de un año y medio (Folio 255 al 258). Del anterior dictamen, el Inspector de Policía le dio traslado a las partes, donde no fue objetado por la parte querellante y por la parte querellada se solicitó su complementación, que fue resuelta y sustentada en dicha diligencia por el designado perito, quedando de esa manera en firme dicho experticio

Ahora bien, para la Sala es claro que los peritos no son la autoridad llamada a determinar si existen o no actos o hechos perturbatorios, esta es una calificación jurídica que le compete al funcionario o al operador jurídico pues este es el motivo mismo a determinar en el proceso y en ese sentido llama la atención a la primera instancia para que en futuros cuestionarios, se abstenga de estas formulaciones y no incurra en dicho yerro.

DECLARACIÓN DE PARTE

En diligencia de inspección ocular practicada el 17 de diciembre de 2012 el Inspector de Policía escuchó a la querellante señora **Elizabeth Morales Martín**, quien manifestó:

“...he ejercido posesión material de los mismos, vigilándolos continuamente (...) pagando cumplidamente los impuestos correspondientes a impuesto predial y valorización de los mismos (...)he cercado en varias oportunidades (...) se les ha colocado aviso de No se vende No se permuta pero personas irresponsables y de mala fe los quitan (...) e encargado a la familia BARRIOS quienes son vecinos del lugar como son el señor LUIS BARRIOS, JHON BARRIOS, NELSON BARRIOS personas que fueron las que me avisaron que unas personas desconocidas se habían entrado a los lotes, les habían tumbado la cercas y estaban construyendo una casucha de manera, vine inmediatamente, pedí el apoyo de la policía y inicie esta querrella eso aproximadamente año y medio, sé que la persona que invadió este terreno es un señor que no vive en este lugar y continuamente trae personas diferentes habitarlos especialmente a mujeres solas, embarazadas y con niños, me han perjudicado enormemente, por que ya tenía un negocio hecho para venta de los mismos, también me consta que apesar de que el señor inspector advirtió en la penúltima diligencia que estuvimos aquí en el lugar que no se podía realizar más obras, encuentro que han ampliado la casucha y ya tiene servicios han colocado cercas de madera palos desconozco completamente a estas personas pues en los 15 o 18 años que estoy en este lugar jamás los había visto en mi terreno por comentarios de las personas del lugar me han dicho que ellos se han querido posesionar de varios predios de este sector el Despacho PREGUNTA: Infórmele a este Despacho el nombre de las personas del lugar que le han dado la información ultima que acabo de decir. CONTESTO: Me la ha dado un señor que se llama Carlos no se el apellido que tiene la casa en la esquina, un señor RODRIGUEZ y la gente comenta pero no me pongo averiguar los nombres porque no tengo tiempo de ponerme a eso. PREGUNTADO: Infórmele a este Despacho que actos físicos y materiales ha realizado Ud. En el inmueble objeto de querrella. CONTESTO: Hemos cercado aproximadamente unas 8 veces, hemos venido a cercarlo y asar carne he venido con muchas personas a este lugar en razón a las reuniones que hemos tenido con varios copropietarios. PREGUNTADO: continua la declarante hemos venido a limpiar el terreno por que muchas veces me han botado demoliciones de las casas que están haciendo, PREGUNTADO: Con que otra persona Ud. A cercado ya que su respuesta es en plural. CONTESTO: He venido con mi esposo, con el señor JHON BARRIOS, NELSON, LUIS con un cuñado que se llama DIEGO BEDOYA. PREGUNTADO: Infórmele al Despacho estos ocho 8 cercas que manifiesta Ud. Haber colocado durante que tiempo lo hizo. CONTESTO: Durante estos 15 años cada dos años, cada año y medio, cada año. No he realizado ninguna construcción en el lugar porque no quiero violar las normas existentes y no he podido obtener la licencia de construcción, e inclusive hace más de año y medio le pague a la señora MARIA SANCHEZ la suma me parece de dos millones de pesos, ella esta encargada de tramitar las licencias de uso y de construcción, puedo anexar o mejor anexare los recibos correspondientes a lo que estoy manifestando. PREGUNTADO: Infórmele a este despacho si sabe o tiene conocimiento que sobre estos predios haya existido otros tipos de querrella. CONTESTO: No señor, por comentarios de los vecinos. PREGUNTADO: Infórmele a este Despacho si a parte de cercarlos venir aquí y realizar actividades como asados en algún momento Ud. Pago vigilancia o o tan solo se lo cuidaban lo señores BARRIOS. CONTESTO. He dado propinas y he tenido detalles con ellos porque frecuentemente paso por aquí. PREGUNTADO: Infórmele a este Despacho si Ud. ha hecho algún tipo de negociación sobre estos lotes,. CONTESTO: Tengo palabreado algunos negocios, pero no los he podido continuar por esta situación, yo soy legal no me gusta hacer nada que pueda engañar a la gente considero que mi profesión es sagrada cuando no puedo entregar un terreno que esta invadido. PREGUNTADO: Infórmele a este Despacho en qué fecha se entero UD. O evidencio que el predio objeto de diligencia estaba ocupado. CONTESTO: Eso fue en los primeros meses del año pasado 2011 dos mil once. PREGUNTADO: Haga un relato de como se entero de esa ocupación. CONESTO: Yo vine a mostrarle los lotes al señor ALVARO MORENO persona que inclusive esta por acá en estos momentos vine un día sábado no me acuerdo la fecha pero si vine un sábado en la tarde como cuando el día miércoles si no recuerdo mas el jueves de la semana siguiente recibí una llamada de JHON BARRIOS donde me dijo que en mi terreno estaban fabricando una casucha de madera yo vine al lugar me dijeron que quien estaba invadiendo el lote era un señor PATAQUIVE me parece en conjunto con un señor RODRIGUEZ ubique el señor PATAQUIVA O PIRAQUIVA quien dice vivir aquí en esta casucha aunque nunca ha vivido acá y le deje mi tarjeta y le solicite que por favor fuera a mi oficina para hablar detalladamente la situación, el señor inclusive me dio unas fotocopias de lago relacionado con unos terrenos de aca de este lugar, y días mas tarde estuvo en mi ofician un señor, que dijo ser enviado por el señor RODRIGUEZ me manifestó que el señor PIRAQUIVE Y RODRIGUEZ era propietarios (...) PREGUNTADO: Infórmele a este Despacho si de la ocupación por parte de la inspección de policía Ud. Puso en conocimiento a otra autoridad. CONESTO: Si a la policía Nacional a quienes le pedí especialmente colaboración para que estuvieran pendientes del lugar y se que ellos vinieron varias veces por que yo venia aquí y los encontraba aquí los sábados (...) PREGUNTADO: También afirmo Ud pago vigilancia o tenia unos vigilantes sobre estos predios podría decirnos en que términos contrato esa vigilancia y cual era el tiempo en que practicaba esa vigilancia por parte de los contratados. CONTESTO: Manifiesto que en ningún momento he dicho que contrate vigilancia permanente, por que yo venia continuamente a este lugar, he dicho que la familia BARRIOS compuesta por el señor padre e hijos estaban pendientes por que viven muy cerca del lugar (...), en razón a que son mis amigos y porque yo le vendí también un lote a NELSON En este lugar, ellos estaban pendientes y pasan todos los días y miran para arriba(...) si he tenido atenciones co ellos no necesariamente les pago un salario(...) PREGUNTADO: Afirmo Ud. Que durante 15 años a estado asistiendo a este lugar realizando reuniones y asados podría indicarnos conque frecuencia lo hacía. CONTESTO: Lo de venir al lugar cada mes aproximadamente, lo de los asados de vez en cuando...”

En relación con la declaración de la señora Elizabeth Morales Martín, debe decir la Sala que se efectuó en forma expresa, consiente y libre, además su declaración es congruente, espontáneo y denota el conocimiento de los hechos y de los predios objeto de la querella. Manifestó entre otras cosas que había encargado a la familia Barrios quienes son vecinos del predio la colaboración de la vigilancia y que como contraprestación a ello le ha dado propinas y detalles, que ha puesto aviso de no se vende o no se permuta a los inmuebles y que tuvo conocimiento de la construcción de una casucha en sus predios, por una llamada que le hizo el señor Jhon Barrios los primeros meses del año 2011 y que venía frecuentemente a los predios.

En la misma diligencia de inspección ocular del 17 de diciembre de 2012 el Inspector de Policía se escuchó al querellante señor **Alberto Rodríguez López**, quien manifestó lo entre otras cosas:

“PREGUNTADO: Sírvase manifestarle a este Despacho que hechos conoce directamente de la cuestión objeto de la presente, haga un breve resumen. CONTESTO: Yo llegue acá a este terreno precisamente el 9 de Enero de 2000, quien me contrato un señor que era un amigo mío que se llama JOSE TIBERIO GACHARNA quien me dijo que el me pagaba un sueldo para que le colaborara acá en compañía con el a mantener vigilado y al día este terreno en compañía con el dure dos años colaborándole y a los dos años el realizó un viaje a España en compañía de sus hijos, desde esa fecha el no regreso. Entonces el terreno quedo en mi responsabilidad yo seguí ejerciendo las labores que tenía que hacer, limpiarlo vigilarlo, cercarlos mantenerlo al día.(...) dure dos años solo ahí contrate o le pedí el favor a don ISMAEL CAVIATIVA que me colaborara por que a mi me tocaba ir hacer mis negocios, que actualmente todavía me esta colaborando y le estoy pagando Seiscientos mil pesos mensuales, durante casi 13 años solo dos veces me han tratado de interrumpir la posesión, la primera vez un señor JUAN CARLOS GUIZA quien entro una carrocería quien yo lo querelle (...) en la inspección que se hizo el me ordenó que podía quemar o desaparece la carrocería y hay constancia de eso hay una querella que se hizo y hasta hace como año y medio que aparece la doctora o señora ELIZABETH diciendo que es la dueña del terreno. No mía. PREGUNTADO: Dice Ud. Que entro a este predio contratado por el señor TIBERIO GACHARNA para cuidarlo y sacarlo dígame al Despacho cuando le pagaba el señor TIBERIO GACHARNA por su labor. CONTESTO: El me empezó pagando 18 mil pesos mensuales y al final veinticuatro mil pesos. PREGUNTADO: Las construcciones de madera que vemos dentro del lote las realizó Ud. Y dese así cuando. CONTESTO. Si las cercar de madera cuando llegue en el dos mil tres 2003 cuando contrate a don ISMAEL. Y la casa en madera hace aproximadamente tres 3 años (...) PREGUNTADO: Salvo las construcciones que ya ha mencionado sabe Ud. Si o Ud. Directamente han hecho algún tipo de ejercicio sobre el inmueble frente a sus impuestos o servicios. CONTESTO: No se. (...) PREGUNTADO: Aquí se ha dicho que este terreno fue recomendado a unos señores de apellido BARRIOS quienes habitan en el sector y así mismo se hacían asados y que la querellante pasaba a vigilarlo que tiene que decir Ud. Frente a esas afirmaciones. CONTESTO: Eso es falso por que esa familia que dice que la recomendó no la he visto ni la distingo, de los asados es falso por que esa señora que dice hacer asados yo nunca le he dado permiso para hacer los asados ni ha entrado aca. PREGUNTADO: Dice Ud. Que puso una querella porque le colocaron una carrocería en este predio infórmele a este Despacho si se trata de la querella 11726 que obra a folio 124 del expediente se le pone de presente. CONTESTO: Si es esa. (...)PREGUNTADO: Dígame al Despacho si la presunta posesión que dice Ud. Tiene ha sido individual o en conjunto. CONTESTO: Solo.(...). PREGUNTADO: Manifieste Ud. Que no vive en este sitio y que paga un celador por un valor de \$600.000 explíqueme al despacho por que el primer día de la diligencia se encontraba una persona y no Ud. Viviendo. CONTESTO: Cuando yo hice la casa autorice a don ISMAEL CAVIATIVA que consiguiera una persona que me pagara un arriendo bajo (...)PREGUNTADO: Según Ud. Autorizo a otra persona para quien arrendara díganos en cuanto lo tiene arrendado! CONTESTO: En \$150.000,00. PREGUNTADO: Manifieste Usted que tiene un celador al que le paga \$600.000.00 para que le cuide estos lotes y arrienda por un valor mucho menos a que se refiere eso. CONTESTO: Yo en ningún momento dije que un celador dije un colaborador, que me colaboraba aca solamente aca. PREGUNTADO: Cuando Ud. Se refiere a un colaborador que le colabora aca puede explicar en que le colabora. CONTESTO: Si puedo explicarle en estar pendiente de que nadie se me entre al terreno y permanecerlos limpios y cercados.(...) PREGUNTADO: Ya que dice que era un solo lote explique si las casa que encontramos anterior a este ya estaba. CONTESTO: Continúa la pregunta; es decir, en costado occidental y al costad o norte también. CONTESTO: En ese entonces no había sino como tres casitas abandonadas en el costado oriental y nor oriental. PREGUNTADO: El resto de las casas que observamos hoy en día ya estaba loteado. CONTESTO: Poco a poco fueron llegando desde el 2009 cuando llegue, de enero se corrige el 9 de enero. PREGUNTADO: Como se explica el hecho en que el certificado de libertad no figure como propietario de estos lotes ninguna de las personas mencionadas por Ud. CONTESTO: No se por que yo no vine a averiguar eso ninguna clase de documentación. La apoderada manifiesta el apoderado del querellado al momento en que constesta el querellado que en el momento en que llego en el 2009 y la pregunta hecha posteriormente le da las respuestas que corrija y luego que diga que el no sabe. No más pregunta. En este estado de la diligencia el despacho le concede el uso de

la palabra para que interrogue el señor Agente del Ministerio Público y lo hace así; (...) PREGUNTADO: Dígame al despacho como conoció Ud. Al señor GACHARNA. CONTESTO: Era un cliente mío cuando era vendedor informal.(...) PREGUNTADO: Dígame a la inspección si Ud. Celebró algún contrato con el mencionado señor... CONTESTO: No hubo ninguna clase de contrato de palabra, me contrato de palabra, no hubo testigos, el y yo no mas. PREGUNTADO. Refiérame al Despacho cada cuanto le pagaba Ud. A el o el a Ud. CONTESTO: El a mi quincenal principiando nueve mil pesos quincenales. PREGUNTADO: Dice Ud. Que tan pronto llegó e indicó que instaló las cercas de madera que se ven y que para ello contrato ayudantes o colaboradores dígame al despacho quien costeo esas cercas si Ud. O el señor GACHARNA y si fue Ud. Cuanto le costaron. CONTESTO: Eso fue tan pronto quede yo solo a los dos años no cuando ingrese la cerca la hice yo y don ISMAEL CABIATIVA y un amigo me trajo lamadera de Fusa pero no recuerdo cuanto le di(...) Si e hecho amo como señor y dueño por que en estos lotes que se encuentran cercados e cultivado maíz alverja y papa ahí se ve el arrancado..."

En relación con la declaración del señor Alberto Rodríguez López, debe decir la Sala que se efectuó en forma consiente, no obstante denota ambigüedad, contradicciones e incongruencias en sus manifestaciones. Nótese que la respuesta dada a la pregunta de si había hecho algún tipo de ejercicio sobre el inmueble frente a sus impuestos o servicios, expresó el querellado simplemente que no sabía. Por otra parte, existe contradicción en su afirmación que era empleado y luego adujo haber contratado a otra persona para que le colaborara con los predios. Igualmente al inicio de su interrogatorio manifestó haber llegado en el año 2000 y luego expuso que había llegado en el 2009 fechas abiertamente distantes y respecto del cercamiento expresó que lo hizo al momento en que llegó y luego aduce que lo hizo tan pronto quedo solo, a los dos años y no cuando había ingresado. Denota además, la falta de espontaneidad, según lo consignado en el acta respecto de la inducción que le hizo el apoderado del querellado a éste sobre la respuesta que debía dar a dos preguntas realizadas al mismo. Por lo anterior, para la Sala este testimonio no goza de credibilidad.

TESTIMONIOS RENDIDO POR EL SEÑOR ISMAEL CABIATIVA ROA

En la misma diligencia de inspección ocular del 21 de noviembre de 2013 rindió testimonio el señor **Ismael Cabiativa Roa** y señaló lo siguiente:

"PREGUNTADO: Diga al Despacho si usted sabe quien es el dueño de los lotes donde nos encontramos desde hace cuanto y cual es la razón para hacer esta afirmación. CONTESTO: El dueño de estos lotes no se el me contrato aquí para hacer cercas para todo. PREGUNTADO: Exactamente en que fecha empezó a laborar Ud. En estos lotes, cuales eran las condiciones cuando Ud. Los vio por primera vez y cual era el uso o su destinación que tenían estos. CONTESTO: Yo entre hace tres años la fecha si no me acuerdo 3 años, y no había nada ni alambre ni nada yo cerque toda la cerca. PREGUNTADO: Sabe Ud. Que relación tiene el señor LUIS ALBERTO RODRIGUEZ con estos lotes si sabe desde que época y si el ha desarrollado una actividad en los mismos. CONTESTO: Pues no se como el haiga -sic-entrado a estos lotes por que cuando el me contrato ya estaba aca, y había sembrado maíz y maticas de ruda. PREGUNTADO: Ud. Conoce las personas que habitan en la actualidad en la construcción rustica que observamos, desde hace cuanto vive en este sitio y por que razón se encuentran aca. CNETSTO: Si se llaman LEONEL Y ROCIO (...) ellas llevan mas o menos 1 año, por que ALBERTO los contrato creo que les tiene en arriendo.(...) PREGUNTADO: Dígame al despacho si Ud. sabe o le consta que el señor RODRIGUEZ tiene un celador cuidando estos lotes. y por que motivo tiene dicho celador si tiene arrendatarios. CONTESTO: Hay de pronto si esta equivocado por que únicamente yo estoy trabajando en las cercas. PREGUNTADO: Dígame al Despacho ya que Ud. Manifiesta que es el celador cuanto le paga el señor RODRIGUEZ y que tiempo trabaja aquí. CONTESTO: Pues yo aquí no tengo el tiempo continuo sino si tengo que hacer un arreglo lo haga me paga seiscientos mil pesos así no trabaje sino dos días, estoy pendiente organizando por que la otra vez dejamos solo y pusieron una carreta. Y toco quemarle pusimos la demanda a CARLOS GUIZA y ALBERTO se la hizo sacar (..) PREGUNTADO: Aclárele al despacho exactamente en que trabaja Ud. Antes de estar aquí y que es su especialización. CONTESTO: Soy comerciante, trabajo por mi cuenta y más a parte soy constructor también me contrataron para ayudar a hacer la construcción. PREGUNTADO: Ya que dice que a Ud. Lo contrataron para ayudar la construcción nos puede decir en que fecha la empezaron a hacer. CONTESTO: Hace tres años, no se mes no me acuerdo. PREGUNTADO: Indíqueme al Despacho exactamente en que fecha se realizó el cerramiento del segundo lote donde se encuentra las estivas de madera y donde fueron adquiridas estas. CNTESTO: Hace tres años del tiempo que llevo ayudándole a ALBERTO y no se donde compraron las estivas por que me las trajeron aca al sitio, y yo recogí las que estaban a este lado para ponerla alla hace 6 meses."

Respecto al testimonio rendido por el señor Ismael Cabiativa Roa, debe decir la Sala que se efectuó

en forma expresa, consiente y libre, no obstante se observa incoherencias en el contenido por cuanto en primer lugar, expresó al inicio del interrogatorio que no sabía quién era el dueño, pero seguidamente dijo que el dueño lo había contratado para hacer cercas y, en segundo lugar, manifestó haber estado trabajando únicamente en las cercas y después adujo que había sido también contratado para construir. Aunado a lo anterior lo declarado por el señor Cabiativa Roa no concuerda con la declaración juramentada rendida por el querellado, ya que por un lado el querellado aduce haber contratado al señor Cabiativa en el año 2003, pero éste en su testimonio afirma que había sido contratado hacía tres años, es decir, para el año 2010; por otro lado, se tiene que la afirmación realizada por el querellado cuando aduce haber hecho la cerca al momento en que llegó, contraría lo manifestado por el testigo en su declaración pues éste afirmó que cuando llegó al lote no había nada, ni alambre de púas y que él había hecho toda la cerca; finalmente, se observa la afirmación hecha por el testigo cuando dice haber sido contratado con la finalidad de cercar los lotes pero no el de ejercer vigilancia, declaración que no concuerda con lo manifestado por el querellado, pues éste en su declaración juramentada expresó haber contratado al testigo señor Ismael Cabiativa para que estuviera pendiente de que nadie se le entrara al terreno, permanecerlo limpio y cercado. Así las cosas para la Sala este testimonio es ambiguo, contradictorio y denota incoherencia e incongruencia no solo en el cuerpo mismo de la declaración sino con lo dicho por el querellado por lo tanto, no le confiere credibilidad.

TESTIMONIO RENDIDO POR EL SEÑOR JORGE BEDOYA CARVAJAL

En continuación de la diligencia de inspección ocular realizada el 21 de noviembre de 2013 rindió testimonio el señor Jorge Bedoya Carvajal, y señaló lo siguiente:

“PREGUNTADO: Diga al Despacho quien es el dueño de los lotes donde nos encontramos desde hace cuanto y cual es la razón para hacer esta afirmación. CONTESTO: El dueño de estos lotes es la señora MARIA CHIQUINQUIRA MARIN DE MORALES difunta ya desde el año 95, primero porque yo soy casado con ELIZABETH y estoy plenamente enterado de que ella era la propietaria de estos lotes por ser la hija y que vivíamos todos juntos y eramos las personas que veníamos a cada rato a recorrer estos lotes dándonos la sorpresa que en el año 2011 nos llamo el señor JHON BARRIOS que fue el señor que les puso la alambrada y era el que nos cuidaba en vista de que el vecino de aca estaba construyendo un rancho, al día siguiente vinimos a cerciorarnos con la sorpresa de que había un rancho con carton y todo y en ella se encontraban unos niños (...) PREGUNTADO: Diga al Despacho que características tenían en la época en vida de la señora MARIA CHIQUINQUIRA MARTIN DE MORALES, cual era el uso o destinación que tenían los mismos. CONTESTO: Los lotes se habían comprado para construir y en vista de que no y hasta la fecha no se han podido sacar licencia de construcción no se había podido hacer nada, los lotes estaban encerrados postes en madera y alambrada. PREGUNTADO: Cual es exactamente la razón por la cual no se obtuvieron las licencias de construcción a las que Ud. Hace referencia. CONTESTO: Prácticamente pues no daban licencia de construcción e inclusive en estos momento todavía no tiene lotes construidos, hemos ido varias veces estafados por personas que vienen y dicen que ellos sacan la licencia de construcción y cuando le preguntamos dice que ya casi que esta haciendo vueltas, en estos momento no recurso el nombres de ella. PREGUNTADO: Diga al Despacho con que frecuencia la señora ELIZABETH MORALES visitaba estos lotes y en compañía de que personas lo hacía. CONTESTO: Nosotros veníamos cada 3, 4 días con la señora con mi suegra y ELIZABETH a mirar los lotes, o inclusive yo aca tenía tres lotes más arriba de estos los cuales le vendi al señor Álvaro (...) PREGUNTADO: Refiere Ud. En respuesta anterior que habían encargado al señor JHO BARRIOS para la vigilancia y cuidado de los lotes, indique al Despacho en que sitio habitaba esta persona para la época, en que se presento la ocupación. CONTESTO: El señor JHON BARRIOS vive cerca aca (...) PREGUNTADO: Diga al Despacho si durante el tiempo que dice Ud. Que frecuentaban los lotes Ud. Observo alguna vez al interior del mismo una carrocería, vestigios que la misma hubiere sido quemada dentro del mismo lote. CONTESTO: En ningún momento vi, oí que hubieran quemado alguna carrocería, vestigios vecinos propietarios de los lotes. PREGUNTADO: Sirvase decir si depues de la muerte de su suegra quienes han sido los que tienen la tenencia y posesión de este lote y si frecuentaban este sitio. CONTESTO. La frecuencia con que frecuentábamos aca siguió siempre después deque falleció la señora MARIA, ELIZABETH siempre ha estado pendiente de esa situación ya que debido a estos inconvenientes con estos señores que nos han perjudicado (...) no se ha podido hacer sucesión alguna e incluso los lotes estaban para la venta (...) la frecuencia sigue siendo la misma dos o tres veces a la semana...”

En lo que refiere al testimonio rendido por el señor Jorge Bedoya Carvajal, la Sala lo acoge como

prueba, toda vez que es coherente, claro, asertivo, pertinente, conducente y expone circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, en consecuencia ofrece credibilidad, además que concuerda con lo manifestado por la querellante, pues el testigo manifestó que el señor Jhon Barrios fue quien cercó los lotes, que quien los frecuentaba era la parte querellante y que aún no se ha podido sacar licencia de construcción respecto de los inmuebles. Además señaló que en el año 2011 el señor Jhon Barrios fue quien se comunicó vía telefónica informando sobre la construcción de un rancho sobre sus lotes, por lo tanto la Sala le confiere credibilidad.

TESTIMONIO RENDIDO POR EL SEÑOR JHON ALEXANDER BARRIOS

En continuación de la diligencia de inspección ocular realizada el 21 de noviembre de 2013 rindió testimonio el señor **Jhon Alexander Barrios** consignando lo siguiente:

"PREGUNTADO: Diga al Despacho si Ud. Sabe quién es el dueño de estos lotes, desde hace cuanto y cual es la razón para hacer tal afirmación. CONTESTO: La dueña es la Doctora ELIZABETH yo distingo a la Doctora desde hace 10 años y desde ese entonces se que estos lotes son de ella, la razón son los documentos que tiene las escrituras mi hermano compro un lote también acá a ella. PREGUNTADO. Indíqueme al Despacho para la época en que Ud. Conoció a la Doctora Elizabeth cual era el estado de los lotes y cual era su uso destinación. CONTESTO: Esos lotes estaban vacíos yo los encerré me contrataron a mi para hacer el cerramiento yo los encerré aun aun los palos se conservan los palos cuadrados fue los que utilice, por que no había mas.(...) PREGUNTADO: Diga al Despacho teniendo en cuenta la respuesta anterior que condiciones fueron acordadas con la Doctora ELIZABETH para realizar el cerramiento, el levantamiento de las cercas donde se compraron los elementos que las integran y si Ud. tuvo la colaboración de otra persona para la construcción o elaboración de la misma,. CONTESTO: Los materiales fueron comprados en la madereras, los depósitos de madera cerca a la AV. Ciudad de Cali con 81 y los compre yo; y el acuerdo fue económico esa vez estuvieron conmigo mi papa, y mi hermano LUIS ALBERTO BARRIOS y mi hermano NELSON BARRIOS, los tres estuvimos haciendo el cerramiento y posterior a eso yo fui la persona encargada de estar pendiente de los lotes hasta el día en que lo tomaron. PREGUNTADO: Diga al Despacho exactamente en que momento se dio cuenta Ud. De la ocupación de los lotes y a través de que medios enteró Ud. A la doctora ELIZABETH MORALES. CONTESTO: Eso fue en el 2011 para los primeros del año 2011 en esas estaba en la construcción del lote del terreno que había comprado cercano y yo le informe a ella via celular me parece que la llame de cabina telefónica. PREGUNTADO: Diga al Despacho en que consistió la ocupación y que persona o personas observó Ud. Que estaban al interior del mismo. CONTESTO: Este encerrado que esta aca estas piecitas y este encerrado que esta en madera que hasta peligroso esta como se puede ver se hizo a la ligera en el momento no vi quienes se encontraban en el inmueble, después de que se informó vi unos niños y al cabo de unos días pregunta a un señor que estaba acá que si ellos eran los dueños y me dijeron que estaban en arriendo. PREGUNTADO. Diga al Despacho con que frecuencia venia a estos lotes la doctora ELIZABETH MORALES en compañía de que personas lo hacia durante cuanto tiempo permanecía en el sector cuando venia. CONTESTO: Ella frecuentemente venia cada 8 y 15 días, al principio cuando los distinguí venían con la mama de la Doctora ELIZABETH y don JORGE y aquí en la zona durábamos 20 minutos media hora y el resto del día nos la pasábamos en la casa de mis padres aquí cerca. PREGUNTADO: Diga a Despacho si a Ud. Se le encomendó el cuidado y vigilancia de los lotes, en caso afirmativo Ud. Recibió una remuneración por esta actividad. CONTESTO: Si señor, desde el mismo momento que se encerraron estos lotes quede al cuidado de ellos, inicialmente la remuneración era económica y era voluntad de la Doctora ELIZABETH ellos me dan entre cincuenta mil a cien mil pesos por el cuidado de estos inicialmente y al cabo de 5 años fue por servicios, ella me presto lo servicios como abogada no me cobraba y tampoco (...) PREGUNTADO: indique si con posterioridad a la instalación de la cerca que Ud. Refiere haber construido se hacia algún tipo de mantenimiento a la misma, en caso afirmativo con que frecuencia y que tipo de obra se realizo. CONTESTO Obviamente rea tensar el alambre de púas volver a organizarlo porque venían se metían y lo tumbaban, pero era lo que frecuentemente se hacia tensar y organizar el alambre de púas..."

Respecto al testimonio rendido por el señor Jhon Alexander Barrios, debe decir la Sala que es acogido como prueba, toda vez que es coherente, claro, asertivo, pertinente, conducente, da la razón y la ciencia de su dicho, es decir, expone circunstancias de tiempo, modo y lugar en el momento en que tuvo conocimiento de los hechos, en consecuencia ofrece credibilidad, además coincide con lo manifestado por el querellante y el testigo señor Jorge Bedoya Carvajal, pues manifestó que fue él quien hizo el cerramiento de los lotes por solicitud de la querellante, que la frecuencia con la que venía la señora Elizabeth Morales era constante, que le encargaron la vigilancia del predio a cambio

inicialmente de una prestación económica voluntaria y después no le cobrara porque la querellante le prestaba sus servicios como abogada, que las actividades de mantenimiento que le hacía a los predios era el de tensar alambre de púas para volver a organizarlo porque iban y lo tumbaban y agregó que a principio del año 2011 le aviso vía telefónica a la querellante sobre la ocupación.

Ahora bien, procede la Sala analizar las pruebas acogidas en conjunto y de conformidad con las reglas de la sana crítica y encuentra que los testimonios a excepción del rendido por el señor Ismael Cabiativa Roa y la declaración juramentada rendida por el querellado señor Alberto Rodríguez López fueron coherentes, pertinentes y conducentes, además los deponentes expusieron las razones y la ciencia de su dicho, de los cuales se establece lo siguiente:

La declaración del señor Jhon Barrios quien con su manifestación aporta certeza al Despacho en el sentido que la querellante venía frecuentemente a visitar el predio, que él era quien vigilaba cuidaba el predio y que las cercas que se encontraban en los lotes fueron construidas por él, manifestaciones que concuerdan con el testimonio del señor Jorge Bedoya Carvajal y con lo consignando en la querella y lo manifestado por la parte querellante.

La declaración del señor Ismael Cabiativa Roa, además de las críticas hechas en párrafos anteriores, riñe con las reglas de la experiencia en el sentido que lo usual es que si una persona contrata a otra pague por su trabajo y no por no hacer nada.

Así mismo, riñe con las reglas de la experiencia que el dueño o poseedor de un predio gaste por una persona que es contratada como colaborador, la suma de \$600.000 y al que se le arrienda solo se le cobre la suma de \$150.000 mensuales y que esto se haga durante tres años, pues lo usual es que el dinero producto del arrendamiento sea suficiente para satisfacer la obligación generada por la persona contratada como colaborador.

Igualmente riñe con la regla de la experiencia la manifestación hecha por el deponente respecto que fue contratado como constructor, ya que en el predio no se halló obras de construcción ni en proceso constructivo y el dictamen pericial se consignó que: *“... en el interior del lote hay una construcción en madera y teja Eternit, materiales reutilizados, estimamos que para esa construcción una vetustez de un año y medio (...), en el momento de la práctica de la diligencia se verificó que estaba siendo utilizadas para vivienda”* sin que de dicha descripción diera cuenta de una construcción consolidada. Entonces cómo puede contratarse un constructor para que no construya nada?

En ese mismo sentido, riñe con las reglas de la experiencia que el trabajador, empleado o contratante no coincida en relación con las cláusulas del contrato de trabajo, por cuanto el querellado quien dice haber hecho la contratación afirmó que el trabajador había sido contratado desde el año 2003 y como colaborador, en tanto el testigo del querellado, afirmó que había sido contratado hacía tres años, es decir para el año 2010 e inicialmente argumentó que solo había sido contratado para realizar trabajos de cercar los predios y posteriormente adujo que para construcción. Lo usual es que al momento de contratar las partes fijen las obligaciones, el tiempo, la remuneración y demás cláusulas del vínculo contractual y lo más importante que patrono y empleado coinciden en las obligaciones contractuales, máxime que supuestamente han pasado varios años de relación laboral.

También riñe con las reglas de la experiencia que el querellado haya manifestado llegar en el año 2000 pero que no sepa si se había pagado los servicios o impuestos de los lotes sobre los cuales dice haber ejercido la posesión material y pacífica, pues lo usual es que el dueño o poseedor de un predio tenga conocimiento sobre las obligaciones y responsabilidades que tiene sobre el

predio.

Así las cosas, al hacer un análisis integral y en conjunto de las pruebas allegadas al plenario, la Sala concluye que la señora Elizabeth Morales Martín detentaba la tenencia material de los predios de la calle 130 C No. 85-51, calle 130 C No. 85-57, calle 130 C No. 85-63, calle 130 C No. 85-69 y calle 130 C No. 85-75 a la fecha de los hechos de la querella, lo cual se demuestra a partir de los testimonios, especialmente el de los señores Jorge Bedoya Carvajal y Jhon Alexander Barrios los cuales fueron, espontáneos, asertivos y dieron fe cada uno de su dicho, lo que permite determinar que la querellante detentaba la tenencia de los citados predios al momento de presentarse los actos perturbatorios, pues ella solicitó la colaboración del señor la familia Barrios y en especial del señor Jhon Alexander Barrios la vigilancia y mantenimiento de cercas de los lotes, fue él quien le informó sobre la ocupación del predio lo cual se hizo mediante llamada telefónica, y que sus visitas a los predios eran frecuentes. Además, el testigo Ismael Cabiativa Roa presentó contradicciones como se expuso anteriormente y por ende no logró desvirtuar que la querellante tuviera la posesión o tenencia material de los predios para la fecha de la presentación de la querella.

En ese orden de ideas, la Sala concluye que el querellante probó el primer presupuesto de éxito de la acción; pues a través de las pruebas acogidas demostró ejercer la tenencia material al momento de los hechos.

Procede la Sala con el análisis de la probanza del segundo de estos presupuestos de éxito: La existencia de unos actos o hechos perturbatorios que impiden el goce pleno del bien a la querellante, los que deben ser arbitrarios, o sea aquellos no soportados en el ordenamiento jurídico de manera alguna, bien en virtud de un derecho o por orden de autoridad competente, sino que son producto del actuar que no consulta el respeto de las vías legales.

De la declaración rendida por la parte querellante y los testimonios de los señores Jorge Bedoya Carvajal y Jhon Alexander Barrios, señalaron que el querellado fue quien había construido una especie de casa en madera, donde habitaban unos inquilinos y en consecuencia no se le permitía el ingreso a la querellante a los predios, sin que exista prueba que permita establecer que hubo consentimiento de la querellante señora Elizabeth Morales o permiso de autoridad competente, por lo que deviene en unos actos arbitrarios que impide a la querellante el goce pleno del inmueble.

En este contexto debe decirse que es deber de la autoridad de policía proteger al tenedor material o poseedor de un inmueble de la ejecución de actos arbitrarios y en este caso, para la Sala está probado que efectivamente la querellante detentaba la tenencia material del predio.

Conforme a lo expuesto, se tiene por cumplido los dos primeros presupuestos de éxito de la querella por perturbación a la tenencia material y/o posesión, como son la relación material con el predio y existencia de unos actos o hechos perturbatorios que impiden el goce pleno del inmueble al querellante, los cuales son arbitrarios y no son soportados en el ordenamiento jurídico de manera alguna.

Y frente al cumplimiento del tercer requisito exigido para la prosperidad de la acción; ó sea: La relación causal existente entre los actos perturbadores y el querellado, también se evidencia dentro del expediente, pues las pruebas consignadas y anteriormente analizadas, demuestran el cumplimiento de tal exigencia, ya que el querellado, fue claro en su discurso durante la diligencia de inspección ocular, reconocer su responsabilidad de los actos perturbatorios al manifestar que fue él quien hizo la especie de vivienda en madera y de haber contratado en arriendo a unos inquilinos.

Seguidamente se analizarán los argumentos expuestos por la apoderada del querellado en el escrito

contentivo de recursos a fin de verificar su prosperidad, así:

Alega el apoderado del recurrente que se ha desconocido los hechos ciertos como la construcción de una vivienda que tiene 3 años de construida lo que demuestra la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida de su representado. Respecto del anterior reparo, la Sala manifiesta que la decisión de conceder el amparo se deriva del análisis integral de las pruebas, pues éstas demuestran que la tenencia material estaba en cabeza de la querellante. Así mismo, las probanzas arrimadas por el querellado no soportan sus dichos y tiene en el contenido del dictamen pericial obrante dentro del plenario, la mayor evidencia de ello pues nótese que en dicho experticio se dice que la antigüedad de la “vivienda” es de 1 año y medio.

En lo que refiere al argumento aducido por el apoderado de la parte querellada, con relación a la querella seguida por Luis Alberto Rodríguez en contra de Juan Guisa, la Sala observa que ésta demuestra una nomenclatura totalmente distinta a los predios objeto de la presente Litis. Así mismo, en el experticio rendido por el perito designado y que obra dentro del expediente, consigno: *“...Consultado el expediente o **querella No. 12.546** objeto del presente informe pericial, se trata de un predio que tiene la dirección **Calle 130 C No. 85-51** y el predio a que se refiere la **querella No. 11726** tiene la dirección **carrera 84 No. 130 C-12**, es evidente que se trata de predios diferentes.”*, por lo que no es de recibo dicho reparo. (Negrilla original)

Frente a los reparos que hace el apoderado del querellado en relación a la posesión de la querellante, nos remitimos a los pormenorizados análisis realizados en párrafos anteriores.

Finalmente en lo que respecta al argumento de que la querellante nunca pudo precisar las fechas de contratación de los vigilantes cuando éstos le pusieron en conocimiento de los actos de perturbación, la Sala considera que en el acápite donde se analizó la procedencia del primer presupuesto con el fin de determinar si la querellante tenía o no la posesión y/o tenencia material de los predios, se concluyó que efectivamente el señor Jhon Barrios era quien a nombre de la querellante, cuidaba los predios. Con todo nos rendimos a lo consignado en el acápite respectivo.

En suma tenemos que los argumentos planteados por el apoderado de la querellada no están llamados a prosperar y no tienen entidad de enervar la decisión proferida por el A-quo.

Para finalizar es del caso señalar que con arreglo al propósito esencial de los procesos civiles de policía, es prevenir la ocurrencia de actos perturbatorios, hacer que estos cesen y hacer volver las cosas al estado anterior en caso de ser procedente; por todo lo anterior la Sala procede a confirmar la decisión proferida por el Inspector Once “D” Distrital de Policía.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de decisión de contravenciones civiles del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO. Confirmar la orden de policía impartida por el Inspector 11 “D” Distrital de policía en continuación de diligencia celebrada el 10 de junio de 2014, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. Contra el presente acto administrativo no proceden recursos.

TERCERO: En firme la presente decisión, remítanse las diligencias al Despacho de origen para lo demás de su competencia.

Notifíquese y cúmplase,

JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN
Consejero.

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero.

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero.

2.18. ACTO ADMINISTRATIVO No. 683

René Fernando Gutiérrez Rocha

Saldo Pedagógico: AA-2014-683. René Fernando Gutiérrez Rocha. *"En el presente acto se estudia la formalidad del acto de cargos en las actuaciones adelantadas por incumplimiento de requisitos de establecimiento de comercio, según el artículo 47 del CPACA. Se hace énfasis en la obligación de señalar con precisión y claridad las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 2 de la Ley 232 de 1995 establece varios requisitos que pueden servir de motivo para la imposición de medidas sancionatorias, mientras que el artículo 4 consagra varios tipos de medidas. En ese sentido, el operador jurídico debe ser lo más preciso y claro posible, no dar lugar a dudas o a incertidumbre por parte del destinatario, quien tiene derecho a conocer la causa específica de la sanción a fin de efectuar una adecuada defensa."*

ACTO ADMINISTRATIVO No. 683

11 de septiembre de 2014

Radicación orfeo:	2012180890100061E (057-12 Int. 2014-815)
Asunto:	Infracción al régimen de obras y urbanismo
Presunto Infractor:	
Procedencia:	Alcaldía Local de Rafael Uribe
Consejero Ponente:	René Fernando Gutiérrez Rocha

Se pronuncia la Sala respecto del recurso de apelación impetrado por la Personera Local de Rafael Uribe Uribe contra la Resolución No. 312 del 16 de octubre de 2013.

ANTECEDENTES

Mediante la resolución indicada, el Alcalde Local declaró infractor del régimen de obras y urbanismo al propietario y/o responsable de las obras que se adelantan sin licencia en el predio ubicado en la Carrera 5 L No. 49 C 98 Sur Ocupación 117 Manzana K Lote 1, y le impuso demolición total de las obras desarrolladas. Estima el A quo que el inmueble se ubica en zona de afectaciones (bien de interés cultural, reserva vial, amenaza de remoción en masa media y amenaza de inundación baja) que impiden la expedición de la licencia de construcción, por lo que es procedente la medida impuesta.

Contra la anterior determinación la Personera Local interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación y solicita se revoque todo lo actuado desde la decisión que ordenó la suspensión y sellamiento de las obras. Sus argumentos son resumidos de la siguiente manera:

- Los actos que dispusieron la suspensión y sellamiento de las obras realizada el día 12 de abril de 2012, así como el de formulación de cargos, no fueron notificados al Agente del Ministerio Público.
- La ley 1437 de 2011 entró en vigencia el 2 de julio de 2012. La primera actuación adelantada fue el 1 de septiembre de 2011. Por tanto, el procedimiento que se debió seguir es el contemplado en el Código

Contencioso Administrativo.

- La decisión que ordenó la suspensión de las obras no fue debidamente motivada según el artículo 42 del CPACA.
- No se practicaron las pruebas ordenadas mediante auto del 1 de agosto de 2012, sin justificación alguna.
- Aun cuando el procedimiento ha debido ser el del C.C.A., no se respetó tampoco el procedimiento de la Ley 1437: no se observó el término probatorio ni el traslado para alegatos de conclusión conforme al artículo 48; el mismo día que se profirió el auto de inicio de la actuación se libró el auto de cargos; no se notificó el auto. De esa manera, se vulneró el debido proceso.

El A quo, a través de resolución No. 317 del 28 de mayo de 2014, confirmó su decisión y concedió la apelación, tras sostener, en resumen, lo siguiente:

- La ley 1437-11 no obliga a notificar los autos de mero trámite contra los que no procede recurso, como es el caso del auto de cargos.
- La actuación administrativa se entiende iniciada el 1 de agosto de 2012, pues las anteriores fueron actuaciones preliminares, luego el régimen aplicable es el de la Ley 1437; según el artículo 35 de la misma, los procedimientos oficiosos únicamente podrán iniciarse mediante escrito y en este caso tal escrito lo constituye el auto del 1 de agosto de 2012; *“mal haría esta autoridad informar al responsable y/o propietario de la obra de la iniciación de unas indagaciones preliminares que tiene como finalidad poder establecer de forma razonadamente fundada la posible existencia de violación al régimen urbanístico, tal como lo señala el artículo 47 ya referenciado de la ley 1437 de 2011”*; la Ley 1437 es más favorable dado que amplió la posibilidad de ejercer el derecho de defensa durante toda la actuación, y por tanto su aplicación es preferente.
- Aun cuando la apelante incurre en imprecisión al indicar el artículo 42 del CPACA, pues la norma correcta es el artículo 48 en atención a la naturaleza sancionatoria del asunto, el informe de sellamiento del profesional sí estuvo motivado. Sin embargo, la medida de sellamiento es de carácter preventivo.
- En el auto del 1 de agosto de 2012 no se ordenaron pruebas pues el Despacho encontró que existían suficientes elementos probatorios provenientes de las actuaciones preliminares para emitir un fallo en derecho.
- En cuanto al traslado para alegar, en el auto de formulación de cargos, así como en el fallo, se dispuso su comunicación al afectado o afectados a fin de garantizar su derecho de defensa, derecho que se ha respetado durante toda la actuación administrativa, sólo que nos interesados no han participado y no se permitir que aquélla se dilate de forma injustificada. Por ello fue necesario acudir al aviso como fórmula de notificación subsidiaria, trámite que está respaldado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- El alcance interpretativo del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 permite al operador administrativo iniciar la actuación y dictar cargos en un mismo acto, cuando así lo permitan las averiguaciones preliminares, circunstancia que no afecta el debido proceso.
- El caso de Hacienda Los Molinos representa un problema desde el punto de vista de las condiciones de seguridad personal y salubridad de la población allí asentada en edificaciones precarias e improvisadas, logrando establecerse que se trata de un predio ubicado en zona de riesgo medio de remoción en masa, sobre el que pesa reserva vial y catalogado como espacio público e interés cultural, encontrándose bajo observación permanente mediante la figura de polígono de monitoreo. En tales circunstancias, no se puede garantizar una habitabilidad en condiciones dignas, luego la decisión adoptada garantiza la prevalencia del interés general siendo protectora de los derechos de los habitantes del sector y de los vecinos.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico a resolver

En el presente acto administrativo se abordarán los siguientes temas: i. Procedimiento e inicio de la actuación en el CCA y en el CPACA. ii. Procedimiento aplicable en la presente actuación. iii. Procedencia de la revocatoria

de la actuación en general.

Marco normativo

Según el artículo 99 de la Ley 388 “para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia”. El no tenerla, o construir en contravención a la misma o cuando haya caducado, constituye infracción urbanística según los artículos 103 y 104 de la misma ley y da lugar a la imposición de sanciones con base en los procedimientos establecidos en el libro primero del Código Contencioso Administrativo –C.C.A.-.

La Ley 1437 de 2011 reformó el C.C.A. y estableció el procedimiento administrativo sancionatorio, aplicable, por su naturaleza, a este tipo de actuaciones por infracción al régimen de obras y urbanismo. Esta ley entró a regir el 2 de julio de 2012 para los nuevos procedimientos y actuaciones y estableció en su artículo 309 un régimen de transición para las que se venían adelantando con base en el C.C.A., así:

Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. (Subrayado de la Sala)

De acuerdo con la anterior normatividad es necesario tener claro cuándo se inicia, para el caso que nos ocupa, una actuación administrativa, a efectos de determinar el régimen procedimental aplicable.

Al respecto vemos que el C.C.A. establece en su artículo 4 que las actuaciones administrativas pueden iniciarse: 1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general. 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular. 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal. 4. Por las autoridades, oficiosamente. Esta misma fórmula fue repetida en el mismo artículo de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) para las llamadas actuaciones administrativas generales. En el caso de las sancionatorias, el artículo 47 dispuso que podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona.

De acuerdo con lo anterior, el criterio normativo para entender iniciada la actuación administrativa es el ejercicio mismo del derecho de petición, la solicitud de cualquier persona, el cumplimiento de una obligación o deber legal o el trámite oficioso. Si se trata de derecho de petición o de una solicitud, quien inicia la actuación, de hecho, no es la autoridad administrativa sino el particular cuando lo radica o presenta independientemente del medio que utilice.

Tal conclusión también se puede sacar a partir de la redacción del artículo 12 del CCA conforme al cual “*si las informaciones o documentos que proporcione el interesado **al iniciar una actuación administrativa** no son suficientes para decidir, se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta*” (negrilla no original). En ese mismo sentido, de manera mucho más clara, el artículo 13 del CPACA establece que “**toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política**”.

En el caso de la actuación oficiosa, esta se inicia, lógicamente, con el primer acto dispuesto por la autoridad, independientemente de la forma que el mismo adopte, bien sea auto, acto, diligencia, oficio, etc. La única restricción normativa al respecto es la que establece el artículo 35 del CPACA en el sentido que debe constar por escrito.

Así, bien sea que se haya radicado una solicitud, una petición u ordenado un trámite oficioso, se debe entender, por ese sólo hecho, iniciada la actuación administrativa. Lo que suceda con posterioridad, es desarrollo de la misma. En conclusión, para determinar el régimen aplicable, simplemente se debe conocer la fecha cierta en que tal situación ocurrió: si fue antes del 2 de julio de 2012 deberá aplicarse el CCA, si fue después, el CPACA.

Ahora bien, el artículo 47 del CPACA dispone que “*cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado*”; de esa manera, introdujo la figura de las averiguaciones preliminares, resultando menester aclarar si las así denominadas constituyen o no actuación administrativa a fin de clarificar el inicio.

Tomando en cuenta el criterio antes expuesto en el sentido que la actuación administrativa hace referencia a la materialidad de la intervención estatal, desatada por un particular mediante petición o solicitud, o de manera oficiosa, el hecho que a una parte de esa intervención se le denomine averiguación preliminar no indica que no haya actuación o que esta se inicie después. Otra cosa bien distinta, y es esto lo que la norma quiere precisar, es que, con base en ellas, se pueda adelantar, eventualmente, un procedimiento sancionatorio. Esto significa que una actuación se puede iniciar como actuación administrativa general y luego continuar como sancionatoria. No puede concluirse de manera alguna que las averiguaciones preliminares no sean actuación administrativa, pues material y jurídicamente constituyen una intervención de la autoridad.

A manera de *obiter dictum* valga señalar que algunos argumentan sobre este tema que no toda petición, solicitud o intervención puede catalogarse, *per se*, como actuación administrativa pues esto incrementaría de manera automática la cantidad de expedientes o de asuntos pendientes de resolver generando una situación de congestión en las oficinas administrativas. No obstante, ese es otro problema en el que no puede verse involucrado el régimen jurídico aplicable y el derecho a una respuesta pronta y oportuna de las situaciones puestas en conocimiento de las autoridades, y que, desde luego, deberá resolverse de otra manera. Hacer lo contrario puede dar lugar, en cambio, no a una pretendida pero falsa impresión de eficiencia administrativa, sino a la posible denegación del acceso a la justicia en la medida en que el trámite de un sinnúmero de peticiones o solicitudes catalogadas como preliminar podría quedar sumergido en la más absoluta incertidumbre y discrecionalidad.

Para resumir, una actuación administrativa se inicia desde el momento mismo que una persona interesada presenta un derecho de petición o hace una solicitud, o desde que la autoridad realiza cualquier tipo de intervención oficiosa, independientemente de la forma que ella adopte y de si ello da lugar o no a un procedimiento sancionatorio.

El caso concreto

La presente actuación tuvo su origen, al parecer, en el informe fechado 1 de septiembre de 2011, rendido por la Asesoría de Obras en el que se da cuenta de las obras levantadas en el predio Parque Hacienda Los Molinos, documento que está incompleto (fls. 1-4). A continuación aparecen las siguientes diligencias:

- Auto sin fecha en el que se ordena la suspensión y sellamiento de las obras adelantadas en el mencionado predio y se ordena que en esa misma diligencia se levanten los informes técnicos respectivos, con el fin de iniciar las actuaciones administrativas correspondientes y demás actividades necesarias para poder identificar a los ocupantes y características de las construcciones (fl. 5).
- A folio 6 obra acta de sellamiento de las obras adelantadas en el predio Hacienda Los Molinos, Sector la Laguna, polígono 036 y de acuerdo al control de vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat se ubica la ocupación No. 117 en la Manzana K Lote No. 1 del sector, fechada 12 de abril de 2012, siendo atendidos por el señor Jorge Eduardo Parra Matamoros. Se anexa informe técnico en el que se describe la obra y registro fotográfico (fls. 7-9).
- Mediante auto del 1 de agosto de 2012 se ordenó iniciar la actuación administrativa, tener como pruebas las que hasta el momento se han recaudado en debida forma y que obran dentro de las

diligencias previas y practicar las demás pruebas conducentes y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos investigados; lo anterior de acuerdo con la primera parte de la Ley 1437 de 2011 (fl. 10).

- En la misma fecha se expidió acto administrativo de formulación de cargos al propietario y/o responsable de las obras que se adelantan sin licencia de construcción en el predio y dispuso tener como pruebas las practicadas dentro de la investigación preliminar, es decir, informe técnico, auto de apretura, comunicación al presunto responsable de la apertura de la actuación administrativa y auto que ordenó el sellamiento y suspensión de las obras; también ordenó citar a diligencia de expresión de opiniones y espontánea al propietario y responsable de las obras (fl. 12).

De acuerdo con lo anterior, vemos que se trata de una actuación adelantada de oficio siendo la primera intervención escrita el informe rendido por la Asesoría de Obras el 1 de septiembre de 2011, en el que, incluso, se dice que ya se habían realizado visitas previas encontrándose con la resistencia de los ocupantes pero se levantaron unos primeros informes (fl. 4). Además, se ordenó y practicó sellamiento de las obras el 12 de abril de 2012. En tal sentido, conforme a lo señalado en la primera parte del presente acto y según lo afirma acertadamente la apelante, la actuación fue iniciada antes de que entrara en vigencia la Ley 1437 de 2011. El hecho de que se hubiera expedido un auto posterior ordenando el inicio de la actuación no implica que la actuación se haya iniciado en esta nueva fecha, pues lo que aquí prevalece es la materialidad de la intervención realizada.

De otra parte, el que las diligencias adelantadas en septiembre de 2011 y abril 2012 hubieran sido catalogadas como preliminares por el funcionario de conocimiento, tampoco conlleva a un inicio posterior de la actuación administrativa propiamente dicha, como ya se explicó.

En consecuencia, la norma que ha debido aplicarse es el libro primero del C.C.A. como dispone el artículo 99 de la Ley 388 de 1997. No haberlo hecho acarrea una irregularidad procedimental que afecta el debido proceso. Incluso, siendo rigurosos con los principios de celeridad y eficacia consagrados en el artículo 3 de ese estatuto, la actuación ha podido ser concluida antes de la entrada en vigencia del CPACA, al menos en primera instancia.

Aún en el hipotético evento de que el procedimiento a aplicar sea el de la Ley 1437 de 2011, la actuación no fue adelantada en forma correcta, por lo siguiente:

- El inicio del procedimiento sancionatorio no fue comunicado al afectado antes de proferirse el pliego de cargos como prescribe el artículo 47⁴⁹; nótese que el oficio a folio 11, por el cual se da a conocer la apertura de la actuación, está fechado 13 de enero de 2013 (fl. 11), mientras que el acto de formulación de cargos data del 1 de agosto de 2012 (fl. 12).
- En el acto de formulación de cargos no se señaló con precisión la persona natural o jurídica contra la que se adelanta la investigación, pese a que en el acta de sellamiento e informe técnico se indicó que el propietario es el señor Jorge Eduardo Parra. Respecto de este mismo acto no obra constancia de remisión del aviso con copia del acto a la dirección del investigado, como dispone el artículo 69⁵⁰ (fl.

49

Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

50

Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la

17).

- No se corrió traslado al investigado para presentar alegatos de conclusión, como dispone el artículo 48. Este traslado no puede considerarse de forma indeterminada como las oportunidades que tiene el investigado de pronunciarse durante la actuación en favor de sus derechos, como sostuvo el A quo al resolver la reposición cuando afirmó que se le notificó el pliego de cargos (que de todos modos no estuvo bien notificado, como se vio en el punto anterior) y el fallo. Es una oportunidad específica y concreta que se debe dar al investigado después del pliego de cargos y de las pruebas practicadas y antes de proferirse el fallo, justamente para que pueda pronunciarse sobre los nuevos elementos arrimados al expediente o simplemente para que exponga argumentos en su defensa, como ocurre en la mayoría de procedimientos sancionatorios. De modo que el hecho de que no se hayan allegado nuevos elementos probatorios no es razón para saltarse este paso obligatorio. Cosa bien diferente es que, una vez otorgada tal oportunidad, el investigado no haga uso de ella. Lo que sucede es que en el presente caso no se brindó esa opción.
- El acto sancionatorio no se encuentra debidamente motivado en la medida en que se menciona que el predio se ubica en una zona de afectaciones que impiden la expedición de la licencia de construcción; en otra parte se dijo que se trata de bien de interés cultural, reserva vial, amenaza de remoción en masa media y amenaza de inundación baja; incluso se señaló que se trata de un parque distrital (fl. 48 reverso); sin embargo, no se desplegó actividad probatoria alguna tendiente a corroborar tal situación que, de hecho, hubiera conducido a un procedimiento diferente, como es el de restitución de bien de uso público. De acuerdo con esto, no es cierto que obraran suficientes pruebas derivadas de la intervención preliminar, como afirma el A quo al momento de resolver la reposición.
- En la resolución No. 317 del 28-5-14, en la que se resuelve el recurso de reposición, se hace alusión a la respuesta dada por la Secretaría Distrital de Ambiente mediante oficio radicado 2013-182-007637-2 (fl. 48 reverso), documento elemento que no aparece incorporado en el expediente y que por tanto da lugar a argumentos sin soporte.
- Adicionalmente, como argumento extraordinario, también se encuentra que la resolución definitiva tampoco fue notificada en la forma que indica el artículo 69.

De otro lado, se evidencia una debilidad probatoria en tanto que el informe técnico a folio 7 relaciona una serie de datos en un formato que no sólo no brinda suficiente claridad sobre la obra ejecutada, al señalar que se trata de una ocupación provisional en materiales reciclables con cubierta en teja de zinc, sino que dejan serias dudas sobre el carácter mismo de edificación construida susceptible de control por vía de la Ley 388 de 1997. Este hecho no se consideró en el análisis al momento de imponer la medida, lo que muestra un desconocimiento de las facultades otorgadas al Alcalde Local por el artículo 69 de la Ley 9 de 1989⁵¹ y que hubieran permitido tomar

citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.

En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal.

51 Artículo 69º.- Los alcaldes municipales, el del Distrito Especial de Bogotá y el Intendente de San Andrés y Providencia, de oficio, o a solicitud de cualquier ciudadano directamente o por conducto de la Personería Municipal, podrán iniciar las acciones policivas tendientes a ordenar la desocupación de predios y el lanzamiento de ocupantes de hecho cuando el propietario o su tenedor no haya incoado la acción a que se refiere la Ley 57 de 1905 y su Decreto Reglamentario 992 de 1930, siempre que la ocupación o los asentamientos ilegales que se hayan efectuado, se estén llevando a cabo o que sea previsible determinar que se efectuarán, a juicio del Alcalde o Intendente, atenten o puedan presentar riesgo para la comunidad o cualquier ciudadano o vayan contra las normas de urbanismo y planeación de la localidad.

Los Alcaldes y el Intendente o quienes hagan sus veces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 11 de 1986, podrán iniciar de oficio la acción a que se refiere el artículo anterior cuando se presenten ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en las cuales, de conformidad con los reglamentos de usos del suelo o las condiciones físicas del terreno, no esté permitido adelantar construcciones, no sean aptas para ello o de alguna forma presenten riesgos para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad.

acciones mucho más rápidas y eficaces, justamente para casos que, como en el presente, ante un asentamiento ilegal localizado en lugar que no reúne las condiciones aptas para ello y que acarrea riesgos para la tranquilidad, la seguridad y la salubridad de la comunidad.

Al respecto, bien vale agregar haciendo alusión al último argumento del A quo para no reponer, que el hecho de que el caso represente una problemática social delicada, y más que eso, un desafío para las autoridades en materia de conservación del orden público, los elementos que lo componen (seguridad, salubridad, tranquilidad) y los derechos fundamentales asociados (vivienda digna, salud, protección), no puede justificar actuaciones que no resulten respetuosas de las garantías constitucionales en materia de debido proceso y procedimiento. Por el contrario, son casos en los que se debe ser mucho más rigurosos y garantistas. De hecho, esa misma situación debería provocar otras formas de intervención alternativa por parte de las autoridades de policía que no se restrinjan al ámbito estrictamente sancionatorio y que se enfoquen en la satisfacción de las necesidades humanas esenciales de las personas afectadas y de la comunidad en general.

Fue justamente en ese sentido que se pronunció la Corte Constitucional en sentencia T-908 del 7 de noviembre de 2012 (acción de tutela contra la Inspección 18E Distrital de Policía con ocasión de proceso de lanzamiento por ocupación de hecho), cuando amparó el derecho al debido proceso y a la vivienda digna de algunos habitantes del sector, ordenó tomar otra clase de medidas protectoras del ambiente y del ordenamiento territorial, y reconoció efecto *inter comunis* para otras personas en condición similar en el mismo sector.

Petición de la recurrente

Frente a la petición final de la recurrente en el sentido que se revoque todo lo actuado incluso desde la orden de sellamiento, vemos que tal petición es improcedente en tanto que los recursos en vía gubernativa se predicen respecto de actos administrativos en concreto que pongan fin a la actuación, no sobre la actuación en general. En efecto, el enunciado del artículo 50 del C.C.A. prescribe que “por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos...”. En ese sentido, no se puede revocar *in genere* la actuación. Además, la orden de suspensión y sellamiento no constituye acto administrativo que cree, modifique o extinga situación jurídica alguna sino, como bien lo señala el A quo al resolver la reposición, es una decisión preventiva para evitar que se continúe conculcando el ordenamiento mientras se adelanta la actuación; por tanto, contra ella no proceden recursos.

No obstante, como quiera que tanto en el encabezado del recurso como en el acápite “PETICIONES” es claro que se interpone contra la resolución 312 del 16-10-13 y del análisis realizado se evidencia la vulneración al debido proceso en tanto que el procedimiento no se adelantó con base en la norma vigente al momento de inicio de la actuación, además de las otras falencias ya mencionadas, se revocará tal acto. En ese mismo sentido, toda vez que la irregularidad mencionada se extiende a actos previos, se dará aplicación al artículo 3 del C.C.A., conforme al cual “*en virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias. Las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo de oficio o a petición del interesado*”. En consecuencia, se revocará el auto de formulación de cargos del 1 de agosto de 2012, aclarando que tal determinación no afecta la orden de suspensión y sellamiento ni las pruebas legalmente practicadas; en su lugar, se ordenará continuar el trámite de la actuación adecuándola al CCA.

Las autoridades a que se refieren los artículos anteriores, al expedir las órdenes de desocupación o lanzamiento, podrán ordenar la demolición de los bienes que se hayan construido sin permiso de autoridad competente, así como también la ejecución de las obras de conservación o restauración del bien inmueble que se estimen necesarias. Las obras que se disponga realizar de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo serán por cuenta del propietario del predio, en el evento que éste no las ejecute en el plazo otorgado por el Alcalde, Intendente o quien haga sus veces. La administración podrá disponer su ejecución y el costo de las mismas, adicionado en un 10% por concepto de administración, se incluirá en las respectivas facturas del impuesto predial, pudiendo cobrarse por jurisdicción coactiva si es del caso.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de imposición de las demás sanciones a que se refiere el presente capítulo, así como también de las civiles y penales a que haya lugar. (La negrilla no es original).

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE:

PRIMERO. Revocar la resolución No. 312 del 16 de octubre de 2013, según lo expresado en la parte motiva.

SEGUNDO. Revocar el auto de formulación de cargos del 1 de agosto de 2012 y en su lugar se ordenará continuar el trámite de la actuación adecuándola al C.C.A.

TERCERO. Contra la presente decisión no proceden recursos.

CUARTO: En firme la presente decisión, remítanse las diligencias a la Alcaldía Local de origen para que proceda conforme a su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Consejero

JAIME MARTÍNEZ SUESCÚN
Consejero

GUSTAVO VANEGAS RUIZ
Consejero

2.19. ACTO ADMINISTRATIVO No. 0704
Clara Patricia Malaver Salcedo

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0704
12 de septiembre de 2014

Radicación Orfeo:	20080808901000060E EXP 066-08 (Int.2014-0611)
Asunto:	Infracción al régimen urbanístico
Presunto Infractor:	Sandra Estrella Ramirez Galeano
Procedencia:	Alcaldía Local de Kennedy
Consejera Ponente:	Clara Patricia Malaver Salcedo

Se pronuncia la Sala respecto de la solicitud de revocatoria directa propuesta por la señora Sandra Estrella Ramirez Galeano, contra la Resoluciones No. 103 de agosto 24 de 2009 y 214 de julio 15 de 2013.

ANTECEDENTES

Mediante Resolución No. 103 de agosto 24 de 2009, la Alcaldía local de Kennedy declaró a la señora Sandra Estrella Ramirez Galindo, contraventora responsable por las obras ejecutadas en el e inmueble ubicado en la carrera 106 A No. 33 sur SL 2B , casa 16 B y le impuso multa por valor de \$3'478,230 , dándole plazo de 60 días para adecuarse a las normas urbanísticas /folio 14 a 17)

Este acto fue notificado personalmente a la señora Sandra Estrella Ramírez Galeano el día 29 de septiembre de 2009, según consta a folio 17 vuelto.

El 7 de octubre de 2009, la Alcaldía Local expide constancia de ejecutoria del acto administrativo, declarandolo en firme y ejecutoriado.

Con resolución No. 214 de julio 15 de 2013 la Alcaldía Local procede a dar aplicación al artículo 73 del CCA y a pronunciarse en revocatoria parcial para corregir el apellido de la administrada cambiando el apellido GALINDO por GALEANO. De este acto se notifica personalmente a la ciudadana el día 23 de mayo de 2014.

SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Con el escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 06 de junio de 2014, la señora Sandra Estrella Ramirez Galeano presenta solicitud de revocatoria directa de las Resoluciones No. 103 de agosto 24 de 2009 y 214 de julio 15 de 2013 proferidas por la Alcaldía Local , argumentando lo siguiente:

Que se configura la causal primera del artículo 69 del CCA , al haberse vulnerado el debido proceso, en razón a que la decisión carece de suficiente motivación fáctica y normativa, al no haberse mencionado cual es la normatividad vigente en el sector y subsector en el que se ubica el predio, que establece las condiciones de edificabilidad.

Manifiesta que esta circunstancia genera la violación al debido proceso y causa un agravio injustificado.

Que en caso de no revocarse por su solicitud se revoque directamente y de oficio.

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 191 del Código de Policía de Bogotá, la Sala Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., es competente para conocer de la solicitud de revocatoria directa de la referencia.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER: En la presente decisión la Sala analizará si la solicitud de revocatoria directa propuesta es procedente, conforme las disposiciones que sobre tal aspecto consagra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Acogiendo el criterio unificado adoptado por la Sala Plena de esta Corporación, en cuanto a la aplicación de las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 18 de enero de 2011), a las solicitudes de revocatoria que se interpongan a partir de la vigencia de este Código, se estudiará la solicitud planteada por la señora Sandra Estrella Ramírez Galeano, bajo estas disposiciones teniendo en cuenta que la misma fue radicada en la Secretaría General del Consejo de Justicia el día 06 de junio y el artículo 308 de la precitada Ley, consagra en forma perentoria lo siguiente:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”(Cursivas y subrayas nuestras).

Tal como lo ha manifestado el Consejo de Justicia en decisión de Sala Plena, la solicitud de revocatoria directa presentada contra un acto administrativo que ya se encuentra en firme, a la entrada en vigencia del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso-administrativo se debe tramitar como un procedimiento nuevo, al que debe aplicársele las reglas consagradas en la Ley 1437 de 2011.

Así, debemos precisar que las causales de revocación directa de los actos administrativos, aparecen descritas en el artículo 93 del precitado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual consagra:

“Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.***
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.***
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”***

Ahora, respecto de la improcedencia de la revocación directa de los actos administrativos, el mismo Código, prevé:

“Artículo 94. Improcedencia. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte **no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.**”(subrayado fuera de texto)

Y en cuanto a la oportunidad para solicitar la revocación directa de los actos administrativos, el artículo 95 ibídem, dispone:

“Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

Parágrafo. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.”

De otra parte, los artículos 87⁵² y 88⁵³ Ibídem se refieren a la firmeza de los actos administrativos y su presunción de legalidad, partiendo del supuesto que en su proceso de expedición se reunió la totalidad de los requisitos y presupuestos que el ordenamiento jurídico ha determinado, **“por lo que deben considerarse en razón de la seguridad y estabilidad jurídica que demanda todo Estado de derecho, que son plenamente legales”**⁵⁴; pero la misma autoridad que los expidió puede revisarlos para sacarlos de la vida jurídica total o parcialmente, cuando quiera que con ellos se vulnere la Constitución Política o la Ley, cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él, o cuando se cause un agravio injustificado a una persona, como se ha consignado.

52

Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

53

Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

EL CASO CONCRETO: Previamente a emitir pronunciamiento sobre los argumentos planteados en la solicitud de revocatoria directa sometida a consideración de la Sala, resulta indispensable referirnos a la fecha de presentación del escrito a través del cual se realizó dicha solicitud, como quiera que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 18 de enero de 2011), condiciona la procedencia de la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte, al señalar en su artículo 94, lo siguiente:

“Artículo 94. Improcedencia. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.” (Cursiva y subrayas nuestras).

Atendiendo el contenido de la norma transcrita, se advierte que la misma limita la posibilidad de solicitar la revocatoria directa de los actos administrativos, al señalar entre otros aspectos, que la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá en relación con aquellos actos contra los cuales haya operado *“la caducidad para su control judicial”*. La caducidad para este tipo de solicitudes, se establece de acuerdo al término previsto para la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que necesariamente debemos acudir a las disposiciones contenidas en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 ibídem, que expresamente consagra:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

***d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”* (cursivas, negritas y subrayas nuestras).**

Así las cosas, se concluye que la oportunidad legal que existe para solicitar la revocatoria directa de los actos administrativos, en esta clase de actuaciones es dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la notificación de la decisión.

En consonancia con lo anterior y teniendo en cuenta que la señora Sandra Estrella Ramírez Galeano fue notificada personalmente de la Resolución No. 103 de agosto 24 de 2009, el día 29 de septiembre de 2009 , tal y como se advierte del sello incorporado en el anverso del folio 17, claramente se advierte que la solicitud de revocatoria directa que ahora propone resulta totalmente extemporánea. Valga la pena aclarar que la Resolución No. 214 de julio 15 de 2013 se expidió solo para corregir un error en el apellido de la ciudadana y por lo tanto no podía revivir los términos de ejecutoria de la Resolución No 103 de 2009. Así las cosas se impone en estas circunstancias para la Sala, rechazar por extemporánea la mencionada solicitud, toda vez que el acto cobro firmeza el 6 de octubre de 2009, según constancia que obra a folio 19 y ya se cumplieron más de cuatro meses para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho..

finalmente debe decir la Sala que resulta improcedente pedir a la Sala que se revoque de oficio las resoluciones, toda vez que es la misma solicitud de revocatoria presentada por la ciudadana.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas,

Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la solicitud de revocatoria propuesta por por la señora Sandra Estrella Ramirez Galeano, contra la Resoluciones No. 103 de agosto 24 de 2009 y 214 de julio 15 de 2013, conforme las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

SEGUNDO: Informar que contra la presente decisión no procede ningún recurso.

TERCERO: En firme este acto administrativo, remítanse las diligencias al despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero (salva voto)

HECTOR ROMAN MORALES BETANCOURT
Consejero

2.20. Providencia Nº 330
Héctor Román Morales Betancourt

Saldo Pedagógico: PV-2014-330. Héctor Román Morales Betancourt. Objeto de la medida correctiva de amonestación en privado y valor probatorio del acta de audiencia en las contravenciones especiales de competencia de los Comandantes de Estación.

Providencia Nº 330
Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2014

Radicación:	201462402000032 (2014-629)
Asunto:	Contravención común
Querellante:	Pastora Alba del Socorro Ortiz Portillo
Querellado:	César Augusto García Forero
Procedencia:	Décima Segunda Estación de Policía
Consejero Ponente:	Héctor Román Morales Betancourt

Se pronuncia la Sala sobre el recurso de apelación interpuesto por el señor César Augusto García Forero, contra la medida correctiva de amonestación en privado adoptada por el señor el Comandante de la Décima Segunda Estación de Policía el 9 de abril de 2014.

ANTECEDENTES

A través de decisión adoptada en audiencia efectuada el 9 de abril de 2014, el Comandante de la Décimo Segunda Estación de Policía resolvió imponer la medida correctiva de amonestación en privado a los señores Pastora Alba del Socorro Ortiz Portillo y César Augusto García Forero, conminándolos para que se abstuvieran de realizar agresiones recíprocas, a la vez que los convidó a que cesaran en sus conflictos o los resolvieran de manera amigable, so pena de incurrir en reincidencia haciéndose acreedores a sanción de multa o la incursión de delitos y su correspondiente sanción; tras determinar que de las versiones recibidas por las partes se desprende que la conducta del querellado lo constituye en infractor de las normas de policía contempladas en el Código Distrital de Policía que tratan sobre deberes y comportamientos para la convivencia ciudadana en materia de solidaridad, tranquilidad y relaciones de vecindad. (Folios 9 a 11).

Contra esta medida y dentro del término legal el señor Carlos Augusto García Forero, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, argumentando lo siguiente: (Folio 12)

Allega declaraciones juramentadas y videos que, afirma, comprueban las inconsistencias y mentiras expuestas por la querellante para hacer incurrir en error al despacho y no entregar las cuentas de tesorería de la Junta de Acción Comunal del Barrio Modelo Norte.

Solicita que se cambie la medida adoptada por considerar que no ha cometido conducta que constituya infracción de las normas de policía.

Reitera que conforme se observa en los videos que aporta, el día en que

presuntamente ocurrieron los hechos no se efectuó el cerramiento de las puertas ni agredió física ni verbalmente a la querellante.

Solicita que se tramite de oficio ante la Fiscalía General de la Nación, la falsa denuncia realizada por la querellante y falso testimonio expresado en desarrollo de la actuación.

Mediante decisión adoptada el 2 de mayo de 2014, el Comandante de la Estación Décima Segunda de Policía, resolvió sostener la medida, al considerar que tanto en las declaraciones rendidas por las partes como en su comportamiento presentado el día 9 de abril de 2014 se evidenció que existían agresiones verbales de ambas partes por lo que la medida impuesta resultaba necesaria e indispensable. (Folios 2 a 4)

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto por esta Corporación en Providencia N° 033 del 27 de marzo de 2008, al analizar el contenido de la Sentencia C-117 de 2006 de la Corte Constitucional, contra las medidas correctivas impuestas por los Comandantes de Estación procede el recurso de apelación por encontrarse dentro de la órbita consagrada en el artículo 29 de la Constitución Nacional al asemejarse a las sentencias condenatorias penales, y la competencia para desatar dicho recurso en Bogotá D.C., está asignada al Consejo de Justicia por aplicación del numeral 2º del artículo 191 del Código de Policía de Bogotá.

PROBLEMA JURIDICO A RESOLVER

Se estudiará si conforme a los elementos probatorios obrantes en la actuación se encuentra acreditado el comportamiento que fue objeto de medida correctiva de amonestación en privado y en tal circunstancia si se confirma o no la medida adoptada.

En tal circunstancia resulta necesario revisar en qué consiste la medida de amonestación en privado, remitiéndonos al artículo 165 del Código de Policía de Bogotá, que lo define en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 165.- Amonestación en privado y compromiso de cumplir las reglas de Convivencia Ciudadana. Consiste en llamar la atención en privado por las autoridades de policía al infractor a quien se le impartirá una orden de policía para hacer cesar el comportamiento contrario a la convivencia ciudadana y se le instará a cumplir las reglas de convivencia ciudadana."

La medida correctiva de amonestación en privado y su tipificación como contravención común de conocimiento de los Comandantes de Estación, está contemplada en los siguientes artículos del Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), en los siguientes términos:

"ARTICULO 189. La amonestación en privado se hará de modo que el infractor recapacite sobre la falta cometida y acepte la convivencia de no reincidir en ella."

La represión en público se hará con fines idénticos pero en audiencia celebrada en sitio a donde tenga libre acceso el público."

ARTICULO 201. Compete a los comandantes de estación y de subestación amonestar en privado:

1. Al que en vía pública riña o amenace a otros;
2. Al que deje vagar ganados por calles, plazas, parques, zonas de los ferrocarriles y otros lugares semejantes.

ARTICULO 219. Compete a los comandantes de estación o subestación de policía conocer de las faltas por las que sean aplicables las medidas correccionales de amonestación en privado, represión por audiencia pública, promesa de buena conducta, promesa de residir en otras zonas o barrios, prohibición de concurrir a determinados sitios públicos, presentación periódica, retención y cierre de establecimiento"

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que para imponerse una medida correctiva deben preservarse todas las garantías del debido proceso. En efecto en la Sentencia T-009-04 la Honorable Corporación sostuvo lo siguiente:

"Ahora bien, esta asimilación de las medidas policivas a las judiciales también implica el respeto de las garantías del debido proceso sancionatorio dentro de los procesos policivos. Así las cosas, toda imposición de medidas correctivas en un proceso policivo implica motivación. Toda motivación debe tener como soporte el sustento fáctico y jurídico. Es decir, el señalamiento de las pruebas y las normas legales en las cuales fundamenta su decisión la autoridad policiva" (sentencia T-009-04)

Sobre este tema, en pronunciamiento esta Corporación mediante Providencia No. 151 del 30 de julio de 200855, señaló:

"Según el artículo 2 del Código Nacional de Policía, a la policía compete la conservación del orden público interno previniendo y eliminando las perturbaciones a la seguridad, tranquilidad, salubridad y la moralidad públicas. En concordancia con lo anterior, el artículo 158 del Código de Policía de Bogotá consagra que las medidas correctivas tienen las siguientes finalidades:

1. Hacer que todas las personas en el Distrito Capital de Bogotá, observen las reglas de convivencia ciudadana
 2. Educar a los infractores sobre el conocimiento de las reglas de convivencia ciudadana y de los efectos negativos de su violación.
 3. Prevenir hacia el futuro la realización de comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana;
 4. Aleccionar al infractor, mediante la aplicación de una sanción por un comportamiento contrario a la convivencia."
- Así las cosas, la aplicación de una medida de esta naturaleza debe entenderse fundamentalmente como una acción preventiva y educativa.

(.....)

De otra parte, el artículo 227 del Código Nacional de Policía estipula:

"Artículo 227. La medida a cargo de los comandantes de estación o subestación no requiere de resolución escrita, pero deberá levantarse acta en la que se consignen sucintamente los hechos, se identifique al contraventor y se indique la medida correctiva aplicada. Cuando se trate simplemente de amonestación en privado, reprensión en audiencia pública y expulsión, bastará con hacer las anotaciones respectivas en el libro que al efecto se lleve en el comando"

Sustentados en la normatividad y jurisprudencia anterior podemos concluir que la medida de amonestación en privado es un llamado de atención que realizan las autoridades de policía a quienes se consideren infractores de un comportamiento de las normas de convivencia para que cesen dicho comportamiento, pero que previo a imponerse debe estar precedida de las reglas del debido proceso a efectos de garantizar el derecho de defensa de quien resulte amonestado.

CASO CONCRETO.

En el presente caso encuentra la Sala que el 9 de abril de 2014 el Comandante de la Décima Segunda Estación de Policía le impuso medida correctiva de amonestación en privado a la señora Pastora Alba del Socorro Ortiz Portillo y al señor Cesar Augusto García Forero, tras considerar que de las versiones recibidas a cada uno se desprende que la conducta de querellado lo constituye en infractor de las normas de policía contempladas en el Código Distrital de Policía (Acuerdo Distrital 79 de 2003), que trata sobre los deberes y comportamientos para la

convivencia ciudadana en materia de solidaridad, tranquilidad y relaciones de vecindad, instándolos a que se abstengan de realizar agresiones reciprocas y a que cesen en sus conflictos o los resuelvan de manera amigable.

Contra la mencionada decisión el señor Cesar Augusto García Forero, interpuso recurso de apelación, argumentando que no ha cometido conducta que constituya infracción de las normas de policía pues niega la existencia de la agresión a la señora Pastora Alba del Socorro Ortiz Portillo.

La Sala observa que la actuación se inició por queja que presentara la señora Pastora Alba del Socorro Ortiz Portillo, indicando que fue objeto de acoso y agresión verbal por el señor Cesar Augusto García Forero quien la filma con una cámara fotográfica y la acusa de ladrona por ser Tesorera de la Junta de Acción Comunal del Barrio Modelo Norte y no estar de acuerdo con unos pagos.

A su turno, el señor Carlos Augusto García Forero, afirmó durante su declaración que la fecha indicada por la quejosa es diferente y que las grabaciones no se dirigen contra la querellante sino que se tratan de la grabación de su diario vivir y en defensa de su honra y su buen nombre, que fue ella quien lo agredió físicamente, que puso denuncia ante la Fiscalía por las amenazas de que ha sido objeto por parte del esposo de la quejosa y por sus injurias y calumnias, que la reacción de la querellante se debió a que le solicitó las cuentas de la Junta para presentarlas en el IDPAC pero que ella acudió a las agresiones para evitar presentarlas.

La simple lectura de estas declaraciones dejan en evidencia a la Sala que efectivamente se presenta un conflicto entre las partes toda vez que mutuamente se realizan recriminaciones e imputaciones donde cada uno expone su versión de los hechos, aduciendo ser víctima uno del otro en relación con comportamientos contrarios a la convivencia.

Con lo cual se constituyen en prueba suficiente para sustentar la imposición de la medida pues resulta evidente que se presenta un conflicto entre las partes que afecta de manera directa la convivencia pues las partes no han manejado sus diferencias con el respeto y cordialidad que requiere la vida en comunidad y de esta manera posibilitan la intervención de la autoridad de policía a efectos de restablecer mediante un llamado de atención la serenidad para afrontar el conflicto presentado.

Respecto a los argumentos del recurso, procede la Sala a pronunciarse seguidamente:

Manifiesta el recurrente que allega declaraciones juramentadas y videos que, comprueban las inconsistencias y mentiras expuestas por la querellante para hacer incurrir en error al despacho y no entregar las cuentas de tesorería de la Junta de Acción Comunal del Barrio Modelo Norte y que conforme se observa en los videos que aporta, el día en que presuntamente ocurrieron los hechos, no se efectuó el cerramiento de las puertas ni agredió física ni verbalmente a la querellante.

Al respecto, la Sala debe mencionar en primer lugar que no se adjunto video de ningún formato, sino un CD sin archivo alguno, y en segundo lugar que las supuestas declaraciones que aporta no cumplen ninguno de los requisitos que la Ley exige para que sean válidas pues fueron tomadas por una "comisión de convivencia y conciliación" supuestamente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Modelo Norte, quien no cuenta con potestad o atribución

legal para recibir declaraciones juramentadas que puedan hacer parte de procesos policivos.

No obstante la Sala le precisa al recurrente que este tipo de actuaciones tienen como fin determinar la existencia o no de una violación a las normas de convivencia y en tal circunstancia no tienen como finalidad debatir asuntos administrativos y contables que le competen a la Copropiedad, y de otra parte que es un hecho que efectivamente se presenta un conflicto entres ellos tal y como lo reconoce el mismo señor Carlos Augusto García Forero quien afirma que “debe grabar su diario vivir” para “defender su honra”, con lo cual resulta un hecho el grado de afectación a la convivencia en comunidad de las partes.

En tal circunstancia y dado que los argumentos del recurso no prosperan y estando verificada la perturbación a la convivencia se confirmará la decisión del Comandante de Estación.

Por lo anteriormente expuesto la Sala de Decisión de Contravenciones Penales del Consejo de Justicia de Bogotá D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la medida de amonestación en privado impuesta por el Comandante de la Décima Segunda Estación de Policía, en diligencia contravencional de fecha 9 de abril de 2014, conforme las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

TERCERO. En firme la presente decisión, remítanse las diligencias al despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ
SCHROEDER**
Consejero

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT
Consejero

2.21. ACTO ADMINISTRATIVO No. 0766
Clara Patricia Malaver Salcedo

ACTO ADMINISTRATIVO No. 0766
23 de octubre de 2014

Radicación : 2012180890100191E (186-12 Int. 2014-915)
Asunto: Infracción al régimen de obras y urbanismo
Procedencia: Alcaldía Local de Rafael Uribe
Consejera Ponente: Clara Patricia Malaver Salcedo

Procede la Sala a pronunciarse respecto del recurso de apelación presentado por la señora Personera Local de Rafael Uribe Uribe contra la Resolución No. 441 del 16 de octubre de 2013.

ANTECEDENTES

Mediante la resolución indicada, el Alcalde Local declaró infractor del régimen de obras y urbanismo al propietario y/o responsable de las obras que se adelantan sin licencia en el predio ubicado en la Transversal 5 J No. 48 Z 32 Sur Ocupación 264 Manzana Y Lote 03, y le impuso demolición total de las obras desarrolladas. Estima el A quo que el inmueble se ubica en zona de afectaciones (bien de interés cultural, reserva vial, amenaza de remoción en masa media y amenaza de inundación baja) que impiden la expedición de la licencia de construcción, por lo que es procedente la medida impuesta.

Contra esta decisión la señora la Personera Local interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación y solicita se revoque todo lo actuado desde la decisión que ordenó la suspensión y sellamiento de las obras. Por considerar que:

- Los actos que dispusieron la suspensión y sellamiento de las obras realizada el día 12 de abril de 2012, así como el de formulación de cargos, no fueron notificados al Agente del Ministerio Público.
- La ley 1437 de 2011 entró en vigencia el 2 de julio de 2012. La primera actuación adelantada fue el 1 de septiembre de 2011. Por tanto, el procedimiento que se debió seguir es el contemplado en el Código Contencioso Administrativo.
- La decisión que ordenó la suspensión de las obras no fue debidamente motivada según el artículo 42 del CPACA.
- No se practicaron las pruebas ordenadas mediante auto del 1° de agosto de 2012, sin justificación alguna.
- Aun cuando el procedimiento ha debido ser el del C.C.A., no se respetó tampoco el procedimiento de la Ley 1437: no se observó el término probatorio ni el traslado para alegatos de conclusión conforme al artículo 48; el mismo día que se profirió el auto de inicio de la actuación se libró el auto de cargos; no se notificó el auto. De esa manera, se vulneró el debido proceso.

Para tramitar los recursos la señora Alcaldesa Local expidió la Resolución No. 274 del 28 de mayo de 2014, mediante la cual confirmó su decisión y concedió el recurso de apelación, tras sostener, en resumen, lo siguiente:

- La ley 1437-11 no obliga a notificar los autos de mero trámite contra los que no procede recurso, como es el caso del auto de cargos.
- La actuación administrativa se entiende iniciada el 1 de agosto de 2012, pues las anteriores fueron actuaciones preliminares, luego el régimen aplicable es el de la Ley 1437; según el artículo 35 de la misma, los procedimientos oficiosos únicamente podrán iniciarse mediante escrito y en este caso tal escrito lo constituye el auto del 1 de agosto de 2012; *“mal haría esta autoridad informar al responsable y/o propietario de la obra de la iniciación de unas indagaciones preliminares que tiene como finalidad poder establecer de forma razonadamente fundada la posible existencia de violación al régimen urbanístico, tal como lo señala el artículo 47 ya referenciado de la ley 1437 de 2011”*; la Ley 1437 es más favorable dado que amplió la posibilidad de ejercer el derecho de defensa durante toda la actuación, y por tanto su aplicación es preferente.
- Aun cuando la apelante incurre en imprecisión al indicar el artículo 42 del CPACA, pues la norma correcta es el artículo 48 en atención a la naturaleza sancionatoria del asunto, el informe de sellamiento del profesional sí estuvo motivado. Sin embargo, la medida de sellamiento es de carácter preventivo.
- En el auto del 1 de agosto de 2012 no se ordenaron pruebas pues el Despacho encontró que existían suficientes elementos probatorios provenientes de las actuaciones preliminares para emitir un fallo en derecho.
- En cuanto al traslado para alegar, en el auto de formulación de cargos, así como en el fallo, se dispuso su comunicación al afectado o afectados a fin de garantizar su derecho de defensa, derecho que se ha respetado durante toda la actuación administrativa, sólo que los interesados no han participado y no se permitir que aquélla se dilate de forma injustificada. Por ello fue necesario acudir al aviso como fórmula de notificación subsidiaria, trámite que está respaldado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- El alcance interpretativo del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 permite al operador administrativo iniciar la actuación y dictar cargos en un mismo acto, cuando así lo permitan las averiguaciones preliminares, circunstancia que no afecta el debido proceso.
- El caso de Hacienda Los Molinos representa un problema desde el punto de vista de las condiciones de seguridad personal y salubridad de la población allí asentada en edificaciones precarias e improvisadas, logrando establecerse que se trata de un predio ubicado en zona de riesgo medio de remoción en masa, sobre el que pesa reserva vial y catalogado como espacio público e interés cultural, encontrándose bajo observación permanente mediante la figura de polígono de monitoreo. En tales circunstancias, no se puede garantizar una habitabilidad en condiciones dignas, luego la decisión adoptada garantiza la prevalencia del interés general siendo protectora de los derechos de los habitantes del sector y de los vecinos.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

La adopción de la decisión que se apela fue precedida de los parámetros legales establecidos en las normas que la regulan?

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La Ley 388 de 1997 es la norma que se encarga del ordenamiento del territorio Nacional, prescribe en su artículo 99, modificado por el artículo 182 del Decreto 19 de 2012, lo siguiente:

“ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS

. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

"1. 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 amoblamiento.

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.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como 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 en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición."

(...)

"7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados."

El artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 810 de 2003, prescribe que:

"Toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas."

Por su parte el artículo 108 de la norma en comento reglamenta el procedimiento para la aplicación de las sanciones, cuando se comete una infracción al régimen urbanístico y dispone:

*"Artículo 108. Procedimiento de imposición de sanciones. Para la imposición de las sanciones previstas en este Capítulo las autoridades competentes observarán los **procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo**, en cuanto sean compatibles a lo establecido en la presente Ley".*

El código contencioso administrativo Decreto 01 de 1984, respecto del procedimiento establece:

"Artículo 28. Deber de comunicar.

Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a éstos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35..."

Tal como lo ha dicho esta Corporación, al estudiar el contenido de esta norma, se tiene que en caso

de iniciarse una actuación administrativa de oficio de la que puedan resultar particulares afectados, se les debe comunicar sobre la existencia de la actuación y el objeto de la misma. En esta primera parte de la norma, se reglamenta lo atinente a la actuación cuando puede haber una afectación directa, es decir, cuando la actuación se dirige contra la persona que eventualmente puede resultar afectada con la decisión.

Por su parte el artículo 35 de la misma normatividad prescribe:

“(...) Artículo 35. Adopción de decisiones.

Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.

Cuando el peticionario no fuere titular del interés necesario para obtener lo solicitado o pedido, las autoridades negarán la petición y notificarán esta decisión a quienes aparezcan como titulares del derecho invocado, para que puedan hacerse parte durante la vía gubernativa, si la hay.

Las notificaciones se harán conforme lo dispone el capítulo X de este título...”

En esta norma se consagra que la administración debe dar la oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones y que con base en las pruebas e informes disponibles se tomará la decisión.

Por su parte el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, Ley 1437 de 2011, prevé dos tipos de procedimiento por medio del cual actúan las autoridades administrativas, a saber: administrativo común y principal y sancionatorio.

El primero de ellos se encuentra consagrado en los artículos 34 y siguientes del CPACA, los cuales prescriben:

“Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. *Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.*

Artículo 35. Trámite de la actuación y audiencias. *Los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o por medios electrónicos de conformidad con lo dispuesto en este Código o la ley.*

Cuando las autoridades procedan de oficio, los procedimientos administrativos únicamente podrán iniciarse mediante escrito, y por medio electrónico sólo cuando lo autoricen este Código o la ley, debiendo informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa.

Las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción, o contribuir a la pronta adopción de decisiones. De toda audiencia se dejará constancia de lo acontecido en ella.

Artículo 36. Formación y examen de expedientes. *Los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad.*

Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas.

Con los documentos que por mandato de la Constitución Política o de la ley tengan el carácter de reservados y obren dentro de un expediente, se hará cuaderno separado.

Cualquier persona tendrá derecho a examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo los documentos o cuadernos sujetos a reserva y a obtener copias y certificaciones sobre los mismos, las cuales se

entregarán en los plazos señalados en el artículo 14.

Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de laLas normas preven:

actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-341 de 2014.

Artículo 38. Intervención de terceros. Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma.

2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios.

3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general.

Parágrafo. La petición deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 16 y en ella se indicará cuál es el interés de participar en la actuación y se allegarán o solicitarán las pruebas que el interesado pretenda hacer valer. La autoridad que la tramita la resolverá de plano y contra esta decisión no procederá recurso alguno.

(...) Artículo 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla.

Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos."

Los artículos 47 y siguientes del CPACA regulan el procedimiento administrativo sancionatorio que señala lo siguiente:

"Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no

previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
3. Las normas infringidas con los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Artículo 51. De la renuencia a suministrar información. Las personas particulares, sean estas naturales o jurídicas, que se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, serán sancionadas con multa a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial, según corresponda, hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos. La autoridad podrá imponer multas sucesivas al renuente, en los términos del artículo 90 de este Código.

La sanción a la que se refiere el anterior inciso se aplicará sin perjuicio de la obligación de suministrar o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.

Dicha sanción se impondrá mediante resolución motivada, previo traslado de la solicitud de explicaciones a la persona a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para presentarlas.

La resolución que ponga fin a la actuación por renuencia deberá expedirse y notificarse dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para dar respuesta a la solicitud de explicaciones. Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.

Parágrafo. *Esta actuación no suspende ni interrumpe el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando para establecer la comisión de infracciones a disposiciones administrativas. “*

En primer lugar , efectuado el análisis de las normas transcritas, puede concluir la Sala que el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, distingue claramente dos tipos de intervención por parte de las autoridades administrativas, a saber: El procedimiento administrativo común y principal y el procedimiento sancionatorio:

El procedimiento administrativo administrativo común y principal es aquel al que se sujetan las actuaciones administrativas. Está reglamentado en los artículo 34 y siguientes del CPACA y de allí se deduce que:

1. Es el procedimiento al cual se sujetan las actuaciones administrativas.
2. Deberá adelantarse verbalmente , por medios electrónicos o por escrito siempre que la actuación sea de oficio y conforme con lo dispuesto en el CPACA o la Ley
3. Se debe comunicar del inicio de la actuación a los interesados para que ejerzan el derecho de defensa.
4. Se debe comunicar el inicio de la actuación a los terceros que pudieran resultar afectados, quienes actuaran con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, cuando hayan promovido la queja en calidad de denunciantes, resulten afectados con la resultados de la investigación o puedan aportar pruebas para dilucidar los hechos o cuando la actuación haya sido iniciada en interés general.
5. Las pruebas pueden ser recaudadas sin requisitos especiales y hasta antes de que se profiera la decisión.
6. La decisión se motivará de acuerdo con el acervo probatorio recaudado y deberá ser motivada, debiendo resolver todas las peticiones de los intervinientes.

La actuación administrativa ha sido definida por la doctrina como el conjunto de pasos que llevan a la autoridad administrativa a adoptar una decisión que resuelve una situación puesta en su conocimiento. El artículo 4° del CPACA prescribe de qué manera se puede iniciar la actuación administrativa:

“Artículo 4°. Formas de iniciar las actuaciones administrativas.

Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.”

Esta actuación puede ser el resultado de la intervención de los particulares, mediante el derecho de petición o de la misma autoridad administrativa quien de oficio adopta decisiones que pueden afectar a terceros..

De igual manera del contenido de las normas se puede deducir que el procedimiento administrativo común y principal, por el que se surten las actuaciones administrativas se regula de manera muy

similar como se habían regulado la actuación administrativa en el anterior código contencioso administrativo, (Decreto 01 de 1984). Es decir, se trata de una actividad de la autoridad administrativa flexible, que se encuentra liberada del rigorismo de los procedimientos, tanto así que prevé la posibilidad de corregir las irregularidades sin formalidad alguna, para ajustarla a derecho. De igual manera las pruebas son recaudadas sin requisitos ni términos especiales y buscan establecer la certeza de la conducta infractora. El acto administrativo que se profiere, debe ser motivado y notificarse personalmente a quienes pudieran resultar afectados con las resultas de la actuación. Es un procedimiento que sin embargo debe respetar los principios consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

Considera la Sala que no ocurre lo mismo con el procedimiento sancionatorio regulado en el artículo 47 y siguientes del CPACA, toda vez que se trata de un procedimiento riguroso, con etapas y términos preclusivos, perfectamente definidos. Del procedimiento sancionatorio forman parte diferentes actuaciones administrativas que tienen como consecuencia la imposición de una carga para los ciudadanos. Las etapas del procedimiento están establecidas en los artículos 47 y siguientes del CPACA, de las que puede concluirse:

1. El procedimiento sancionatorio puede iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona.
2. Se deben efectuar averiguaciones preliminares que le permitan a la autoridad administrativa establecer si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio o no, verificando si se han presentado acciones u omisiones previamente contempladas en la Ley.
3. Existiendo mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se debe comunicar el su inicio, al ciudadano o ciudadanos que puedan resultar afectados con la decisión.
4. Una vez concluidas las averiguaciones para establecer si hay mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio y comunicada la situación a quien pueda resultar afectado, deberá formularse los cargos, mediante acto administrativo que deberá dar razón de los hechos que originan el procedimiento sancionatorio; las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación; las normas que han sido vulneradas y las sanciones que se encuentran consagradas por la conducta infractora. Este acto debe ser notificado personalmente a los investigados.
5. Se concede el término de 15 días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, con el propósito de que los investigados presenten los descargos y soliciten o aporten pruebas.
6. Las pruebas deberán practicarse en un término no mayor de 30 días prorrogables hasta por 60 días, cuando se trate de tres o más investigados o deba practicarse pruebas en el exterior.
7. Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez días para que presente los alegatos.
8. Una vez vencido el término para alegar se proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta días siguientes a la presentación de los alegatos, el cual deberá contener:
 - a. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.
 - b. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
 - c. Las normas infringidas con los hechos probados.
 - d. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Al respecto vale la pena reiterar que la sanción debe cumplir con criterios de ponderación establecidos por la misma norma, que implican la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas, consagrados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y ahora incluidos en el artículo 50 del CPACA. Al respecto se hace necesario referirnos a la doctrina referida en el análisis del Dr. Juan Manuel Laverde Álvarez Magistrado auxiliar Sala de Consulta y Servicio

Civil del Consejo de Estado, quien plantea⁵⁶:

“El artículo 50 del CPACA establece para las autoridades un deber de ponderación frente a la clase o quantum de la sanción por imponer, lo que implica acudir a un razonable y proporcionado ejercicio de argumentación en el acto administrativo sancionatorio.

Respecto de los aludidos criterios, llama la atención el previsto en el numeral 6°. Obsérvese la mención al grado de “prudencia y diligencia” con el que haya actuado el presunto infractor, es decir, la autoridad deberá evaluar la conducta seguida por el sujeto pasivo de la facultad sancionatoria.

En efecto, la “prudencia y diligencia” está asociada al comportamiento de un sujeto de derecho frente a determinada situación jurídica, el cual resulta útil para distinguir las clases de “culpa o descuido” en los términos del artículo 63 del Código Civil. En otras palabras, la ley define los tipos de culpa según la “prudencia, cuidado y diligencia” o “imprudencia, descuido o negligencia” con el que haya actuado un sujeto en determinado caso.

Por su parte, el artículo 3° del CPACA señala expresamente que en “materia administrativa sancionatoria se observará (...) el principio de presunción de inocencia”, lo cual es plenamente concordante con el artículo 29 de la Constitución.

En consecuencia, en las infracciones administrativas cometidas por personas naturales, la demostración de la culpabilidad ocupará, a partir de la vigencia del CPACA, un papel principal. Quiere ello decir que, por regla general, se establece un límite a la responsabilidad objetiva en materia administrativa sancionatoria para las personas naturales.”

Como se evidencia el formalismo del procedimiento sancionatorio es notorio y distante de la informalidad con la que se puede llevar a cabo la actuación administrativa. Esta circunstancia es entendible, teniendo en cuenta que se trata de la imposición de una carga de la administración frente a un ciudadano, que debe estar revestida de legalidad tanto en las faltas como en las sanciones y respetar las formas y procedimientos establecidos en las normas que rigen la materia.

La vigencia del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo esta regulada en el artículo 308 que prescribe:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. *El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”

CASO CONCRETO

En el expediente obran los siguientes elementos de prueba:

- Informe fechado 1° de septiembre de 2011, presentado por el señor asesor de obras de la Alcaldía Local de Rafael Uribe que da cuenta de las obras desarrolladas en el predio

⁵⁶ Laverde Álvarez, Juan Manuel. El procedimiento administrativo sancionatorio en el CPACA. Revista Ámbito Jurídico. Enero 2014. http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-130130-12%28el_procedimiento_administrativo_sancionatorio_en_el_cpaca%29/noti-130130-12%28el_procedimiento_administrativo_sancionatorio_en_el_cpaca%29.asp

denominado “Parque Hacienda Los Molinos”, las cuales no cuentan con licencia de construcción. (fls. 1 al 5).

- Auto expedido por la señora Alcaldesa Local, en el que se ordena la suspensión y sellamiento de las obras adelantadas en el “Parque Hacienda Los Molinos” y se ordena que en esa misma diligencia se levanten los informes técnicos respectivos, con el fin de iniciar las actuaciones administrativas correspondientes y demás actividades necesarias para poder identificar a los ocupantes y características de las construcciones (fl. 5).
- A folio 6 obra acta de sellamiento del 12 de abril de 2012, de las obras adelantadas en el predio “Hacienda Los Molinos”, Sector la Laguna, polígono 036 y de acuerdo al control de vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat se ubica la ocupación No. 264 en la Manzana Y Lote No. 03 del sector, siendo atendidos por Maria Enilce Melo. Se anexa informe técnico en el que se describe la obra y registro fotográfico (fls. 6 a 9).
- Mediante auto del 8 de agosto de 2012, se ordenó iniciar la actuación administrativa, tener como pruebas las que hasta el momento se han recaudado en debida forma y que obran dentro de las diligencias previas, practicar las demás pruebas conducentes y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos investigados , comunicar el inicio de la actuación conforme con el artículo 35 del CCA (sic) y delegar al profesional del grupo de gestión jurídica **para oír el diligencia de expresión de opiniones a los presuntos responsables** y practicar las necesarias para el esclarecimiento de los hechos. (fl. 10).
- El 8 de agosto de 2012, en la misma fecha en que se ordenó iniciar la actuación administrativa, se expidió acto administrativo de formulación de cargos al propietario y/o responsable de las obras, que se adelantan sin licencia de construcción en el predio y dispuso tener como pruebas las practicadas dentro de la investigación preliminar, es decir, informe técnico, auto de apertura, comunicación al presunto responsable de la apertura de la actuación administrativa y auto que ordenó el sellamiento y suspensión de las obras; **también ordenó citar a diligencia de expresión de opiniones y espontánea al propietario y responsable de las obras.** (fl. 12).
- Se envía comunicación al propietario y /o responsable de la obra y se fija aviso en el ingreso del predio

Posteriormente se expide la resolución No. 0441 del 16 de octubre de 2013, mediante la cual el Alcalde Local declaró infractor del régimen de obras y urbanismo al propietario y/o responsable de las obras que se adelantan sin licencia en el predio ubicado en la Transversal 5 J No. 48 Z 32 Sur Ocupación 264 Manzana Y Lote 03, y le impuso demolición total de las obras desarrolladas. Estima el A quo que el inmueble se ubica en zona de afectaciones (bien de interés cultural, reserva vial, amenaza de remoción en masa media y amenaza de inundación baja) que impiden la expedición de la licencia de construcción, por lo que es procedente la medida impuesta

Efectuado el análisis jurídico y fáctico del caso objeto de estudio, considera la Sala que no se respetó el debido proceso al desarrollar el procedimiento. Lo anterior porque el principio del debido proceso al que están sometidas las actuaciones y procedimientos administrativos, consagrados en las normas sobre la materia, son claros en establecer los parámetros que se deben seguir para expedir el acto administrativo que decida una situación jurídica.

En el caso que es objeto de análisis encontramos que la señora Alcaldesa Local impuso sanción al propietario y /o responsable de la ejecución de las obras en el predio ubicado en la Transversal 5 J No. 48 Z 32 Sur Ocupación 264 Manzana Y Lote 03, manifestando que se había regido por el procedimiento consagrado en la Ley 1437 de 2011. Olvida la señora Alcaldesa que el procedimiento para la imposición de sanciones, llamado en el CPACA “ procedimiento sancionatorio” tiene una serie de pasos y actuaciones que se consagran con el rigorismo propio de las actuaciones punitivas, toda vez que la carga que impone la administración al ciudadano deben pasar por el cedazo de un

procedimiento riguroso, que respete en cada paso el ejercicio del derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos, tal como se analizó en el acápite de consideraciones jurídicas de este acto administrativo.

Es así como evidenciamos que se expide un auto mediante el cual se ordenó iniciar la actuación administrativa, tener como pruebas las que se habían acopiado hasta el momento y considerarlas como diligencias previas; practicar pruebas para el esclarecimiento de los hechos investigados, comunicar el inicio de la actuación conforme con el artículo 35 del CCA (sic) y delegar al profesional del grupo de gestión jurídica **para oír el diligencia de expresión de opiniones a los presuntos responsables** y practicar las necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Efectuando toda una mezcla de normas de procedimiento entre las consagradas para la actuación administrativa en el Decreto 01 de 1984, las consagradas en la Ley 1437 de 2011, para el procedimiento común y principal y para el procedimiento sancionatorio.

Para la Sala es claro que se efectuaron diligencias anteriores al auto mediante el cual se había ordenado iniciar la actuación administrativa, calendado 1° de agosto de 2012, pero esta situación no significa que con ese auto se estuviera dando inicio a la actuación administrativa, toda vez que las diligencias que se practicaron con antelación, guardan toda legitimidad y fuerza ejecutiva, tanto así que se había expedido incluso un auto que ordenaba el sellamiento de las obras. Habiéndose iniciado la actuación administrativa en vigencia del Decreto 01 de 1984, CCA, es por esta cuerda procesal que debía seguirse el procedimiento y adoptarse la decisión.

Al respecto, considera la Sala que la asunción de uno u otro procedimiento administrativo, no puede quedar al arbitrio del operador jurídico, para que sea quien decida cuál procedimiento debe aplicar, máxime cuando la norma de vigencia de la Ley es clara en establecer que las actuaciones y procedimientos **vigentes al momento de expedirse la misma**, debían continuarse con el Decreto 01 de 1984.

De otro lado llama la atención de la Sala, la mezcla de normas a las que se somete al ciudadano, toda vez que el auto que da inicio a la actuación administrativa ordena comunicar la actuación conforme con el artículo 35 del CPACA. El inicio del procedimiento sancionatorio no fue comunicado al afectado antes de proferirse el auto de cargos como prescribe el artículo 47⁵⁷; nótese que el oficio a folio 11, por el cual se da a conocer la apertura de la actuación, está fechado 22 de enero de 2013, mientras que el acto de formulación de cargos data del 8 de agosto de 2012 (fl. 12). De otra parte el auto de cargos mezcla los cargos con una citación a rendir expresión de opiniones, cuando el CPACA es claro en establecer que el auto de cargos debe ser notificado personalmente a los investigados, a quienes se les debe conceder el termino de **quince (15) días** con el propósito de que presenten los descargos y soliciten o aporten pruebas.

57 Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serian procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Nada dice la norma respecto de presentarse a rendir diligencia de expresión de opiniones “espontánea”. Vale la pena aclarar que este tipo de trámite era propio de la actuación administrativa consagrada en el Decreto 01 de 1984 (CCA) y es propio del procedimiento común y principal del CPACA, pero no está consagrado para el procedimiento sancionatorio.

De igual manera se consagra que vencido el período probatorio debía darse traslado al investigado por diez (10) días para que presentara los alegatos, para posterior a ello proferir el acto administrativo definitivo dentro de los treinta días siguientes a la presentación de los alegatos. No puede obviarse el procedimiento y proceder a expedir la resolución sancionatoria el mismo día que se expide el auto de cargos sin darle la oportunidad al ciudadano de ejercer su derecho a la defensa. Tal como lo ha dicho esta Sala :

“Este traslado no puede considerarse de forma indeterminada como las oportunidades que tiene el investigado de pronunciarse durante la actuación en favor de sus derechos, como sostuvo el A quo al resolver la reposición cuando afirmó que se le notificó el pliego de cargos (que de todos modos no estuvo bien notificado, como se vio en el punto anterior) y el fallo. Es una oportunidad específica y concreta que se debe dar al investigado después del pliego de cargos y de las pruebas practicadas y antes de proferirse el fallo, justamente para que pueda pronunciarse sobre los nuevos elementos arrojados al expediente o simplemente para que exponga argumentos en su defensa, como ocurre en la mayoría de procedimientos sancionatorios. De modo que el hecho de que no se hayan allegado nuevos elementos probatorios no es razón para saltarse este paso obligatorio. Cosa bien diferente es que, una vez otorgada tal oportunidad, el investigado no haga uso de ella. Lo que sucede es que en el presente caso no se brindó esa opción.”⁵⁸.

Así las cosas es claro para la Sala que en el caso que es objeto de estudio, no se respetó el debido proceso de los ciudadanos, toda vez que conforme con el análisis efectuado y los argumentos del recurrente, no se surtió el procedimiento consagrado para este tipo de actuaciones.

De otra parte rechazará por improcedente la solicitud de revocatoria del auto que ordena el sellamiento de las obras, toda vez que al ser un auto de trámite no es susceptible de recurso de apelación.

Finalmente se considera necesario revocar el auto de cargos expedido por la señora Alcaldesa Local, del 8 de agosto de 2012, toda vez que no se surtió el procedimiento consagrado por las normas que regulan la materia, para la expedición del acto, tal como quedó expuesto en apartes anteriores.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.,

RESUELVE

PRIMERO. Revocar la resolución No. 441 del 16 de octubre de 2013, según lo expresado en la parte motiva de este acto administrativo.

SEGUNDO. Revocar el auto de formulación de cargos del 8 de agosto de 2012 y en su lugar se ordenará continuar el trámite de la actuación adecuándola al C.C.A.

TERCERO: Rechazar la solicitud de revocar el auto que ordena el sellamiento de las obras, según lo

⁵⁸ Sala de decisión de contravenciones administrativas, desarrollo urbanístico y espacio público. Acto 683 de septiembre 11 de 2014. CP Dr. Rene Fernando Gutiérrez Rocha

expresado en la parte motiva de este acto administrativo.

CUARTO: Informar que contra la presente decisión no proceden recursos.

QUINTO: En firme la presente decisión, remítanse las diligencias a la Alcaldía Local de origen para que proceda conforme a su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM GABRIEL JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero (aclara voto)

CLARA PATRICIA MALAVER SALCEDO
Consejera

ERWIN LEONARDO NIÑO OCHOA
Consejero

3. DOCUMENTOS PLAN DE GESTIÓN 2014

3.1. Lineamientos para la definición de estrategias y mecanismos de evaluación de la gestión de las Inspecciones de Policía del Distrito Capital.

En el marco del artículo 2 de la Constitución Política que consagra los fines esenciales del y Estado y los deberes de las autoridades en relación con los derechos, deberes, principios y valores constitucionales para con los habitantes del territorio nacional, se hace necesario plantear un esquema que permita evaluar integralmente el servicio que presta el Distrito Capital a través de las Inspecciones de Policía a fin de determinar no solo el cumplimiento formal de sus deberes constitucionales y legales en términos de la gestión eficiente y eficaz que deben cumplir, sino también de la efectividad de sus procesos en la intervención y mediación de la distintas problemáticas que vive la ciudad. Esta propuesta se enmarca dentro de la competencia de las autoridades de policía que tiene su mas alto sentido en la conservación de las condiciones y garantías para el ejercicio pleno de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional y la convivencia pacífica.

Es por esto que se requiere establecer una estrategia que permita la evaluación integral del que hacer de las inspecciones de policía, no solo en los aspecto procedimentales o formales, con la identificación de factores determinantes para la mejora del servicio que prestan, sino también definir si con el ejercicio de sus funciones y competencia contribuyen al logro efectivo de los fines esenciales del mantenimiento de la convivencia y el ejercicio armónico de los derechos y libertades de los residentes del Distrito Capital.

Para hacer esta evaluación se proponen dos ejes temáticos:

El primero comprende la evaluación sobre contribución de las Inspecciones de Policía en la realización de los fines del plan de desarrollo, de los planes y programas de la ciudad en materia de seguridad y convivencia. Para ello se habrá de evaluar los mecanismos de coordinación del que hacer de las inspecciones de policía con las políticas públicas, con los planes y programas que se tienen no solo en las localidades sino en todo el Distrito Capital. Para esto se debe tener en cuenta los siguientes lineamientos:

- 1- Identificación concreta de las competencias y su pertinencia en la construcción de ciudadanía y de convivencia.
- 2- Medición concreta del impacto de la intervención de las inspecciones en cada localidad.
- 3- Diseñar mecanismos que permitan establecer el nivel de acceso real de los ciudadanos a la justicia policiva.
- 4- Identificación del marco normativo aplicable a las función de las inspecciones, su pertinencia, vigencia y necesidad.
- 5- Identificación de los asuntos que hoy deberían ser conocidos por las Inspecciones de Policía debido a los cambios que ha venido teniendo nuestra realidad y que hoy no son atendidos.
- 6- Identificación de las necesidades concretas de cada localidad en cuanto al numero de inspecciones

y de servidores que requiere para la optima prestación del servicio, atendiendo el índice poblacional, las diferentes problemáticas, los grados de conflictividad y la realidad concreta que viven.

7- Definir políticas públicas focalizadas para las Inspecciones Policía, planes y programas que se desarrollen atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y ejercicio armónico de las funciones con otras autoridades.

El segundo eje comporta la evaluación y el seguimiento de los procesos y procedimientos que en la actualidad hacen las Inspecciones de Policía que debe comportar los siguientes lineamientos:

1. Identificar las diversas problemáticas que conocen las Inspecciones de Policía para definir las de mayor conflictividad por cada localidad y dar respuestas puntuales que se encaminen a resolverlas con criterios diferenciales en cada caso.

2. Realizar un estudio de cargas y movimientos a todas las inspecciones de la ciudad, que determine los tiempos de respuesta en cada inspección y el tiempo que se le dedica a cada una de las tareas que legalmente que cumplen.

3. Identificar los servicios que más se solicitan en cada localidad y el nivel de demanda de cada uno de ellos.

4. Determinar si las oficinas de las Inspecciones de Policía están ubicadas en lugares que permitan el fácil acceso de la ciudadanía en términos de proximidad e infraestructura o si por el contrario se encuentran aisladas o en sectores de difícil acceso.

5. Medir los tiempos de respuesta de los diferentes asuntos que conocen las Inspecciones de Policía por cada Despacho.

6-Definir plazos, procesos y procedimientos de respuesta.

7. Determinar de manera clara y previa los mecanismos de evaluación y seguimiento, los tiempos y plazos y cortes para implementarlos.

8. Implementar instrumentos de evaluación con estándares objetivos y universales para los servidores de las Inspecciones de Policía.

9. Realizar un instrumento de medición que señale el grado de compromiso e identidad institucional de los funcionarios con las Inspecciones de Policía y con los objetivos de la Administración.

10. Diseñar e implementar instrumentos, planes, programas, acciones y estrategias de carácter normativo, informático, educativo y administrativo que permitan la optimización del servicio que prestan los servidores de las inspecciones de policía.

11. Desarrollar campañas de educación, formación y sensibilización de los servidores de las Inspecciones de Policía que permitan generar y cualificar las competencias individuales y de grupo para el servicio al ciudadano.

12. Establecer y aplicar reconocimientos y estímulos a los servidores de las Inspecciones que se destaquen por el cumplimiento de los objetivos institucionales y su desempeño. Así mismo definir mecanismos y medidas para los que no se encuentren dentro de los estándares previamente definidos.

13. Determinar responsables de la implementación, puesta en marcha, funcionamiento y seguimiento del sistema de evaluación y control de la inspecciones, plazos y recursos presupuestales y logísticos que se requieran.

3.2. LINEAMIENTOS PARA ESTUDIO SOBRE LOS EFECTOS O IMPACTO QUE EN LAS AUTORIDADES DE PRIMERA INSTANCIA COMO EN LA COMUNIDAD HAN TENIDO LAS ACTUACIONES POLICIVAS EN LAS QUE SE HAYA DECIDIDO RECURSO DE APELACIÓN POR PARTE DEL CONSEJO DE JUSTICIA DE BOGOTÁ

Introducción

El Artículo 322 de la Constitución Política define a Bogotá como Capital de la República y como Distrito Capital. Igualmente faculta a las autoridades Distritales para garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. Esa disposición constitucional, junto con el artículo 315 que define a los alcaldes como primera autoridad de Policía y les impone “cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Concejo”, se materializa en la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, en cuyos artículos 35-4 y 38 ratifica al Alcalde Mayor de Bogotá como Jefe de Policía y le confiere atribuciones para ejercer la potestad reglamentaria de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito.

Es así como el Acuerdo 79 de 2003, Código de Policía de Bogotá, en los artículos 189 y 190 contiene los parámetros fundamentales sobre la conformación y competencias del Consejo de Justicia, como máximo organismo de la Administración de Justicia Policiva en el Distrito Capital.

En este orden jerárquico normativo, los Decretos 041 de febrero 24 de 2005, la Resolución 304 del 31 de marzo de 2005 y la Resolución 1005 del 21 de diciembre de 2006, reglamentan los lineamientos generales del funcionamiento, la metodología interna de trabajo y la conformación del Consejo de Justicia.

Así las cosas, el Consejo de Justicia, como máximo organismo de Administración de Justicia policiva en el D.C., juega un papel fundamental en el tratamiento de la conflictividad en la ciudad, el restablecimiento de derechos y la motivación hacia el cumplimiento de deberes para el logro de la convivencia y la armonía social.

Si bien históricamente esta instancia ha cumplido de manera sobresaliente con su misión, la dinámica de la realidad social, así como el avance de la legislación y la jurisprudencia en materia de convivencia, seguridad y justicia, en el marco del Estado Social de Derecho, se viene imponiendo nuevos y grandes retos a todos los operadores de la justicia policiva en el Distrito Capital de cara a una evolución significativa de la promoción y defensa de los derechos fundamentales asociados al ejercicio de esta justicia.

Justamente, el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” entra a coadyuvar en el planteamiento de esos retos al incluir como Eje Estratégico la reducción de la segregación social y la discriminación, asunto que se estima fundamental para impulsar un modelo de desarrollo y de ciudad centrado en el goce

efectivo de los derechos humanos⁵⁹. No obstante, no se puede hablar de superación de la segregación social sin un mecanismo suficientemente sólido y robusto en materia de acceso y aplicación de justicia en todos sus ámbitos. Es quizá por eso que se planteó como uno de los objetivos del Eje mencionado avanzar en la *“construcción de un territorio de vida y paz en el que se promueva, a partir de enfoques diferenciales y de reconciliación, la convivencia, la protección y garantía de los derechos humanos, las condiciones para el goce y restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado y el acceso a la justicia formal y no formal”*⁶⁰ y como proyecto prioritario del programa “Bogotá, un territorio que defiende, protege y promueve los derechos humanos” el fortalecimiento del acceso a la justicia formal⁶¹, una de cuyas expresiones más visibles en el Distrito es la justicia policiva.

Identificación de la necesidad

Como se ha expuesto, el Consejo de Justicia es el máximo organismo de administración de justicia policiva en el Distrito Capital. Como tal, le corresponde conocer la segunda instancia de los procesos policivos adelantados por Alcaldes Locales, Inspectores de Policía y Comandantes de Estación de Policía. Su gestión está directamente relacionada con la aplicación del derecho de policía, el procedimiento administrativo y el derecho procesal, a partir de lo cual se busca como propósito fundamental disminuir el número de comportamientos que afectan las condiciones de convivencia, garantizando los derechos fundamentales de las personas.

Bajo este marco, el Consejo de Justicia como máxima autoridad de Justicia Policiva ha orientado lineamientos que han permitido la unificación de criterios para la aplicación de las normas de policía en el Distrito Capital tanto para el sector central como descentralizado (localidades) y la resolución de los conflictos allegados a esta Corporación desde las primeras instancias. No obstante, su hacer se ha centrado más en la atención de la dinámica regular de atención a resolución de casos particulares, conforme a sus competencias, pero no así al estudio de los efectos de sus decisiones en las primeras instancias y en la comunidad de Bogotá.

Al respecto, se procedió a efectuar una revisión estadística preliminar con la información que diera cuenta de los motivos por los cuales se inician las actuaciones administrativas, las querellas policivas o se imponen las medidas correctiva de las cuales conoce el Consejo de Justicia, tomando como base los siguientes meses y años:

	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
2010										X	X	X
2011							X	X	X			

⁵⁹ Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. Bogotá Humana. Acuerdo 489 de 2012. Arts 2 y 3.

⁶⁰ Ibídem, art. 5 núm. 6.

⁶¹ .Ibídem, art. 13, num. 3.

2012				X	X	X						
2013	X	X	X									

Este análisis permite establecer que existen conductas que se repiten en un sinnúmero de eventos y que generan sanciones para los ciudadanos. Sin embargo, por ser un mero informe estadístico, solo evidencia la reiteración de las conductas, pero no evidencia cambio alguno en las políticas públicas, en el quehacer de las autoridades y mucho menos en la respuesta de los ciudadanos.

Es indispensable, por tanto, medir si las acciones desplegadas por los operadores de la justicia policiva, en particular por el Consejo de Justicia como instancia superior, han generado los resultados esperados en términos de eficacia en lo que tiene que ver con la modificación de aquellos comportamientos que alteran la convivencia en el Distrito Capital en los asuntos de su competencia, lo que a su vez tiene que ver con los índices de satisfacción respecto del acceso a la justicia policiva. A partir de los resultados obtenidos, hacer los ajustes y propuestas que resulten pertinentes en cuanto al marco normativo, funcional, estructura y de política pública.

Justificación del estudio

En la Corporación se considera que las exigencias de la gestión pública actual en Colombia implican la superación del registro estadístico pasivo de información, para pasar a su respectivo análisis y realizar miradas relacionales con los actores que conforman el sistema de justicia policiva, en especial con las primeras instancias y la comunidad.

Todo lo anterior para comprender mejor lo que se hace y definir estrategias que permitan la cualificación permanente del que hacer del Consejo, acción que permite el mejoramiento en la toma de decisiones más acertadas y en la proposición de políticas públicas en esta materia, que permitan un ejercicio efectivo de los derechos.

Por lo anterior, se ha estimado pertinente y necesario realizar un estudio que permita establecer los efectos o impacto que en las autoridades de primera instancia como en la comunidad afectada han tenido las actuaciones policivas en las que se haya interpuesto y decidido recurso de apelación, en relación con el comportamiento objeto de intervención policiva y el propósito perseguido por la norma.

Objetivo General

Establecer, a través de un proceso de investigación social, los efectos o impacto que en las autoridades de primera instancia como en la comunidad han tenido las actuaciones policivas en las que se haya interpuesto y decidido recurso de apelación, en relación con el comportamiento objeto de intervención policiva y el propósito perseguido por la norma, en el marco de la convivencia y los Derechos Humanos.

Objetivos específicos

1. Identificar y precisar las acciones se desarrollan en las primeras instancias y en el Consejo de Justicia así como las decisiones que se adoptan en relación con la convivencia de la ciudad en relación con establecimientos de comercio, construcción de obras, bienes de uso público y otros comportamientos favorables a la convivencia descritos en los códigos nacional y distrital de policía.
2. Realizar los estudios estadísticos pertinentes sobre los motivos fácticos que dan lugar a las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía en las materias señaladas.
3. Identificar el objeto inmediato y la finalidad de las actuaciones de policía adelantadas en torno a los temas mencionados, desde el punto de vista de la norma legal.
4. Estudiar si las actuaciones de las autoridades de primera y segunda instancia están orientadas al logro del objeto y la finalidad y si se consiguen tales resultados.
5. Establecer si la estructura administrativa del Consejo de Justicia es funcional al logro de los propósitos normativos.
6. Realizar recomendaciones para realizar ajustes a la estructura administrativa (organización, personal, funciones, etc.) del Consejo de Justicia.
7. Realizar recomendaciones para realizar ajustes normativos y lineamientos para política pública en materia de control policivo en los temas señalados en el primer punto.

Parámetros técnicos para la contratación del estudio

- Conformar un equipo de trabajo compuesto por 6 profesionales entre ellos: un abogado con énfasis o conocimientos en derecho constitucional, administrativo, policivo o urbanismo, un sociólogo, un estadístico, un antropólogo, un arquitecto con experiencia en urbanismo y un profesional en investigación social.
- Disponer del personal asistente necesario para el estudio objeto de contratación.
- Disponer de toda la logística necesaria y condiciones de bienestar requeridos para la investigación.
- Participar de un proceso de inducción sobre qué es y que hace el Consejo de Justicia y las autoridades de policía en el D.C.
- Revisar la documentación existente en el Consejo de Justicia entre el período 2004 a primer semestre 2012, tomando como punto de referencia la nueva estructura definida en el Código de Policía (Acuerdo 79 de 2003), sobre las decisiones tomadas en relación con establecimientos de comercio, obras, restitución de bien de uso público, perturbación a la posesión y asuntos penales de policía.
- Elaborar y presentar al Consejo de Justicia la propuesta metodológica de investigación para indagar los efectos de las decisiones del Consejo de Justicia en las primeras instancias policivas, tanto en su conocimiento, implementación y resultados obtenidos, y en la comunidad, para contribuir a la cultura de los derechos en Bogotá Distrito Capital, según el objeto arriba definido. La propuesta debe contemplar la propuesta sobre los casos de las cinco localidades más conflictivas, objeto de estudio, por localidad y la razón de su selección.
- Incluir dentro de la propuesta de investigación la participación directa de los operadores del sistema de justicia de policía de Bogotá, como fuentes de información primaria.
- Diseñar, una vez avalada la propuesta por el Consejo de Justicia, los instrumentos metodológicos y

plan de implementación de la investigación en campo.

- Realizar la validación de instrumentos, hacer su reajuste y hacer su aplicación en campo según la propuesta de investigación.
- Elaborar la sistematización de la información emanada del estudio con sus distintos componentes cuantitativo y cualitativo.
- Socializar el informe preliminar de la investigación con los distintos actores vinculados a ella como fuentes y realizar los reajustes pertinentes como elementos que enriquecen el estudio.
- Hacer un Encuentro Distrital con representación de las primeras instancias de Justicia Policiva en Bogotá y actores del sistema Distrital de Justicia para socializar los resultados de la investigación y concertar mecanismos para el mejoramiento en la aplicación de las decisiones del Consejo de Justicia en procura del fortalecimiento de una cultura de Derechos Humanos.
- Certificar la participación de todos los actores vinculados al proceso de investigación total como co-investigadores.
- Entregar 5 ejemplares de la investigación total y 500 ejemplares de la síntesis ejecutiva de la investigación, con el reconocimiento de los créditos interinstitucionales.
- Entregar la totalidad de los archivos magnéticos soporte de la investigación
- Registrar la investigación en las instancias correspondientes de la Secretaría de Gobierno.

3.3. LINEAMIENTOS PARA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

Introducción

Mediante el Decreto 1355 de 1970 se expidió el Código Nacional de Policía -CNP-, cuyo propósito principal, según la Ley 68 de 1968, era el de regular las normas de policía, las contravenciones, las competencias y el procedimiento. Desde entonces, este estatuto ha sufrido múltiples modificaciones bien sea por vía legislativa, o a través de pronunciamientos jurisprudenciales que han dejado sin vigencia numerosos artículos por no ajustarse a los parámetros constitucionales, tanto en el régimen de la Constitución Nacional de 1886, y con mucho más énfasis a partir de la Carta Política de 1991. Esa circunstancia ha dado lugar a los siguientes efectos:

- Los entes territoriales han intentado cubrir la ausencia de un estatuto nacional suficientemente sólido y armónico con los principios constitucionales, con codificaciones aplicables en los ámbitos departamental y distrital.
- El Congreso y el Gobierno Nacional han expedido normas especiales que regulan la intervención de las autoridades de policía en diversos ámbitos y problemáticas: contravenciones especiales de policía, establecimientos de comercio, infracciones de obras, bienes de uso público, espectáculos, artículos pirotécnicos, tenencia de ejemplares caninos potencialmente peligrosos, protección del ambiente, poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre muchas otras.
- De esa manera, se ha dado lugar a una profusión y confusión de normas referidas al mantenimiento del orden público que no obedece a un sistema armónico y coherente.
- La Corte Constitucional ha exhortado al Congreso de la República para que expida un estatuto que ordene la materia y que sea compatible con las normas constitucionales vigentes.

Para dar respuesta a ello, el Gobierno Nacional ha generado varios proyectos de Ley, como el 011 de 2008 y el 202 de 2012, que han concluido en archivo en el Congreso de la República por vencimiento de período legislativo. Como información de último momento, fue radicado el día 29 de septiembre de 2014 un nuevo proyecto de Código Nacional de Policía y Convivencia por parte del Ministro de Defensa y Seguridad, aún sin número.

La Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, consciente de la necesidad de actualizar el marco regulatorio de las normas de policía, y doliente directo de su desarticulación, ha organizado desde el año 2010 mesas de trabajo con el objeto de formular observaciones y propuestas que enriquezcan el proceso de consolidación de un nuevo estatuto nacional. En esos grupos han participado funcionarios que ejercen autoridad de policía, como Consejeros de Justicia, Alcaldes Locales e Inspectores de Policía, y otros Profesionales que han contribuido con sus conocimientos y experiencias en tanto operadores directos de la llamada Justicia Policiva. Como producto de esa labor, se han construido documentos que dan cuenta de una orientación y una visión frente al desarrollo y vocación que debe tener las normas a las que se está haciendo alusión.

Dando continuidad a tan importante y trascendente gestión, el Consejo de Justicia, como máximo organismo de la Justicia Policiva en el Distrito Capital, se propuso como meta en su Plan de Gestión

para el año 2014 “producir un documento que contenga lineamientos para elaborar un proyecto de reforma al Código Nacional de Policía o un nuevo estatuto que regule la materia”.

Es por eso que, con el presente documento se pretende, a partir del conocimiento acumulado, enriquecer las propuestas, brindando elementos teóricos y prácticos desde una perspectiva que supere la concepción estrictamente normativa de los proyectos del gobierno nacional, y haciendo acopio de fundamentos socio-jurídicos relevantes. De modo que algunos de los planteamientos aquí formulados se basan en propuestas ventiladas en las mesas de trabajo aludidas, otros acuden a posturas jurisprudenciales de las Altas Cortes y a la doctrina misma del Consejo de Justicia, y otras corresponden a ideas surgidas de la experiencia directa en tanto operadores de la Justicia Políciva. Desde luego, el documento no tiene la pretensión de ser riguroso ni acabado y muchas de las ideas son planteadas en un lenguaje simple y coloquial, lo que no le resta seriedad ni importancia pues se formulan cuestiones clave que invitan a reflexionar y a continuar profundizando.

En la primera parte se hace una contextualización de la importancia del tema en el momento actual de negociaciones en el marco del conflicto armado colombiano y del CNP como instrumento de acceso a la justicia, para luego enfocar los lineamientos a partir de las necesidades específicas de modificación del Decreto 1355 de 1970.

CNP y “post conflicto”

Con ocasión de los diálogos que se adelantan en La Habana entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC y de la posible cercanía a un acuerdo negociado al conflicto ha empezado a cobrar mucha fuerza la expresión “post conflicto”, utilizándola como una frase de moda. En muchos casos constituye un cliché o un eslogan al que se le pretenden extraer beneficios políticos y económicos pues se le asocia con la idea de una realidad social nueva, diferente, libre de conflicto, en paz total. Contrario a esa idea, quizás uno de los efectos más latentes del acuerdo sea la emergencia y visibilización de muchos otros conflictos presentes en nuestra sociedad: la inequidad, la segregación, los múltiples conflictos cotidianos.

Frente a esa realidad, lo que el post conflicto armado significa son grandes desafíos. Las autoridades deben contar con las herramientas apropiadas para afrontar la muy segura y justa eclosión de demandas y reclamos de la sociedad civil para que aquellas resuelvan las problemáticas que han estado allí minimizadas y relegadas ante la imponente presencia e importancia del conflicto armado. Existen en Bogotá, por ejemplo, más de 40.000 actuaciones administrativas por obras, establecimientos de comercio y espacio público que cursan en las Alcaldías Locales y que deben ser atendidas, tramitadas y decididas con la mayor celeridad posible.

En ese sentido, no se puede hablar de post conflicto sin asociarlo necesaria e inevitablemente al acceso a la justicia. Una sociedad que no cuenta con mecanismos idóneos de acceso a la justicia, aunque no tenga conflicto armado, es una sociedad en la que continúan predominando las injusticias. Continuará la tensión y el descontento que produce la falta de una adecuada intervención de las autoridades en la satisfacción de las necesidades esenciales y en la resolución pronta y eficaz de las conflictividades presentes en nuestra sociedad.

El CNP como instrumento de acceso a la justicia

La necesidad de contar con herramientas apropiadas para garantizar el acceso pronto y eficaz a la justicia exige la formulación de políticas públicas que tomen en cuenta la satisfacción de las necesidades básicas y la realización de los derechos fundamentales a ellas asociadas, y contar con otros instrumentos que brinden soporte legal a la intervención de las autoridades en la resolución de los conflictos.

Es indudable que, en ese contexto, la presencia de normas que regulan la convivencia cotidiana, como las que en nuestro ámbito nacional y local constituyen los códigos de policía, representan un instrumento sumamente importante que brinda soporte a la intervención de las autoridades de policía.

Sin embargo, es un error considerar que las políticas públicas se expresan única y exclusivamente a través de la expedición de normas jurídicas. La norma es sólo uno de los instrumentos en que puede apoyarse la política pública.

Pero más grave aún es creer que las normas que regulan los conflictos de convivencia deben ser de orden básicamente sancionatorio. Tienen que desarrollarse otros mecanismos que permitan la intervención estatal integral, gradual y armónica. Que cuando se piense en un conflicto X, por ejemplo los suscitados por el funcionamiento de establecimientos de comercio, se mire no sólo lo malo y lo feo: el ruido, la falta de higiene, la ocupación del espacio público, el incumplimiento de horarios, aspectos que sin duda afectan la convivencia, sino que también se vea la necesidad de sus dueños de tener un ingreso, la necesidad de una cultura de uso apropiado de los establecimientos, la posibilidad de promover y estimular prácticas favorables a la convivencia en tales lugares.

Desde hace varios años se formuló la política de la seguridad democrática y se dijo que uno de las dos estrategias transversales a la misma era el Código Nacional de Policía, el cual debía brindar más herramientas a las autoridades de policía. Y se ha creído que lo que hace falta es dotar a las autoridades de policía de “dientes” en el sentido de darles más mecanismos sancionatorios pues existe la creencia que entre más sanciones y entre más duras sean, mayor prevención. Eso es como creer, guardadas las proporciones, que todos los problemas de salud se solucionan con cirugías, dejando de lado la medicina preventiva, la buena alimentación, el autocuidado, los chequeos médicos preventivos, etc.

No existen estudios que indiquen que las sanciones de los códigos de policía hayan contribuido de forma eficaz a la modificación de comportamientos nocivos a la convivencia.

En resumen, las normas de policía no son el único instrumento de política pública en materia de convivencia, y estas no tienen que ser siempre de orden sancionatorio.

Necesidad de Revisión del CNP

La primera pregunta que se debe resolver antes de emprender la no fácil tarea de gestionar una reforma, total o parcial, al Código Nacional de Policía, es qué lo justifica, por qué es necesario hacerlo.

Es cierto que el Decreto 1355 fue creado hace 44 años para un contexto social e histórico muy

diferente al que tenemos hoy en día y que muchas cosas han cambiado en nuestro país desde entonces. Por ejemplo, a principios de los 70s Colombia tenía 20 millones de habitantes, la mayoría de la población residía en el campo, en los pueblos y pequeñas ciudades. Hoy más del 70% reside en las grandes ciudades. Temas como la movilidad -principalmente en transporte público-, los establecimientos de comercio, la construcción de obras, la evolución de la tecnología, los comportamientos en los espacios públicos, ocupan hoy gran parte de la atención de las autoridades de policía.

Por esa razón muchos dicen que es obsoleto. Otros afirman que es incompatible con la nueva realidad constitucional después del año 1991. Afirmación que es parcialmente cierta y así lo demuestran las sentencias de la Corte Constitucional que ha declarado inexecutable numerosos artículos. Pero la mayoría de artículos subsisten y algunos han sido declarados conformes a la Constitución Política.

Es indudable que se trata de razones poderosas; sin embargo, no deberían ser las únicas que justifiquen una reforma. Una revisión del código, en tanto instrumento que pretende regular la convivencia, se debería justificar esencialmente por su grado de ineficacia para alcanzar el propósito para el cual fue creado.

Como se sabe, el Decreto 1355 de 1970 fue producto de las facultades extraordinarias que el Congreso, en la Ley 68 de 1968 le dio al Presidente para expedir un estatuto que regulara las normas de policía, las contravenciones, las competencias y el procedimiento⁶².

Es producto del viejo paradigma que confundía la norma con la política pública. En consecuencia, surgió de manera desarticulada de una política pública en materia de convivencia. Además, estableció como forma de abordaje de los conflictos de convivencia, la imposición de medidas de orden correctivo o sancionatorio.

Frente a las anteriores falencias surgen, en relación con este marco regulatorio, varias necesidades relevantes:

1. Necesidad de superar la visión punitivista de la norma de policía

ARTICULO 20. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente Ley, para:...

13. Expedir normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia y las contravenciones que sean de conocimiento de los funcionarios de policía en primera y segunda instancia, así como la competencia para conocer de los negocios que se relacionan con los inadaptados a la vida social.

Igualmente señalará las penas que puedan imponerse por contravenciones de policía y las correspondientes reglas de procedimiento. Para tales efectos, podrá también modificar el Código Penal y definir como contravenciones hechos que hoy se consideran delitos y como delitos algunos de los que hoy están definidos como contravenciones.

La visión punitivista del control ejercido por las autoridades de policía arranca por considerar que los comportamientos contrarios a la convivencia sólo se pueden enfrentar a través de medidas fuertes. Se parte de la creencia por parte de quienes hacen las leyes de que los sujetos destinatarios conocen la norma, la leen, la estudian, reflexionan sobre su sentido y propósito y, sobre todo, temen las consecuencias de infringirla, temen a la sanción. Expresado de otra manera, se confía en la eficacia simbólica de la norma. Como consecuencia, los proyectos de reforma al código han puesto un acento importante en el castigo, en el endurecimiento de los medios y medidas correctivas y en la inflación de conductas que dan lugar a la imposición de aquéllas.

Sin embargo, la experiencia indica que, ni en materia penal ni mucho menos en materia policiva, los sujetos hacen esa elaboración cognoscitiva o intelectual. En términos generales, los sujetos actúan movidos por necesidades, emociones y sentimientos y, aun cuando pueden conocer las normas y las consecuencias de su infracción, se arriesgan a incumplirla porque le dan más valor a otros aspectos y confían en que la amenaza contenida en la norma no se materialice.

Lo peor de todo es que, en términos reales, más del 90% de las medidas que se imponen por parte de las autoridades de policía, nunca se ejecutan, lo que conduce inevitablemente a la pérdida de legitimidad de la autoridad policiva y de esa manera los sujetos continúan incurriendo en comportamientos contrarios a la convivencia dando lugar a un círculo vicioso: como los ciudadanos no respetan las normas, entonces se crean otras más severas que tampoco se ejecutan perdiendo cada vez más legitimidad. De modo que una de las primeras cuestiones que se debe resolver antes de proponer un nuevo estatuto es cómo romper el ciclo derivado de la visión punitivista de la norma de policía.

La respuesta es muy simple y básica: se debe comprender cuál es el verdadero propósito de las normas de policía. La intervención de las autoridades de policía no es sancionar por sancionar. Pretende garantizar las condiciones que hacen posible la convivencia pacífica, condiciones que han sido denominadas normativa y jurisprudencialmente como componentes del Orden Público: seguridad, salubridad, tranquilidad. Así que el énfasis principal gira alrededor de la satisfacción de necesidades, libertades y derechos que hacen posible tales condiciones.

Un ejemplo muy elemental es el del control urbanístico. El objetivo no es imponer multas para que las personas saquen licencia. El propósito fundamental es que las edificaciones se construyan de forma técnica para evitar la afectación frente a los eventos de la naturaleza y así garantizar, entre otros, la necesidad de habitación y vivienda en condiciones dignas.

En este orden de ideas, se debe superar la visión punitivista y hacer un giro hacia un enfoque basado en la satisfacción de las necesidades esenciales y en la protección de los derechos humanos.

2. Necesidad de articulación a una política pública en materia de convivencia

El Gobierno nacional expidió en el año 2011 un documento denominado Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cuyo objetivo principal es “Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia”. Los objetivos específicos de la PNSCC son:

Reducir las probabilidades de inicio de carreras criminales y la reincidencia de los victimarios, y dificultar la comisión del delito, en especial de alto impacto.

Mejorar la presencia y respuesta de la policía, así como su capacidad disuasiva y de control social, de investigación criminal y desarticulación de redes criminales.

Incrementar la judicialización y la condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.

Lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley que favorezcan la convivencia social y la resolución pacífica de las diferencias y los conflictos.

Concientizar a los ciudadanos de sus responsabilidades como miembros de la sociedad en la lucha contra el delito y su papel activo dentro de la comunidad.

Lograr decisiones de política pública a partir de un mejor sistema nacional de información del delito, y el estudio y evaluación de las políticas sobre el tema.

Facilitar la labor de las autoridades en la lucha contra el delito por medio de la adecuación del régimen penal y las disposiciones sobre convivencia ciudadana.

Este documento hace énfasis en la reducción de la criminalidad y en la vigilancia, la disciplina y el control social. Uno de sus ejes transversales es el desarrollo normativo de un Estatuto de seguridad y el Código de Convivencia Ciudadana⁶³.

Una de las dificultades en la concepción de política pública implícita en el documento radica en asumir como desafío principal y relevante la reducción de la criminalidad y de las conductas incívicas y mezclar en un sólo eje transversal las medidas duras del estatuto de seguridad con las del Código de convivencia con énfasis en lo educativo. Esto significa que, en la práctica, el CNP debe servir a la reducción de la criminalidad como al incremento de la judicialización y condena de los responsables del delito, la orientación y atención a víctimas de delitos graves, y las resocializaciones viables.

Se concibe la contravención como la antesala del delito y se pretende transferir el mismo rigor del control punitivo, basado en la vigilancia y el castigo, a las llamadas conductas contrarias a la convivencia. Se deriva de esa concepción un reduccionismo peligroso: inseguridad = criminalidad, delincuencia, contraventores = “otros”, desviados, enemigos sociales = jóvenes, toxico-dependientes, pobres, sin familia, sin trabajo o sin una calificación profesional.

Como consecuencia de esta visión, se confunde el alcance de las facultades de las autoridades de policía como organismo de mantenimiento del orden público, con la de policía judicial, auxiliar de las autoridades judiciales.

El código de policía, así concebido, se convierte en un receptor del positivismo criminológico en sus diversas tendencias: escuela de Chicago, la anomia de Durkheim, la teoría de las ventanas rotas, la Ley

63 Una segunda iniciativa es el nuevo Código de Convivencia Ciudadana, que busca reformar el antiguo Código de Policía, sin limitarse a éste, e incluye normas y herramientas efectivas de policía, precisando matices necesarios. Se trata de un instrumento clave para procurar una mejor convivencia en la sociedad y una oportunidad para contribuir a moldear conductas en vez de legalizarlas. Define regulaciones de los ámbitos nacional y territorial; así mismo, distingue normas de contextos urbanos de las de carácter rural, entre otros aspectos. Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana Departamento Nacional de Planeación. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

y el Orden, tolerancia Cero.

Esto pone en evidencia una incoherencia entre el estatuto de policía y la PNSCC pues aquél debería apuntar a objetivos específicos como el 2 y el 4. En tal sentido, una primera propuesta es precisar que el Código de Convivencia no es un eje transversal sino una estrategia que apunta a unos fines específicos, diferentes a la reducción de la criminalidad.

Aun cuando no se puede descartar que muchas de las normas del estatuto de policía puedan arrojar como resultado la disminución de conductas criminales, ese no debe ser su objeto principal. Piénsese en normas como las que regulan el comportamiento en el espacio público, en los medios de transporte, en los establecimientos de comercio, las relaciones entre vecinos, las que protegen la salud pública. La mayoría de ellas no está asociada directamente a prevenir un delito, sino a regular las relaciones de convivencia cotidiana, para que sean más armónicas y para que no se menoscaben los derechos humanos.

En ese orden de ideas, el código de policía, como componente de una política pública de convivencia, debe tener como objetivo central la defensa de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades fundamentales a ellos vinculadas. El CNP y las normas que lo complementan no puede seguir siendo un apéndice del Código Penal.

No obstante, al revisar los últimos dos proyectos de CNP, Ley 011 de 2008 y Ley 202 de 2012, el acento ha sido puesto en el incremento de medidas correctivas y en la mayor severidad de las mismas.

3. Necesidad de enfocar el CNP en la satisfacción de necesidades y en la realización de los derechos humanos

La Corte Constitucional ha proferido múltiples sentencias en las que resalta que las medidas del CNP no resultan eficaces para alcanzar los objetivos propuestos o no resultan compatibles con los principios y derechos constitucionales. Por ello, ha exhortado al Congreso para que revise el código y lo actualice conforme a la nueva realidad constitucional. En efecto, en la sentencia C-720-07 el alto tribunal sostuvo:

77. Como quedo expuesto, la Corte Constitucional ha declarado la inexequibilidad y la exequibilidad condicionada de múltiples normas del Decreto 1355 de 1970. La mayor parte de las decisiones fueron adoptadas al constatarse una vulneración de los principios de reserva legal, reserva judicial y debido proceso constitucional (artículos 28 y 29 de la CN). Dado el origen del CNP podría sostenerse que muchas de las disposiciones aún vigentes podrían eventualmente incurrir en los problemas de constitucionalidad ya advertidos por la Corte. Adicionalmente, las decisiones de constitucionalidad referidas han generado vacíos e incluso inconsistencias en el sistema general de policía. Así por ejemplo **no resulta difícil advertir que muchas de las medidas declaradas inconstitucionales no han sido remplazadas por medidas alternativas que presenten un alto grado de eficacia mientras respetan los derechos fundamentales y promueven el nuevo orden público constitucional**. En suma, tanto la ausencia de sintonía de las previsiones nacionales de policía con el ordenamiento constitucional, como la necesidad de contar con un cuerpo normativo lo suficientemente

protector pero a la vez eficaz para la defensa de los derechos humanos mediante el ejercicio de la actividad de policía, aconsejan la pronta expedición de una nueva codificación más ajustada a los valores, principio y derechos del orden constitucional.

Además, no debe perderse de vista que las autoridades de policía en el ámbito territorial deben guiarse por los parámetros fijados por el Legislador en el territorio nacional para poder dictar las normas de policía que se requieran en el respectivo nivel, atendiendo a las características de la vida social y comunitaria que le son propias. En la actualidad, la situación descrita con la normatividad nacional, ha hecho caer igualmente en desuso muchas de las normas de policía departamentales y locales, con lo cual se hace aún más evidente el vacío normativo y aún más imperiosa la necesidad de subsanarlo.

En suma, la existencia de múltiples pronunciamientos sobre el Código Nacional de Policía, - expedido hace treinta y siete (37) años mucho antes de que entrara en vigor la constitución de 1991 y al amparo de un catalogo de valores y principios que no corresponden al nuevo orden constitucional -, ponen de presente la falta de sintonía de dicha codificación con el derecho constitucional vigente. Ello hace más que aconsejable imperioso una revisión integral de dicho Código para ajustarlo a los requerimientos constitucionales. Por tal razón, la Corte exhortara al Congreso para que en ejercicio de su potestad de configuración adopte una ley que establezca un nuevo régimen de policía en desarrollo de la Constitución.

Dice la Corte que muchas de las medidas declaradas inconstitucionales no han sido remplazadas por medidas alternativas que presenten un alto grado de eficacia mientras respetan los derechos fundamentales y promueven el nuevo orden público constitucional.

Medidas declaradas inexecutable:

- xv. Privación de la libertad por orden de autoridad de policía. Por violación del principio de reserva legal. Sentencia C-024-94.
- xvi. Promesa de residir en otra zona o barrio. Por irracional y desproporcionada: 1. En razón de su vaguedad y generalidad. 2. Por la indeterminación en el tiempo. 3. Por el calificativo que se le daba a la persona que incurría en la contravención –conducta depravada-. Sentencias C-110-00, C-046-01.
- xvii. Prohibir la concurrencia a determinados sitios públicos o abiertos al público. Por su vaguedad e imprecisión y por desproporcional. C-087-00.
- xviii. Presentación periódica ante el comando de policía. Por vaguedad y ambigüedad al imponer una limitación a la libertad de circulación. C-1444-00.
- xix. Retención transitoria. Por vulneración del principio de razonabilidad y proporcionalidad. C-720-07.

Esta serie de pronunciamientos obligan a pensar en otra tipología de medidas, pero enfocadas en atender los problemas estructurales de fondo de una manera eficaz, es decir, que se orienten a cumplir el propósito señalado en las normas, asunto que gira, esencialmente, alrededor de la satisfacción de las necesidades fundamentales.

Como se señaló en la introducción, el Distrito Capital, con la Secretaría de Gobierno a la cabeza, ha

liderado en varias oportunidades grupos o mesas de trabajo que han hecho seguimiento y formulado observaciones a los proyectos de reforma al CNP, desde la óptica de la visión jurisprudencial. Pero además, en el actual Plan de Desarrollo "Bogotá Humana", ha identificado como dos de sus ejes transversales la defensa de los derechos humanos y la superación de la segregación social y espacial.

4. Necesidad de superar el centralismo

También dijo la Corte en la sentencia C-720-07 que las autoridades de policía en el ámbito territorial deben guiarse por los parámetros fijados por el Legislador en el territorio nacional para poder dictar las normas de policía que se requieran en el respectivo nivel, atendiendo a las características de la vida social y comunitaria que le son propias. En ese mismo sentido, se había pronunciado en la C-593-05, cuando declaró inexecutable la expresión "o en el reglamento" contenida en el artículo 226 del CNP, al señalar que

... corresponde al Congreso de la República dictar (a) las bases que deben respetar las Asambleas al momento de dictar ordenanzas en materia de policía, (b) los ámbitos de acción dentro de los cuales las Asambleas pueden ejercer su facultad normativa, así como los parámetros que deben observar, y (c) las prohibiciones a las que están sujetas las Asambleas en ejercicio de dicha facultad. No pueden las Asambleas Departamentales, en consecuencia, dictar normas de policía que establezcan sanciones diferentes a las previstas o autorizadas por el Legislador nacional, dado que las medidas correctivas de policía, por su naturaleza, función e implicación, constituyen limitaciones o restricciones de derechos constitucionales.

Más adelante señaló

En cualquier caso, tanto las Asambleas Departamentales como los Concejos Municipales y Distritales, al momento de dictar normas de policía, han de observar cuidadosamente los límites constitucionales que pesan sobre las limitaciones y restricciones de los derechos constitucionales en este campo. Tales límites al poder de policía fueron resumidos en la sentencia C-825 de 2004 como los "principios constitucionales mínimos que gobiernan la policía en un Estado democrático", así: "(i) está sometido al principio de legalidad, que (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público, que (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público, que (iv) las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que (vii) obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales".

Una cuestión bien importante derivada de la jurisprudencia citada es que se debe fortalecer la autonomía de las competencias que la constitución le ha otorgado a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales en materia de poder subsidiario de policía. Esto supone superar el centralismo en la producción normativa.

Pero ese centralismo, en la forma como lo han entendido autores como Boaventura de Sousa Santos y

Antonio Wolkmer, no radica en transferir competencias de una autoridad central a una periférica, como pueden ser las Asambleas y los Concejos Municipales, sino en superar el centralismo estatal entendido como la producción de normas exclusivamente en manos del Estado, lo que puede darse en un doble sentido: 1. Generar discursos alternos para el manejo de la conflictividad, lo que va muy de la mano con la aplicación del principio de proporcionalidad en tanto buscar soluciones alternas dentro del sistema estatal; y 2. Devolver a las comunidades el poder que deben tener en el abordaje y solución de sus propias problemáticas.

Como ejemplos de discurso alternativo al manejo de la conflictividad, pero respetuoso de los derechos fundamentales y del Estado Social de Derecho, tenemos los siguientes:

1. En la sentencia C-720-07, la Corte señaló que en vez de acudir a la retención transitoria como se estaba aplicando en las estaciones de policía y en la UPJ, se puede: restringir la libertad de circulación en el lugar de los hechos, imponer amonestación o expulsión de sitio público o abierto al público, conducir a la persona al domicilio, llamar a algún familiar o conducirla a un centro asistencial.
2. En varios escenarios de tipo académico se ha propuesto que la misma burocracia estatal destinada hoy a hacer visitas y verificar las intervenciones realizadas en los inmuebles con el objeto de sancionar, debería orientarse a brindar asistencia para que los interesados las realicen de forma técnica, al menos en aquellos casos en los que se logre establecer, aunque sea sumariamente, la condición de vulnerabilidad del presunto infractor. En tal sentido ya se cuenta con respaldo de los jueces constitucionales en las sentencias T-596-11 y T-331-14, cuando la Corte dejó sin efectos las resoluciones sancionatorias y ordenó designar funcionarios que acompañamiento a los ciudadanos para legalizar las obras realizadas y obtener las licencias de construcción. En la segunda sentencia, además, inaplicó por vía de excepción de inconstitucionalidad el artículo 104 de la Ley 388-97 y ordenó imponer multa acorde a las circunstancias económicas de la accionante dado que estaba demostrada su condición de vulnerabilidad.

En la sentencia T-596-11 sostuvo: *"las autoridades encargadas de los procesos administrativos por infracción urbanística tendrán la obligación de adoptar un enfoque diferencial cuando adviertan que el sujeto así lo requiere, con fundamento en la protección especial que la Carta Política le confiere a ciertos ciudadanos. En ese sentido, **deberán contemplar alternativas de solución diferentes a la sanción urbanística** con el fin de posibilitar el verdadero ejercicio de los derechos de la persona y aumentar las oportunidades de llevar una vida en condiciones adecuadas..."*. Subrayado no original.

Además, se puede pensar en la posibilidad de subsidio de la licencia de construcción y el asesoramiento que pueden brindar diferentes entes de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Como alternativa al control estatal centralizado, se puede plantear, vía política pública e incluso a nivel de un nuevo código, un esquema en el que las propias organizaciones comunitarias, juntas vecinales, juntas de acción comunal, asociaciones de vecinos, organizaciones cívicas, asambleas de copropietarios, etc., implementen sistemas alternos de autorregulación en materia de convivencia, tanto en la definición de la norma, como en el control, no sustentados en el castigo, sino en solidaridad y el respeto mutuo. Un ejemplo puede ser el de los Reglamentos o Manuales de Convivencia autorizados para los centros educativos y para los inmuebles sometidos a régimen de propiedad horizontal. Las instancias gubernamentales deberían brindar un asesoramiento técnico en el proceso.

5. Necesidad de respetar el principio de proporcionalidad

Ha dicho la Corte Constitucional que para que las medidas que imponen las autoridades de policía se ajusten a la Constitución Política deben atender los principios de última ratio, proporcionalidad y estricta legalidad.

En la sentencia C-199-98, la Corte dijo: *“Esto quiere decir, que las autoridades administrativas sólo pueden adoptar las medidas necesarias y eficaces para el fin propuesto, y el remedio más enérgico, ha de ser siempre la última ratio. Además, y no obstante existir una norma legal, el fundamento jurídico en el que se fundamenta la limitación debe estar ajustado a las causales previamente establecidas en la ley, es decir, “que simples invocaciones del interés general o de derechos de rango legal, no son suficientes para restringir el alcance del derecho”. Igualmente, el legislador, al regular los supuestos en los que ha de operar la restricción del derecho, debe observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad que, “fuera de servir al propósito de justificar adecuadamente tal medida, contribuyan a mantener inalterado el necesario equilibrio entre las prerrogativas en que consiste el derecho y los límites del mismo”.*

Las medidas adoptadas por las autoridades de policía, en tanto buscan preservar el orden público y los elementos que lo integran, comportan limitaciones importantes a los derechos humanos. Para que tales limitaciones resulten compatibles con la constitución, deben superar el juicio de proporcionalidad. Así lo explica la Corte:

Según el principio de proporcionalidad, una restricción de los derechos fundamentales podrá considerarse constitucionalmente aceptable siempre y cuando no vulnere una garantía constitucional específica (como por ejemplo la prohibición de la pena de muerte o el derecho a una defensa técnica en materia penal) y supere el test o juicio de proporcionalidad. Este juicio quedará superado cuando: 1) tal restricción persiga un fin constitucionalmente legítimo; 2) constituya un medio idóneo para alcanzarlo; 3) sea necesaria, al no existir otro medio menos lesivo y que presente una eficacia similar para alcanzar el fin propuesto; 4) exista proporcionalidad entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida enjuiciada.(sentencia C-720-07, número 31)

Parafraseando a la Corte Constitucional, se puede sostener que, en aplicación del principio de proporcionalidad, las medidas que implican limitaciones a los derechos, como son las que imponen las autoridades de policía, serán constitucionales si, efectivamente, persiguen una finalidad constitucionalmente imperiosa y son verdaderamente útiles, necesarias y estrictamente proporcionadas para el logro de dicha finalidad.

En particular, como ya lo ha explicado la Corte, la “idoneidad” indica que una medida sólo será proporcionada si, efectivamente, presta alguna ayuda a la consecución del fin buscado, pero no si resulta indiferente o incluso contraproducente de cara a la realización de la finalidad propuesta. La exigencia de “necesidad”, se orienta a contener la tendencia – fácil - a emplear los máximos medios, los más gravosos para los derechos del individuo, en el intento de alcanzar los objetivos de la actividad estatal de un modo pretendidamente más eficaz. Finalmente, la exigencia de estricta proporcionalidad, reclama que la protección de derechos y

otros bienes jurídicos que se busca asegurar con la intervención estatal resulte superior al sacrificio de los derechos que se ven afectados con la medida.

Ese facilismo del que habla la Corte se traduce para efectos prácticos en la tendencia al populismo punitivo, a responder a los desafíos de la convivencia con medidas cada vez más gravosas y limitadoras de los derechos de los individuos, lo que es "vendido" a través de los medios masivos de comunicación como una salida rápida y muy eficaz. Cuando la realidad no muestra cambios positivos en los comportamientos ciudadanos. Además, se incorpora a las respuestas un lenguaje agresivo como muestra de mayor autoridad, enviando una señal equívoca a la opinión pública que asume que una respuesta dura es señal de autoridad.

De acuerdo con lo anterior, de cara a la expedición de un nuevo estatuto que contemple mantener medidas correctivas existentes, o de reemplazarlas por otras, se debe observar la proporcionalidad estricta en cada caso. No se puede incurrir, por tanto, en el error de consagrar medidas sin que las mismas estén precedidas de estudios socio-jurídicos que justifiquen su incorporación en un estatuto de la importancia de un código de convivencia.

No es correcto afirmar que se cuente con diagnósticos en exceso. En materia de medidas adoptadas por autoridades de policía no existen estudios en Colombia orientados a establecer que aquellas conducen de forma eficaz al logro de la finalidad establecida. Es necesario realizar estudios de impacto que soporten la estructuración de un nuevo estatuto.

Tampoco se puede incurrir en la equivocación de crear estatutos normativos sin la debida y completa justificación, para que sea la Corte Constitucional o los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, los que luego asuman la tarea de revisar la constitucionalidad y legalidad de las normas creadas, cuando se cuenta con los elementos de juicio suficientes para realizar una formulación juiciosa y ponderada.

6. Necesidad de establecer la gradualidad como alcance del principio de proporcionalidad.

Una de las aplicaciones más importantes del principio de proporcionalidad radica en establecer de la manera más objetiva posible si existen medios alternativos a las medidas más gravosas, es decir, las correctivas, de modo que estas resulten aplicables sólo por virtud de la última ratio.

Así, la forma de intervención de las autoridades de policía, revistirá un carácter gradual y progresivo de modo que se inicie por los medios más educativos y pedagógicos, reservando los de carácter correctivo sólo cuando aquellos se hayan agotado.

En un ejercicio muy interesante realizado en la Secretaría de Gobierno con ocasión del Proyecto de Ley 202 de 2012, se propuso que las medidas correctivas estuvieran antecedidas de un artículo contentivo de criterios o principios para su aplicación, del siguiente tenor:

Artículo nuevo. Principios. *La consagración y aplicación de medios de policía y medidas correctivas se rige por los siguientes principios:*

Legalidad y debido proceso. *Las medidas correctivas, así como los medios de policía que impliquen uso de la fuerza y restricción a los derechos y libertades, sólo podrán aplicarse por*

los motivos señalados en este código.

Necesidad. Las autoridades de policía sólo 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 o sea imposible.

Estos mecanismos no podrán ser utilizados para intervenir en situaciones o relaciones estrictamente privadas ni contra quien ejerza legalmente sus derechos.

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, procurando que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitando todo exceso innecesario.

Gradualidad y última ratio. Antes de la imposición de una medida correctiva o de un medio de policía que implique uso de la fuerza o restricción a los derechos y libertades deberá intentarse un medio educativo, de protección, restaurativo o cualquier otro mecanismo alternativo que pueda conducir al logro de la finalidad perseguida en la norma. En consecuencia, los medios y medidas más enérgicos sólo se podrán adoptar de forma subsidiaria.

Motivación. La imposición de medidas correctivas, como expresión de la potestad punitiva del Estado, siempre deberá hacerse mediante resolución motivada, con fundamento en razones jurídicas y fácticas suficientes y en los principios antes señalados.

La utilización de medios de policía, en tanto no impliquen uso de la fuerza o limitación de derechos y libertades, no estarán condicionados a motivación escrita.

Con esta propuesta, se buscaba dar alcance a los pronunciamientos de la Corte en materia de proporcionalidad y, de manera relevante, se establecía el criterio de gradualidad ligado a la última ratio. Esto abrió la posibilidad para que cobraran trascendencia los medios de policía ampliando el abanico de posibilidades, pues este capítulo del proyecto seguía la misma orientación de medidas duras que traía el Decreto 1355. Fue así como se propuso incorporar como medios de policía la educación para la convivencia, los estímulos a los comportamientos favorables a la convivencia y los mecanismos alternativos de solución de conflictos (mediación y conciliación). El Código de Policía de Bogotá también consagra un mecanismo interesante como es la tarjeta de compromiso ciudadano.

7. Necesidad de invertir el orden hoy vigente en el CNP, en el que los medios y medidas coercitivas tienen mayor preponderancia, para dársele en primer lugar a los mecanismos alternativos de orden educativo y preventivo.

Como ya se anotó, una de las propuestas es ampliar el abanico de medios de policía, incorporando en un primer orden dentro de un sistema gradual, los medios educativos y pedagógicos, que también constituyen medios de policía en tanto se constituyen en herramientas válidas de intervención de las autoridades de policía que se enfocan en la prevención.

La **educación para la convivencia** como medio de policía se basa en el hecho de que una de las grandes carencias de nuestra sociedad colombiana es la falta de formación para convivir, lo que puede ser entendido como un problema estructural. Si bien en los colegios y escuelas se cuenta con materias

como ética y democracia, de parte de las autoridades de policía no se ofrecen cursos orientados a dar herramientas concretas, prácticas, vivenciales en torno a la convivencia pacífica y al respeto de las normas.

Los **estímulos a los comportamientos favorables a la convivencia**, figura ya existente en el Código de Policía de Bogotá (artículo 248), implica un cambio de paradigma frente a la prevención. Tradicionalmente se ha entendido que ante comportamientos contrarios a la convivencia, la amenaza de sanción o de corrección lleva a los potenciales actores a temer las consecuencias de la conducta mientras que la imposición efectiva de sanción llevaría a prevenir la reiteración de la conducta o la imitación por parte de otros. No obstante, no existen estudios de orden sociológico que lleven a concluir que ese sistema es eficaz. Una muestra de ello es el incremento progresivo de las denuncias por comisión de conductas y comportamientos contrarios a la convivencia.

Ese sistema pone su énfasis en el infractor de la norma y hace que la intervención de la autoridad gire alrededor de ese sujeto. Pero se deja de lado al individuo que actúa correctamente. Los estímulos operarían como un esquema de refuerzo positivo, en el que también el sujeto cumplidor y observador de la norma sea centro de atención, con el objeto de animarlo a que se siga comportando adecuadamente.

La **tarjeta de compromiso ciudadano** busca promover cambios voluntarios en los comportamientos de los individuos. Sería un medio de policía muy eficaz frente al sujeto que incurre por primera vez en un comportamiento contrario a la convivencia y que lo lleve a reflexionar sobre los efectos nocivos de su conducta.

En ese orden de ideas, uno de los grandes retos para quienes ejerzan el poder de policía, consiste en generar mecanismos alternativos de aplicación previa a las medidas correctivas y con una vocación no restrictiva de derechos.

Hay que advertir que no obstante lo interesante que pueda parecer la propuesta, el presupuesto de éxito de este esquema, radica en que haya una intervención integral de las autoridades sobre los problemas estructurales y que frente al sujeto reincidente la justicia opere rápidamente. De nada serviría, por ejemplo, pretender educar a los usuarios de Trasmilenio a través de estímulos y tarjetas de compromiso, si no se cumplen los horarios de los buses, o si la estructura física del sistema no funciona.

8. Necesidad de tener en cuenta a la víctima de los comportamientos contrarios a la convivencia. Justicia restaurativa.

El sistema de control policivo, tanto como el sistema penal, se enfoca en el sujeto infractor de la norma, dejando de lado a la víctima. Una vez que los individuos afectados interponen una denuncia, una querrela o un derecho de petición, el sistema se apodera del conflicto y los relega a un segundo plano. De hecho, una parte importante de los operadores de justicia policiva sostienen que el afectado no es parte de la actuación y por esa razón no puede intervenir ni interponer recursos contra las decisiones adoptadas. Tampoco hay solución de reparación de daños en asuntos de policía.

Es lamentable ver que frente a comportamientos relacionados, por ejemplo, con obras, establecimientos de comercio, ocupaciones de bienes de uso público, o problemas entre vecinos, el sujeto o los sujetos afectados no tienen forma de obtener un resarcimiento de los daños ocasionados, pues se tiene que acudir a la justicia ordinaria. Esto a la postre se convierte en un contrasentido y una denegación del acceso a la justicia por cuanto lo que se consigue es dilatar un conflicto que, abordado de otra manera por la autoridad de policía, puede encontrar su pronta solución.

El desarrollo que se ha visto en otras ramas del derecho frente a la víctima, particularmente en el área penal, también debe incorporarse en el ámbito policivo. No se puede seguir observando al afectado como un quejoso, como un individuo indeseable y fastidioso, un desocupado que no tiene nada que hacer sino quejarse de sus vecinos o del resto de la humanidad. Esta percepción conduce a una revictimización, el sujeto no sólo sufre las consecuencias de un comportamiento contrario a la convivencia, sino que también sufre la indiferencia y displicencia de los funcionarios públicos.

En un sistema de control policivo acorde con los derechos humanos, la víctima puede y debe llegar a ser la gran aliada de la autoridad de policía en la medida en que puede aportar elementos de prueba y datos relevantes para el éxito de la actuación. Por ello es indispensable incorporar figuras como la justicia restaurativas. En aquéllos casos en los que con un comportamiento contrario a la convivencia se ocasione un daño verificable y cuantificable, deben ser válidos la mediación y la conciliación. En la mesa de trabajo frente al proyecto 202-12 se propuso la creación de las llamadas medidas restaurativas, cuyo propósito justamente es darle competencia a las autoridades de policía para intervenir en estas situaciones con herramientas eficaces.

9. Necesidad de crear un marco regulatorio muy riguroso en materia de principios, poder, función y actividad de policía, medios y medidas correctivas de policía cuando impliquen restricción de derechos, y un marco muy flexible o meramente indicativo en cuanto a medios no limitativos de la libertad, comportamientos y procedimientos.

Una de las falencias de los proyectos de CNP anteriores consiste en haber otorgado demasiado protagonismo a los comportamientos contrarios a la convivencia y a los medios y medidas de policía de corte represivo, entrando en choque frontal con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, lo que habría llevado con mucha seguridad a que la nueva legislación siguiera la suerte del Decreto 1355. Así, se dio lugar a un inflacionismo de comportamientos contrarios a la convivencia y al incremento de medios y medidas limitadoras de las libertades.

Un código nacional en materia de convivencia debe poner su mayor acento en las normas más generales respecto de las cuales se predica la reserva legal. Así, debe ser muy fuerte en materia de principios, en la regulación de aspectos generales como la noción de convivencia y orden público, poder, función y actividad de policía, así como en los medios y medidas de policía que impliquen restricción de libertades o tengan carácter correctivo.

Contrario sensu, debe establecer un articulado muy general e ilustrativo en materia de comportamientos -favorables y no favorables- a la convivencia, medios que no impliquen limitación de derechos y procedimientos de policía. La Corte Constitucional ha sido clara en señalar que sólo

aquellas retulaciones relativas a las intervenciones de las autoridades de policía que impliquen restricción de las libertades tienen reserva legal. Las otras no tienen pero deben ceñirse a unos parámetros que señale el legislador.

Esto implica que, en materia de poder de policía, debe dar alcance a las pautas de la Corte Constitucional señaladas en la sentencia C-593-05 para que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales puedan ejercer el poder subsidiario de policía de forma eficaz al expedir reglamentos locales.

En lo que tiene que ver con los comportamientos -favorables y no favorables, no es necesario ni conveniente que el legislativo se desgaste en listados extensos pues, además de ser poco técnico, no es factible que prevea todas las hipótesis de conductas posibles a nivel nacional. Quizás pueda destacar algunas por ser comunes en todo el territorio nacional y permitir que las Asambleas y Concejos complementen la tarea precisando los comportamientos que se adapten a las características sociales, ambientales y culturales de las regiones y localidades.

Tampoco resulta técnico recopilar en un solo articulado toda la legislación dispersa con el propósito de observar una pretendida unidad de materia, pues el llamado derecho de policía no es en realidad una rama independiente ni autónoma del derecho. Es una de aquéllas áreas que ostenta un carácter casi transversal en la medida en que son muchas las autoridades del ejecutivo que ejercen funciones en materia de orden público.

En ese sentido, lo que justifica un estatuto nacional de policía es la necesidad de reglar la intervención de las autoridades civiles y uniformadas de policía en relación con los comportamientos asociados a las relaciones de convivencia más cotidianas, como las de vecindad, las que se desarrollan en el espacio público y establecimientos abiertos al público, en el transporte público, en los espectáculos públicos, las que involucran personas en situación de vulnerabilidad (niños niñas y adolescentes, habitantes de calle, población LGBTI, en condición de discapacidad), las que conllevan cierta peligrosidad (uso de juegos pirotécnicos), las alusivas a la posesión y tenencia de inmuebles, entre otras. No obstante, se insiste, deben ser regulaciones genéricas, ilustrativas, enunciativas, nunca exhaustivas, extensas ni rigurosas.

En materia de procedimientos, si bien es factible estructurar algunos procedimientos, no debe ser tampoco una regulación estricta y limitativa, puesto que las Asambleas y Concejos pueden darle sus propias precisiones adaptadas a las costumbres, características y posibilidades locales y regionales. Por ejemplo, en grandes urbes hoy es posible implementar procedimientos virtuales o electrónicos, mientras que en pequeños municipios, alejados de las centralidades, la oralidad y el expediente físico puede ser lo más adecuado puesto que las distancias, tiempos y movimientos obedecen a otras lógicas y dinámicas.

10. Necesidad de revisar el lenguaje utilizado en el CNP

Definitivamente, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, la intervención de las autoridades de policía no puede ostentar un carácter sancionatorio. A ello debe contribuir de forma muy precisa el lenguaje utilizado. El lenguaje "duro" y en negativo no es compatible con la finalidad preventiva y

educativa. Se debe promover un estilo positivo y menos emotivo que invite más a la reflexión y al diálogo más que a la confrontación y la venganza. Además, se deben actualizar las expresiones conforme a los últimos desarrollos en materia de poblaciones especiales: trabajadores sexuales, habitante de calle, adulto mayor, personas en condición de discapacidad, niños, niñas y adolescentes, son algunas de ellas.

Observación final

Es importante reiterar que el presente documento no pretende ser un texto acabado y antes que respuestas categóricas y absolutas simplemente busca generar reflexión y nuevos cuestionamientos frente a la importancia de abordar con una visión defensora de los derechos humanos la reforma o creación de un nuevo estatuto en materia de policía. Se quedan desde luego, muchos temas por tratar, como la posible estructura del articulado, los capítulos y énfasis en cada uno de ellos, propuestas puntuales de artículos nuevos y de regulación de las figuras y mecanismos aquí referidos. Lo interesante es que se trata de una materia en proceso de revisión y construcción y será la unión de este aporte al de muchos otros igualmente válidos la que logre promover un estatuto coherente y armónico con los principios constitucionales, como ha reclamado la Corte Constitucional.

RENÉ FERNANDO GUTIÉRREZ ROCHA
Presidente Consejo de Justicia de Bogotá
Septiembre 30 de 2014

3.5. DOCUMENTO FORMALIZACIÓN DE LA RELATORÍA DEL CONSEJO DE JUSTICIA

DOCUMENTO FORMALIZACIÓN DE LA RELATORÍA DEL CONSEJO DE JUSTICIA



INFORME EJECUTIVO

Elaborado por:

CLAUDIA MARCELA ZARATE
Auxiliar Administrativo

DIEGO ARMANDO JIMÉNEZ CASTILLO
Profesional

JENNY BERMUDEZ CORTEZ
Auxiliar Administrativo

JULI ALEXANDRA GONZÁLEZ TIBOCHA
Auxiliar Administrativo

WILLIAM JIMÉNEZ SCHROEDER
Consejero de Justicia
Coordinador

JAIRO MANOLO GRANDA TRIANA
Consejero de Justicia
Coordinador

(Documento presentado en Sala Plena del Consejo de Justicia de noviembre de 2014)

Bogotá, D.C., 28 de noviembre de 2014

TABLA DE CONTENIDO

I. SUSTENTO NORMATIVO

II. EXPERIENCIA HISTÓRICA

III. NECESIDAD DE FORMALIZACIÓN DE UNA RELATORÍA

3.1. CONSULTA DE DECISIONES

3.1.1. MÓDULO DE RELATORÍA EN EL APLICATIVO SI ACTÚA

3.1.2. ATENCIÓN PERSONALIZADA Y TELEFÓNICA

3.1.3. CONSULTA VIRTUAL

3.2. DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN

3.2.1. PÁGINA WEB

3.2.2. BOLETÍN ELECTRÓNICO

3.2.3. GACETA

3.2.4. EVENTOS

3.3. ESTUDIO Y ANÁLISIS

3.3.1. FICHAS BÁSICAS Y FICHAS COMPLETAS

3.3.2. LINEAS Y/O TENDENCIAS DECISIONALES

3.3.3. ESTUDIOS Y ANÁLISIS ESTADÍSTICOS

3.3.4. APOYO A CONSEJEROS EN NORMAS Y JURISPRUDENCIA

IV. REQUERIMIENTOS HUMANOS, TÉCNICOS Y FÍSICOS

4.1. TALENTO HUMANO

4.2. REQUERIMIENTOS FÍSICOS Y TECNOLÓGICOS

PRESENTACIÓN.

El presente documento se inscribe en el cumplimiento de las metas del plan de gestión del Proceso de Justicia en el Distrito Capital para el año 2014, donde el Consejo de Justicia, participa entre otras, con la Meta Quince, que definió: *“Formular 1 propuesta de estructuración logística, normativa y funcional de la Relatoría como área estratégica del Consejo de Justicia.”*

A su vez, la mencionada meta constituye un desarrollo de la propuesta de Plan de Fortalecimiento Cuatrienal del Consejo de Justicia 2012 – 2016, donde se consagró entre sus líneas de acción la formalización de la relatoría de la Corporación y se dijo que: *“El Consejo de Justicia cuenta con una producción acumulada de más de veinte mil decisiones de fondo desde el año 2004, la mayoría de las cuales es posible obtener en archivos individuales. Otra proporción importante ha sido sistematizada en bases de datos mediante el método de descriptores y restrictores y recientemente se ha iniciado un ejercicio de estudio y documentación de líneas decisionales relevantes. Si bien esas funciones de relatoría han venido siendo desempeñadas por un funcionario de planta y algunos contratistas, quienes no han tenido vocación de permanencia, el ejercicio ha sido fragmentario pues no se cuenta con una estructura funcional, logística y tecnológica adecuada para realizar tales acciones de manera continua y técnica, de modo que los usuarios internos y externos no pueden aprovechar la producción institucional mencionada en toda su magnitud. Además, se requiere que a través de este equipo de trabajo se compilen sentencias de altas cortes, doctrina e información relevante para mantener actualizado al equipo de Consejeros y sustanciadores”.*

El presente documento se estructura en tres secciones: El marco normativo de la propuesta de fortalecimiento de la Relatoría, un recuento histórico del proceso que ha tenido desde su diseño e implementación desde el año 2007 y finalmente, los lineamientos propuesta de formalización propiamente dicha de un área de relatoría en el Consejo de Justicia de Bogotá D.C..

MARCO NORMATIVO. La primera sección corresponde al soporte normativo del quehacer de la Relatoría, el cual se organiza a su vez en cinco ejes temáticos, el primero, el desarrollo del derecho fundamental de acceso a la información en poder del Estado, cuyo reconocimiento como Derecho Humano en el orden internacional será la guía general de la propuesta, y será desarrollado desde los principios establecidos en el nivel nacional y distrital. En el segundo, se justifica la formalización de la Relatoría en las ventajas de ella para favorecer la transparencia, la reducción de barreras de acceso a la justicia policiva, especialmente de orden físico y cultural, así como la unificación de criterios de aplicación de la justicia policiva en las 20 localidades, favoreciendo la seguridad jurídica y facilitando la rendición de cuentas a la ciudadanía. El tercer eje, orientado al servicio que se le presta a la ciudadanía, lineamientos de atención al público y/o usuarios de éste grupo. El cuarto presenta el trabajo propio de la Relatoría, tanto del análisis y sistematización de las decisiones individualmente consideradas que facilita el acceso y consulta, como orientado a la producción de conocimiento público en la identificación de líneas o tendencias decisionales, así como apoyo a la formulación más técnica de políticas públicas en la materia. Finalmente, se soporta la necesidad de una relatoría fortalecida que oriente su acción a apoyar la prevención del daño antijurídico de la entidad. Para lo anterior, se revisa de manera sucinta los desarrollos legales fijados por el Estado colombiano, en particular, la reciente Ley 1712 de 2014, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 019 de 2012, sus desarrollos en el nivel nacional, mediante programas como Gobierno En Línea; programa de Lenguaje Claro, e Implementación de las TIC's; y los instrumentos mediante los cuales, el Distrito Capital y en particular, el Alcalde Mayor adopta herramientas jurídicas para la ciudad en esta materia.

RECuento HISTÓRICO. El trabajo desarrollado durante el presente año, parte del reconocimiento implícito de la existencia del grupo de relatoría en el Consejo de Justicia, el cual, requiere de instrumentos adecuados para su formalización. Por tanto, hace un recuento de la experiencia que ha tenido a partir del año 2007, donde se habilitó el diseño y posteriormente su

implementación en la Corporación. El citado recuento permite recuperar la memoria institucional y sirve de guía para aprovechar los avances y superar las dificultades que se hubieren presentado en su gestión cotidiana, en el entendido de ser un proceso de mejora continua y de largo plazo.

NECESIDAD DE FORMALIZACIÓN DE UNA RELATORÍA. En esta sección se analiza y profundiza de manera más detallada, la estructura, funciones, necesidades, proyecciones de la Relatoría del Consejo de Justicia, constituye entonces la propuesta propiamente dicha de formalización. Muestra, no solo el desarrollo que ha tenido hasta la actualidad, sino que tiene entre sus pretensiones organizar de manera institucional, orgánica y funcional ésta área o grupo del Consejo de Justicia.

En esta sección se desarrolla el mandato del Alcalde Mayor, que dispone que el Consejo de Justicia tendrá una relatoría encargada de publicar las decisiones proferidas en la Corporación, mediante la estructuración de un sistema integral de consultas tanto personales, como virtuales. Así mismo, en desarrollo del principio de divulgación proactiva de la información, se avanza hacia escenarios más complejos de divulgación y difusión de las decisiones, a través de una Gaceta oficial, boletín electrónico, página web, realización de eventos, entre otros. En un tercer acápite se desarrolla el soporte conceptual y práctico de las funciones que debe desarrollar la relatoría en relación con la sistematización y organización de las decisiones que profiere el Consejo de Justicia, tanto en las características que debe tener el análisis de las mismas para facilitar su consulta por parte de la ciudadanía, como en la identificación de criterios para la construcción de líneas o tendencias decisionales, allí mismo se desarrollará la proyección al fortalecimiento de una línea de trabajo para la organización y sistematización de la información jurídica externa relevante para el Consejo de Justicia, orientado a la consolidación de un centro de documentación especializado en justicia policiva. Concluye el documento con una presentación de los requerimientos humanos, técnicos y tecnológicos necesarios para la formalización de la Relatoría.

Finalmente, el anterior documento es producto de un dedicado estudio y trabajo realizado por los propios servidores públicos que actualmente desempeñan sus funciones, dentro de la planta global de la Secretaría de Gobierno, en lo que internamente se ha organizado como área de relatoría, en particular, la contribución de Claudia Marcela Zárate Jiménez, quien elaboró con gran cuidado el acápite de marco normativo, como el capítulo de divulgación y difusión, y las secciones de consulta virtual, y estudios y análisis estadísticos; Diego Armando Jiménez Castillo, quien elaboró el capítulo de análisis estático y dinámico de las decisiones del Consejo de Justicia; Jenny Bermúdez Cortez, quien elaboró secciones relacionadas con la atención al público y servicio al ciudadano, así como una indagación de los requerimientos tecnológicos de la relatoría, igualmente el trabajo de Juli Alexandra González Tibocha, con sus valiosa dedicación en el capítulo de historia de la relatoría y su apoyo en la formalización y requerimientos humanos y logísticos, trabajo que sin su dedicación y esfuerzo, no habría podido ser posible.

Bogotá, D.C., 28 de noviembre de 2014

I. MARCO NORMATIVO:

A continuación se presenta el marco conceptual y normativo que sustenta el que hacer funcional de la Relatoría del Consejo de Justicia, teniendo en cuenta aspectos tales como: La garantía del derecho de acceso a la información en poder del Estado y sus principales características y principios, la transparencia en la administración pública, el enfoque de servicio a la ciudadanía, la producción de conocimiento y la prevención del daño antijurídico.

1. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PODER DEL ESTADO

“El acceso a la información es el derecho que tiene toda persona de buscar, recibir y difundir información en poder del gobierno. Las Naciones Unidas, en una de sus primeras asambleas generales afirmó que: “la libertad de información es un derecho fundamental y... la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas”.

Para la Relatoría es claro el deber que tiene de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información producida por el Consejo de Justicia, por lo que es necesario se tengan en cuenta o adopten los principios de la transparencia y acceso a la información pública establecidos en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2012 *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”*, así:

- **Principio de transparencia:** Toda la información del Consejo de Justicia se presume pública, por lo cual, está en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley. Aquí también es importante señalar que la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, hace gran énfasis en el uso de medios electrónicos tanto en la relación de las entidades con los ciudadanos como en su funcionamiento interno, pues en su Artículo 8°, establece el deber de información al público, como el deber de las autoridades de mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, etc.
- **Principio de facilitación:** La Relatoría, no exige algún tipo de requisito que impida a los ciudadanos acceder a sus servicios, a su vez da cumplimiento al principio de no discriminación, ya que la información se entrega a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de distinción. Debe avanzarse en la instrumentalización de éste principio mediante instrumentos y mecanismos de inclusión a poblaciones de especial protección.
- **Principio de gratuidad.** El acceso a la información pública de la Corporación es gratuito.
- **Principio de celeridad.** En su funcionamiento interno la Relatoría del Consejo de Justicia debe desarrollar todas sus gestiones de manera ágil.
- **Principio de la calidad de la información.** La información producida por el Consejo de Justicia, debe ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella. Para ello, la Relatoría de la Corporación, ha venido trabajando en ofrecer a sus usuarios servicios de consulta personal, telefónica y virtual, y así mismo, ha trabajado continuamente en cambios y mejoramientos de las plataformas tecnológicas que permiten diferentes medios de consulta de las decisiones según las necesidades y tipos de usuarios que acceden a sus servicios.
- **Principio de la divulgación proactiva de la información.** Teniendo en cuenta que el *“derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.”* El Consejo de Justicia desde el año 2013 ha venido

trabajando en establecer mecanismos alternativos de divulgación y difusión no solo de sus decisiones, sino de documentos de carácter académico, sobre la justicia policiva en la ciudad, a través de la creación de la Página Web, el Boletín Electrónico y la Gaceta, es por ello, que la Relatoría del Consejo de Justicia en la llamada a canalizar dicha información, y establecer los requerimientos y parámetros necesarios para mantenimiento de estos medios de divulgación como productos permanentes de la misma.

- **Principio de responsabilidad en el uso de la información:** La información proporcionada por el Consejo de Justicia, siempre debe ser proporcionada de forma responsable.

2. TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POLICIVA D.C.

El Consejo de Justicia, en concordancia con la ya mencionada Ley 1712 de 2014 o Ley de Transparencia y el Decreto 019 de 2012, también conocida como Ley Antitrámites, ha venido trabajando en diferentes aspectos que dan cuenta del esfuerzo por ser una Corporación transparente en su funcionamiento, en donde es importante destacar los siguientes:

2.1. Garantía de acceso a la información del Consejo de Justicia.

Entendida esta como *“la búsqueda de vías para que todos los ciudadanos por igual puedan superar las barreras que obstaculizan la posibilidad de hacer efectivo su derecho de acceso a instancias donde hagan valer sus derechos y/o dirimir sus conflictos, de manera real..... En este punto conviene detenernos a examinar dos aspectos del problema del acceso: en primer lugar el de la igualdad en el acceso, que atraviesa todo el tema de las barreras, y, en segundo lugar, el de los diferentes tipos de intereses que los ciudadanos pueden querer o necesitar proteger, es decir, el tema de las necesidades jurídicas, que también tiene mucho que decir sobre la verdadera magnitud de las barreras al acceso”*. (Derechos Humanos, Equidad y Acceso a La Justicia; Jesús María Casal / Carmen Luisa Roche Jacqueline Richter / Alma Chacón Hanson, Noviembre 2005).

XX. **Superación de barreras de acceso espaciales:** En este sentido, desde la Relatoría del Consejo de Justicia, se debe procurar en garantizar el acceso a la justicia policiva, trabajando en la eliminación de barreras espaciales, mediante la continua implementación y mejoramiento de los medios de consulta virtuales, así como en la adecuación del espacio de atención al público presencial a las necesidades de las personas que se encuentren en condición de discapacidad.

XXI. **Programa Lenguaje Claro (DNP):** Así mismo, también es importante la eliminación de barreras culturales, en el uso del lenguaje, por cuanto en el análisis de las decisiones, se debe continuar en la implementación de un lenguaje claro y sencillo que se ajuste a las necesidades de sus usuarios, de tal forma que puedan *“encontrar lo que buscan, entender lo que encuentren y usarlo de forma fácil y rápida”* (Lenguaje claro en la producción normativa en Colombia Programa de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano, DNP).

2.2. Garantía del trato igual a todos los ciudadanos que acceden a la Corporación.

La Consulta de precedentes en la Relatoría del Consejo de Justicia debe permitir que los ciudadanos puedan establecer como frente a circunstancias iguales, como podría resolverse su caso, ello contribuye a la seguridad jurídica y se propone que sea a través de la relatoría, el medio por el cual la ciudadanía pueda observar el conjunto de decisiones de la Corporación.

2.3. Unificación de criterios de aplicación de la justicia policiva en el Distrito Capital.

El Consejo de Justicia como la máxima autoridad de justicia policiva en la ciudad, cumple una función de unificación de criterios sobre la materia, por lo cual la Relatoría de la Corporación esta llamada a buscar mecanismos de acceso de dichos criterios a los operadores de justicia policiva en primera instancia.

2.4. Rendición de cuentas y control social.

Es importante la canalización de los diferentes informes de gestión de la Corporación a través de su página web, siendo la Relatoría quien se encargue de dicha función.

3. SERVICIO A LA CIUDADANÍA Y TALENTO HUMANO.

La Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá ha sido la encargada de consolidar, diseñar e implementar las Políticas Distritales en torno al Servicio a la Ciudadanía para desarrollar acciones, que tiendan hacia un modelo de gerencia pública eficiente, transparente, democrática y con altos niveles de calidad, que permita una interacción con la ciudadanía en un marco de respeto de sus derechos y de participación en la evaluación de gestión pública Distrital.

Es así que mediante el Decreto Distrital 0197 de 2014, *se adopta la “Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C”, el cual en el artículo 6, entre otros, nos habla del principio de transparencia como “la práctica de la gestión pública que orienta el manejo transparente y adecuado de los recursos públicos, la incorruptibilidad de los servidores y servidoras públicos, el acceso a la información, los servicios y la participación consiente en la toma de decisiones de ciudadanos y ciudadanas, que se hace mediante la interacción de los componentes, rendición de cuentas, visibilización de la información, la integralidad y la lucha contra la corrupción”*

Por lo anterior, el Consejo de Justicia debe trabajar en la implementación de dicha política teniendo en cuenta sus objetivos, líneas estratégicas y transversales y las características del servicio a la ciudadanía en la administración Distrital propuestos por la misma política pública. En ese orden de ideas es totalmente necesario el establecimiento de unas condiciones mínimas en cuanto a talento humano, recursos físicos y tecnológicos que den cumplimiento a las necesidades y expectativas de los ciudadanos usuarios de nuestros servicios.

Frente a la normatividad relativa al talento humano podemos enunciar :

- d. **Ley 909 DE 2007.** En el proceso de reglamentación del empleo público, es la ley quien determina los tipos de empleo existentes de acuerdo a los siguientes parámetros: a) Empleos públicos de carrera; b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción; c) Empleos de período fijo; d) Empleos temporales.”

En esta norma se determinan los diversos principios de la función pública, a partir de la igualdad, el mérito, la moralidad, la eficacia, la economía, la imparcialidad, la transparencia, la celeridad y la publicidad. (Procuraduría General de la Nación 2011. “Trabajo digno y decente en Colombia Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas” Bogotá Pág. 34)

- iii. **Acuerdo 489 De 2012 Política Distrital De Empleo Digno (Artículo 19).** Programa trabajo decente y digno. Construir e implementar una política Distrital de trabajo decente creando las bases institucionales requeridas para poner en marcha estrategias de generación de empleo y formalización laboral, pertinente y eficaz a través de acciones públicas articuladas, procesos de formación y capacitación para el trabajo, intermediación laboral, generación de empleo de emergencia (democratización de la contratación pública e instrumentos contraciclicos entre otros), y alianzas estratégicas publico-privadas, que garanticen la inserción real y efectiva de

los trabajadores al mercado laboral, involucrando a los actores relevantes del mundo del trabajo de manera que el trabajo decente se constituya en eje transversal de la Bogotá Humana.

El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”. “Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”; “Un verdadero sistema de provisión de empleos de carrera debe caracterizarse por la consonancia que exista entre el diseño normativo y la aplicación práctica que de él se haga, pues poco será el aporte de un conjunto regulatorio armónico, coherente, ágil y moderno en esta materia si la realidad administrativa no concuerda con tales postulados”.

4. PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

Existe un gran interés en la Corporación por ir más allá de colocar a disposición de la ciudadanía, las decisiones notificadas en cada caso particular, de aquellas proferidas por la Corporación, a través de su publicación, sino que se hace necesario un trabajo institucional de sistematización y organización de la información mediante la realización técnica de análisis estáticos de las mismas, desde la Relatoría.

Adicionalmente se han planteado retos en la producción de conocimiento a través de la búsqueda de metodologías para la identificación de líneas decisionales, que permitan reconocer las posturas jurídicas actuales, su variación en el tiempo y los criterios y contextos en los que operó estos cambios, así mismo pretende dar los insumos necesarios para el apoyo en la formulación de políticas públicas en materia de justicia de policía a la Secretaría Distrital de Gobierno.

Lo anterior guarda relación con el artículo 5 de la Resolución 304 de 2005, la cual dentro de las funciones asignadas a la Sala Plena del Consejo de Justicia, establece: “6. *Evaluar la aplicación de la justicia policiva en el Distrito Capital y proponer la formulación y adopción de políticas y procedimientos tendientes a su mejoramiento.*”, y desarrolla la orientación del Plan de Fortalecimiento del Consejo de Justicia 2012 – 2016, cuando señaló: “*De conformidad con el interés de cualificar su quehacer en el marco de sus competencias, el Consejo de Justicia promoverá la investigación social en torno a los límites, alcances, comportamientos y transformaciones derivados de las decisiones de esta Corporación en relación con las primeras instancias y con la sociedad capitalina*”.

Es importante que dichas investigaciones sociales y propuestas de formulación de políticas públicas se sustenten en la recopilación y análisis de estadísticas de la diferente información que se produce, siendo el principal insumo el diligenciamiento de las tablas de análisis de decisiones en las fichas básicas y fichas completas.

5. PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

El Consejo de Justicia cumple una importante función para la Administración Distrital en la prevención del daño antijurídico en los procesos de policía que conoce, en este sentido la Relatoría tiene el reto de fortalecer un grupo de documentación que aporte la información jurídica y jurisprudencial actualizada a las Consejeros de Justicia, para la adopción de decisiones ajustadas a derecho.

Así mismo, la consolidación de funciones orientadas a la actualización jurídica y revisión jurisprudencial y de políticas y directrices distritales, permite el fortalecimiento de la defensa judicial de la entidad, mediante el proceso de coordinación interna y distrital con las oficinas responsables.

II. RECUESTO HISTÓRICO ÁREA DE RELATORÍA

Realizaremos un recuento histórico de la Relatoría desde su creación, implementación y puesta en marcha en el Consejo de Justicia, donde identificaremos diferentes fases del desarrollo humano, tecnológico y normativo.

De conformidad con el interés de cualificar su quehacer en el marco de sus competencias, el Consejo de Justicia promoverá la investigación social en torno a los límites, alcances, comportamientos y transformaciones derivados de las decisiones de esta Corporación en relación con las primeras instancias y con la ciudadanía.

Estos nuevos desafíos, orientados desde luego a la satisfacción prioritaria de las necesidades fundamentales de la ciudadanía, usuarios y usuarias, en condiciones de igualdad y equidad, generan la necesidad de fortalecer el Área de Relatoría en su fundamentación socio-jurídica, su estructura funcional y talento humano, su estructura logística-tecnológica, así como en la disposición de mecanismos idóneos para la sistematización y circulación del conocimiento necesario para su retroalimentación interna como la de los actores de primera instancia y la ciudadanía.

El Área de Relatoría, fue creada mediante Decreto 041 de 2005, Artículo 4º.- Relatoría. El Consejo de Justicia tendrá una Relatoría que se encargará de compilar las decisiones proferidas y publicarlas en la página de internet de la Secretaría de Gobierno.

Año 2007- Diseño de la Relatoría

Bajo la presidencia del doctor Cesar Augusto Brausin Arévalo, se realizan los primeros ejercicios de organización sistemática de la información del Consejo de Justicia, tuvo como antecedentes el trabajo del doctor Gleison Pineda Castro, quien recopiló e indexó algunas decisiones relevantes de la Corporación proferidas entre los años 2004 y 2007, que serían remitidas a las Alcaldías Locales e Inspecciones de Policía en un disco compacto, se acoge el modelo de sistemas de gestión de calidad, bajo tal esquema, se reorganiza por procesos la elaboración de una propuesta de diagnóstico, diseño y sistematización las decisiones proferidas por la Corporación, recuento de su creación, de una política de difusión mediante el uso de nuevas tecnologías, sistematización de la información jurídica documental, difusión e investigación de la doctrina Distrital en materia policiva. A finales del 2007, se autoriza realizar una propuesta para la implementación de una relatoría en el Consejo de Justicia.

Año 2008- Implementación de la Relatoría

En la Presidencia del doctor Héctor Román Morales Betancour, se va hacer el proceso de implementación de la propuesta de 2007, solamente se contaba en la Relatoría con un Profesional Universitario Grado 10 hoy 12. Con él se hizo un proceso doble de trabajo, el primero: viene a desarrollar la línea fundamental del trabajo y organización conceptual de la Relatoría, el segundo: la parte de la implementación a través de los recursos técnicos y tecnológicos que tiene la entidad, en este escenario se trabaja en la construcción del módulo de Relatoría en el aplicativo ORACLE. Ahora va tener una preocupación para empezar a fortalecer un criterio que se tenía; enfocado a que los precedentes del Consejo de Justicia, son las decisiones que adopta la Corporación ante

determinados casos, de forma que constituyen una suerte de doctrina Distrital en materia de policía, un modelo de solución de nuevos casos análogos, al cual deben ajustarse en adelante las siguientes decisiones que resuelvan casos similares los operadores de las primeras instancias. La sistematización de la información jurídica documental, no se puede desarrollar debido a la insuficiencia de recurso humano.

Año 2009- Consolidación de la Relatoría

En este año presidencia del doctor José Martín Cadena Garzón, se trabajará en la presentación una proyección de objetivos, metas y actividades de la Relatoría para desarrollar en corto plazo. Se identifican varias actividades a desarrollar de las cuales tenemos la depuración y corrección del módulo de relatoría, para lograr brindar a la ciudadanía y usuarios una información asertiva, veraz y oportuna.

Se presenta nuevamente las falencias de talento humano para desarrollar las diferentes actividades y tareas del Área. Se plantea el fortalecimiento de la presencia institucional a través de una propia página web, espacios físicos adecuados para la atención al público, un archivo documental.

En dicho periodo se consolida el primer documento oficial del Consejo de Justicia, que recibió el nombre de Cuadernillo No. 1, y será el antecedente de la Gaceta del Consejo de Justicia, así mismo, se avanza en el estudio de líneas o tendencias decisionales, se realizó una metodología combinada entre el análisis estático del precedente y el análisis temporal de las decisiones, aplicado al caso de nulidades con lo que se apoya el trabajo de toma de decisión y unificación por la Sala Plena.

Año 2010 – Avances de la Relatoría

Bajo la presidencia del doctor Ariel Leygton Melo, se nombra como responsable de la Relatoría al doctor Jairo Manolo Granda Triana, quien tiene por primera vez a cargo un grupo de contratistas, quienes serían los encargados de realizar el estudio de las decisiones de la Corporación y de la alimentación del sistema. Dados estos compromisos se evidencia mediante actas y entrevistas que se presentan falencias en la elaboración de las relatorías y en el sistema; ello lleva a la preocupación de implementar a futuro procesos de gestión de la calidad en las actividades desarrolladas, entre ellas, la elaboración de manuales de usuarios del Módulo de Relatoría en Oracle, gestión de contratistas y definición de perfiles para las funciones desarrolladas.

Año 2011- Alimentación del Sistema

Se analizaron los actos administrativos y las providencias las cuales en su momento fueron subidas al aplicativo para su divulgación, en este momento se contaba con un relator el doctor Carlos Andrés Bernal.

Año 2012- Líneas Decisionales

Se incorpora como un tema prioritario del quehacer del Consejo de Justicia, mediante la incorporación del tema en el Plan de Fortalecimiento Cuatrienal de la Corporación, se avanza en las metas de gestión de la entidad, con la realización de un diagnóstico de la Relatoría donde se presentan tres escenarios: el primero funciones del Relator; identificación de las líneas decisionales de la Corporación, debido a que en la Relatoría no se ha realizado esta actividad, no se contaba con los parámetros para determinar los procedimientos que se van aplicar para la elaboración de las citadas líneas. Debido a las necesidades del Área se propone otorgue un periodo de tres meses con el fin de realizar la escogencia metodológica que se utilizará para la identificación de las líneas decisionales de la Corporación. Se realizó un proyecto de investigación tendiente a establecer de

forma definitiva una metodología con el fin de identificar las diferentes tendencias decisionales. Se inicia con la elaboración de los boletines que nos ilustraba sobre las decisiones de la Corporación.

Año 2013 – Reorganización del Módulo de Relatoría y cambio al aplicativo SíActúa.

En la presidencia del doctor William Jiménez Schroeder se realizan las gestiones para la reorganización y simplificación del Módulo de Relatoría y se recibe el uso del aplicativo SíActúa, el cual se alimenta simultáneamente con las primeras instancias. Respecto a la investigación, por iniciativa de la presidencia, se realizó un estudio comparativo de decisiones recientes, respecto de las primeras recopilaciones de las decisiones divulgadas por la entidad (disco compacto de precedentes). Se elabora la segunda publicación oficial de las decisiones relevantes de la Corporación y se cambia su nombre al de Gaceta del Consejo de Justicia, con un plan de divulgación con la Oficina de Comunicaciones de la Secretaría de Gobierno; Se realizan eventos de capacitación a las primeras instancias sobre las líneas decisionales de la Corporación y se hace una revisión de las propuestas metodológicas para la construcción de líneas decisionales, aunque sin resultados definitivos. Se orienta la atención a la ciudadanía y la parametrización de protocolos de trabajo, mediante la reorganización de procedimientos e instructivos conforme el Sistema de Gestión de Calidad.

Año 2014- En Desarrollo

En el presente año siendo presidente el doctor René Fernando Gutiérrez Rocha, se cuenta con una Relatoría trabajando en la búsqueda del mejoramiento continuo, un sistema funcional garante de la divulgación por medios electrónicos, boletín virtual, se orienta la construcción de una página web propia, la publicación de una gaceta en medio digital. Cuenta con tres profesionales y tres auxiliares administrativos, enfocados en el posicionamiento de la Relatoría, orienta su trabajo a la creación de nuevos escenarios como una biblioteca física y virtual, sistematización de las decisiones en lenguaje más próximo y accesible al ciudadano común, mediante el uso de un enunciado noticioso, permitiendo garantizar a la ciudadanía a los usuarios y usuarias, el Derecho a la información en poder del Estado.

III. NECESIDAD DE FORMALIZACIÓN DE UNA RELATORÍA

En este punto se desarrollan las actividades y funciones que realiza la Relatoría, proponiendo al mismo tiempo un esquema de organización de las mismas, así:

3.1. CONSULTA DE DECISIONES

Siendo en últimas la finalidad de la Relatoría del Consejo de Justicia garantizar a los usuarios tanto internos, como externos su derecho de acceso a las decisiones de la Corporación, y para dar cumplimiento al Decreto 041 de 2005, "*Por el cual se reglamenta el Código de Policía de Bogotá en lo concerniente al Consejo de Justicia de Bogotá D.C. y se deroga un Decreto*", el cual en el **artículo 4º** establece que la Relatoría se "*encargará de compilar las decisiones proferidas y publicarlas en la página de internet de la Secretaría de Gobierno*"., se han implementado diferentes métodos de consulta, que a continuación se entrarán a describir:

3.1.1. Modulo de Relatoría en el Aplicativo Si Actúa:

El primer aplicativo y herramienta informática que contó la Corporación fue ACCESS aproximadamente en el año 2005, a finales del año 2007 se dispone del aplicativo ORACLE y a inicios del 2013 se cuenta con el aplicativo SI ACTUA, hoy el actual.

En el año 2007, la apuesta es que todo entre en un gran sistema denominado ORACLE, que venía articulado con las primeras instancias, manteniendo un proceso único. La herramienta informática tiene como fin, hacerle seguimiento a todos los procesos.

En el 2008 se realiza la implementación a través de los recursos técnicos y tecnológicos que tiene la entidad, aquí es donde va aparecer un poco la creación del módulo de la Relatoría en el aplicativo ORACLE, hasta ahora los sistemas únicamente nos había permitido tener una referencia del estado en que se encontraban los expedientes en la Corporación.

El 25 de junio de 2009, mediante un informe se socializa las falencias del aplicativo y los inconvenientes que se presentan, generando traumatismos en el desarrollo diario de la labor, ya que las decisiones no están siendo entregadas a la Relatoría.

2010-2011. Se cuenta con un grupo de contratistas que serían los encargados de realizar el estudio de las decisiones de la Corporación y de la alimentación del sistema. Dados estos compromisos se evidencia la falencia en la elaboración de las relatorías y la alimentación del sistema.

2012, Se continua con el análisis y sistematización de las decisiones en el aplicativo ORACLE, se presentan algunas propuestas para el mejoramiento del aplicativo sin tener un resultado.

En el año 2013, se realizaron algunas pruebas frente al aplicativo y se solicita por parte el Área de Relatoría, se amplió el rango de los resultados a más de 500, en el filtro de descriptor y restrictor adicionar la búsqueda por palabras a códigos, ampliara la búsqueda por consejero, adicionar un botón más descriptor para el cargue de la relatoría, organizar las lista de relatorías con fecha de aprobación junto al número de fallo., frente a la normatividad se dejará: marco legal, numero artículo, subdivisión, norma y detalle, ampliar el tema concreto, el tema de los reportes se realizará más adelante una reunión más detallada y pendiente capacitación, se espera la aprobación del plan por parte de los ingenieros desarrolladores.

Acta 24 de enero de 2013, Acta-se inactiva el aplicativo de ORACLE y se implementa el aplicativo SI ACTUA, para el módulo de relatoría y se presentan nuevos requerimientos.

En el año 2014, se cuenta con la herramienta informática; el aplicativo Si Actua, es la herramienta en la cual se sistematizan todas las decisiones proferidas por la Corporación, y que permite las consultas de los precedentes para el cual requiere ser alimentado constantemente de las decisiones proferidas por la Corporación, y nos lleva a realizar el saldo pedagógico de cada uno de los precedentes, para el fácil análisis y acceso de la ciudadanía, usuarios y usuarias.

Se solicita a la Dirección de Planeación y Sistemas, la creación de nuevos reportes y habilitación de campos, los cuales nos informan que para el mes de diciembre contaremos con ello.

Proyección:

Alimentación permanente del aplicativo, a partir de la elaboración de fichas básicas y completas.

Culminar la depuración y reorganización de la tabla de descriptores y restrictores a fin de simplificar el proceso de cargue y consulta de las decisiones.

Con la coordinación de la Dirección de Planeación y Sistemas de Información, realizar la nueva parametrización estadística en el aplicativo, teniendo en cuenta variables acordes con la formulación de políticas públicas distritales en la materia, así como la migración de las decisiones ya cargadas a los nuevos ajustes.

Creación del manual de usuario.

Seguimientos constantes para actualización y mejoras del aplicativo.

3.1.2. Atención al usuario

Teniendo en cuenta la función principal que da razón de ser y sentido a la oficina de la Relatoría como dependencia del Consejo de Justicia, y que tiene que ver con la compilación de las decisiones proferidas por la Corporación, así como su publicación en página web y su organización con fines de consulta, resulta de gran preocupación e interés la adecuada formulación de un plan estructural y funcional de servicio y atención al ciudadano, que se articule con la normatividad nacional y distrital y con la política pública que se ha venido proponiendo sobre la materia, y siempre teniendo como objetivo fundamental el de garantizar y facilitar a toda la población interesada, el acceso al conocimiento de las decisiones del Consejo de Justicia.

Así las cosas, se considera que la consulta personalizada de las decisiones del Consejo de Justicia, la cual se hace a través de los mecanismos presencial (directamente por el ciudadano en las instalaciones del Consejo de Justicia), telefónico y por correo electrónico, debe facilitarse y fundamentarse –se reitera– en la normatividad y políticas públicas sobre servicio y atención al ciudadano.

En ese orden de ideas, resulta imperioso que la atención al público que brinda la Relatoría del Consejo de Justicia se ajuste al mandato específico contenido en el Artículo 7° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual contiene, entre otros, aspectos relevantes a tener en cuenta y que se constituyen en uno de los aspectos fuertes de la propuesta de formalización de la Relatoría. Tales aspectos, se indican a continuación:

9. La Relatoría del Consejo de Justicia debe garantizar la atención al público en por lo menos cuarenta (40) horas a la semana, para lo cual se requiere del personal idóneo, calificado y capacitado para brindar además una atención respetuosa, amable y que se ajuste a los requerimientos de los clientes del Consejo de Justicia. Se propone que la atención que preste la dependencia sea en jornada continua, para lo cual se debe organizar internamente la dependencia de tal manera que se pueda cumplir con ese propósito.
10. Debe establecerse un sistema de turnos para la atención al público, la cual dependerá de los niveles de concurrencia de público a la dependencia, y con discriminación positiva según la calidad de la población que acude (personas en situación de discapacidad, limitaciones físicas, barreras culturales, etc.).
11. Se estima necesario estructurar un sistema interno de quejas y sugerencias, y de evaluación de los servicios de la ciudadanía, para que sea la misma comunidad de usuarios la que contribuya al mejoramiento de la calidad de los servicios y de la atención prestada.
12. Elaboración de la denominada “carta de trato digno”, a través de un afiche en cartelera que contenga los derechos de los usuarios de la Relatoría del Consejo de Justicia, así como los medios que se ponen a su disposición para su garantía.
13. Institucionalizar la consulta de decisiones vía fax, telefónica y/o por correo electrónico, en el entendido de que se trata de verdaderas peticiones que la entidad debe atender y solucionar de conformidad con las normas que rigen la materia.

14. Definir aquéllos casos en los que la Relatoría del Consejo de Justicia tiene el deber y la competencia de dar orientación a los usuarios.
15. Disponer los espacios físicos y los recursos mobiliarios, técnicos e informáticos, para brindar una cómoda y ordenada atención.
16. Asimismo, y para dar cumplimiento a lo señalado en el Artículo 8 *ibídem*, resulta adecuado generar los mecanismos informativos del caso (folletos, afiches, carteleras, página web, vía telefónica y por correo electrónico) en los cuales se compile y se ponga a disposición de la ciudadanía toda la información relativa a las funciones de la relatoría, normas básicas de competencia, servicios, procedimientos y trámites, documentos de interés, dependencias, horarios, nombre de la persona encargada de atender las quejas y reclamos, entre otros.

Con base en lo anterior, la oficina de la Relatoría del Consejo de Justicia se propone mejorar y consolidar los mecanismos de consulta de decisiones, y que son los siguientes:

Primera modalidad: la consulta personal en la cual el usuario acude a las instalaciones de la relatoría del Consejo de Justicia, en donde puede recibir atención personalizada y orientación con miras a acceder a las decisiones de la Corporación. La atención personal supone la posibilidad de:

- Leer y revisar las decisiones, en los espacios destinados dentro de la dependencia.
- Revisar el catálogo y el sistema de consulta de las decisiones, a través de los sistemas de cómputo que se dispongan para el efecto dentro de la oficina;
- Tener la posibilidad de tomar fotocopia física de las decisiones, o copia magnética de las mismas en memoria USB o en disco CD/DVD, o aportar una dirección de correo electrónico para su envío;
- Recibir orientación básica por parte de los funcionarios.

Segunda modalidad: la consulta telefónica y por correo electrónico, mecanismos a través del cual los usuarios internos y externos de la Relatoría hacen consulta de decisiones. Estos mecanismos prevén la posibilidad de que los ciudadanos hagan la solicitud a través de tales medios, y que a su vez la Relatoría emita una respuesta y brinde una atención por medio de los mismos mecanismos.

Tercera modalidad: es la consulta a través de la página web de la Secretaría de Gobierno (www.gobiernobogota.gov.co), y que ofrece la posibilidad para que los consultantes accedan a las decisiones a través de varios mecanismos de consulta, los cuales se ajustan a los intereses de cada usuario. Dicha consulta en la actualidad se encuentra estructurada con base en los siguientes criterios de búsqueda:

- Consulta por Palabras
- Consulta por Consejero Ponente
- Consulta por decisión o tipo de fallo

El Área de Relatoría cuenta con un espacio físico para la consulta de los Actos y Providencias, donde el servidor público facilita la búsqueda e identifica la necesidad de cada solicitante para brindar una información veraz y oportuna teniendo en cuenta que los precedentes son documentos públicos. Como evidencia de la atención, se diligencia la planilla de atención a la ciudadanía que se llama FORMATO DE ATENCIÓN USUARIOS RELATORIA con código 1D-JDC-F30 y la encuesta de

satisfacción de usuarios.

Las Decisiones del Consejo de Justicia las encontramos físicamente en carpetas y cajas organizadas cronológicamente desde el año 2007 al 2014 y según criterios propios del Sistema de Gestión Documental, las cuales pueden ser consultadas por la ciudadanía, en el horario de atención del lunes a viernes de 7:00 a.m. a 4:30 p.m. en jornada continua.

3.1.3. Consulta Virtual

La consulta virtual del Consejo de Justicia se estructura en 6 tipos de consulta, las cuales 3 ya se encuentran en funcionamiento en la página web de la Secretaría de Gobierno y las 3 restantes se encuentran en proceso de consolidación, así:

Consultas virtuales habilitadas:

- **Consulta por Palabras:** Este tipo de consulta es aquel en donde mediante el uso de palabras claves el usuario puede encontrar decisiones de la Corporación; a partir del año 2014, con los ajustes a las tablas de análisis de decisiones y al módulo de Relatoría del aplicativo Si Actúa, se habilitan dos formas de consulta, así: **Consulta Rápida** de palabras, la cual se realiza solo sobre el texto del tema concreto del análisis de la decisión; y **Consulta Completa**, la cual la realiza sobre todo el cuerpo de la decisión, por lo que los resultados tardan un poco más en ser arrojados. Para que este tipo de consulta sea efectivo, es importante el uso de un lenguaje claro y sencillo en la redacción del tema concreto en el análisis de la decisión.
- **Consultas por Decisión o Tipo de Fallo y por Consejero Ponente:** Estas opciones de búsqueda están dirigidas a aquellos usuarios que ya conozcan el número de decisión o Consejero que desean consultar y de esta forma acceder a ellas de una forma más rápida y directa.

Consultas Virtuales Pendientes de Habilitar

- **Consulta normativa:** Con este tipo de consulta se pretende poner a disposición de los usuarios la consulta de decisiones de la Corporación de acuerdo al marco legal aplicado, es decir, es una consulta orientada a especialistas en materia policiva.

- **Consulta temática:** Para la consulta temática la Relatoría del Consejo de Justicia ha adoptado la clasificación de sus contenidos mediante un sistema de descriptores y restrictores, el cual permite la agrupación y ordenación de temas según un enfoque jerárquico, que va desde conceptos generales hasta otros más específicos.

Desde el año 2013 se viene trabajando en un proceso de depuración y reorganización de la tabla de descriptores y restrictores creada desde el año 2007. Por lo que en la actualidad este método de consulta temática solo se encuentra disponible para manejo interno en el aplicativo Si Actúa.

Para poder habilitar la consulta temática a través de la página web de la Secretaría Distrital de Gobierno, se requiere:

Culminar la depuración y reorganización de la tabla de descriptores y restrictores en los asuntos civiles y penales.

Con la Dirección de Planeación y Sistemas de información, realizar la nueva parametrización temática en el aplicativo Si Actúa, teniendo en cuenta los asunto, temas, descriptores y restrictores, así como la migración de las decisiones ya cargadas a los nuevos ajustes.

- **Consulta cruzada:** Con este tipo de consulta se requiere la posibilidad de cruzar información de las alternativas anteriores con el fin de reducir el universo de fallos, para los casos en los que se requiere mayor especificidad y/o precisión en la información requerida.

3.2. DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN

La Relatoría del Consejo de Justicia se ha propuesto en los dos últimos años, generar mecanismos alternativos de divulgación y difusión de sus decisiones, esto, con el propósito de poner al alcance del público la diferente información producida por la Corporación y fortalecer así su posicionamiento como el máximo organismo de administración de justicia policiva en el Distrito Capital.

En este sentido, en este capítulo se propone la parametrización de las condiciones requeridas para el establecimiento de la Página Web, la Gaceta, el Boletín Virtual y los eventos sobre control policivo como productos permanentes a cargo de la Relatoría, independientemente de que en próximos años se establezcan o no como metas del Plan de Gestión de la Corporación.

3.2.1. Página Web

En los últimos años ha sido reiterativo el señalamiento de la importancia de que las entidades públicas adelanten una gestión pública inteligente, en esa perspectiva, para la Corporación ha sido de gran importancia la creación de su propia página web, en donde se pueda presentar toda clase de información importante producida por la esta.

En los años 2013 y 2014, se realiza el trabajo de concepción, diseño, definición de contenidos, capacitación y puesta en marcha de la página web del Consejo de Justicia, la cual finalmente se presenta a través del siguiente link: www.gobiernobogota.gov.co/boletin-cdj

Requerimientos para el mantenimiento de la Página Web:

- Un Administrador del sitio.

6. Capacitación: teniendo en cuenta que toda página web debe ser permanentemente alimentada y monitoreada, es necesario que uno o dos servidores de la Corporación se capaciten continuamente en el Sistema de Administración de Contenidos en Web, Joomla.

7. Definición permanente de contenidos: una vez creada la página web, es necesario que no solo la Relatoría, sino toda la Corporación, suministre contenidos de información, imágenes, videos, etc., que sean de interés para el público, los cuales deben ser canalizados a través de esta oficina y del administrador del sitio.

3.2.2. Boletín Electrónico

Se concibe con la finalidad de divulgar las decisiones más relevantes de la Corporación, de acuerdo a criterios de su importancia jurídica, de actualidad, pedagógica, ejemplarizante, etc., y de esta forma sea un medio de orientación a las primeras instancias y ciudadanía de los criterios jurisprudenciales que orienten la interpretación de las normas que regulan los procesos policivos de la ciudad. En la actualidad el Boletín Electrónico viene funcionando en la página web del Consejo de Justicia y se proponen los siguientes parámetros de publicación:

- Periodicidad: Mensual
- No. de decisiones a publicar: 20

3.2.3. Gaceta del Consejo de Justicia de Bogotá, D.C.

Un tercer medio de difusión concebido por la Corporación es la Gaceta del Consejo de Justicia de Bogotá D.C., como su publicación oficial en el que se den a conocer al público en general las principales líneas decisionales de la Corporación y los diferentes puntos de vista de los Consejeros, sobre temas de relevancia en torno al control urbanístico y el derecho de policía, así como una especie de rendición de cuentas de su gestión y de su intervención en otros espacios importantes para la ciudad.

Plan de publicación para las Gacetas del Consejo de Justicia

Título: *El Consejo de Justicia de Bogotá, D.C. Gaceta No. 3. Líneas decisionales 2014*

Periodicidad: Semestral

Medio de divulgación: Física y electrónica

Comité Editorial: Conformado por el Presidente del Consejo de Justicia, los Consejeros de Justicia que deseen asistir previa convocatoria, el Relator, y el responsable de la Gaceta del área de Relatoría.

Estructura de contenidos:

No.	Enunciación/ Descripción	Observaciones especiales
1.	Presentación de la Gaceta	Del Presidente del CJUS
2.	Artículos sobre control urbanístico, derecho de policía, etc.	Textos escritos por los Consejeros y/o profesionales de la Corporación.
3.	Líneas Decisionales: Publicación de las decisiones mas importantes emitidas en el semestre, teniendo en cuenta su importancia jurídica	1. Las de Sala Plena que se hallan expedido en el semestre. 2. Por lo menos una decisión por cada uno de los cinco asuntos : obras, espacio público, establecimientos de comercio, civil, penal 3. Representatividad de cada uno de los 9 Consejeros.
4.	Balance de la Gestión del semestre	Plan de Gestión
5.	El Consejo de Justicia en la ciudad: Destacar la labor del CJUS en otros aspectos diferentes a la toma de decisiones.	Capacitaciones con Alcaldías Locales, participación en el Sistema Distrital de Justicia, Comparendo Ambiental, etc.

3.3. ESTUDIOS Y ANÁLISIS

En esta línea se propone el trabajo de la Relatoría desde el punto de vista del análisis dinámico de la información que esta produce, para ello se propone trabajar en los siguientes puntos:

3.3.1. Fichas Básicas y Fichas Completas

Las fichas básicas y completas son un sistema de clasificación y compilación de los tipos de información contenida en las decisiones proferidas por la Corporación, en este orden de ideas, se pueden encontrar contenidos de tipo fáctico, jurídico, Georreferenciación, temas generales objeto de estudio, *(los cuales contienen una subclasificación de situaciones fácticas y jurídicas para aplicar al tema concreto)*, a su vez se encuentra un espacio para clasificar de forma práctica los diferentes descriptores y restrictores encontrados en el acto Administrativo o Providencia objeto de análisis, y tema en concreto *(el cual contiene la descripción de los hechos más relevantes de la decisión)*

Por tanto las fichas básica y completa, se constituyen en una herramienta indispensable, a la hora de plasmar y clasificar la información más importante, respecto de las circunstancias de tipo fáctico y jurídico contenidas en las decisiones; a su vez, son una fuente de consulta importante, en el apoyo de la toma de futuras decisiones por parte del colegiado en las diferentes salas de decisión.

Es importante resaltar que teniendo en cuenta los continuos avances en los procesos y procedimientos por parte de la Oficina de Relatoría, las fichas básicas y completas han tenido cambios importantes en su contenido, a manera de ejemplo, citamos la inclusión del **“encabezado noticioso”**, el cual busca que los análisis realizados y plasmados en el tema concreto dentro de la ficha, tengan un aire más periodístico, y de esta forma que sea de más interés para los ciudadanos y autoridades que buscan orientación en las diferentes consultas frente a los procesos policivos tramitados por el Consejo de Justicia.

Para un óptimo resultado en el trabajo de clasificación y compilación de la información, las fichas básicas y completas van de la mano de otra herramienta indispensable, llamada sistema de descriptores y restrictores, la cual permite la agrupación y ordenación de temas según su enfoque jerárquico, que van desde conceptos generales hasta otros más específicos, llamados *descriptores* los cuales presentan un contenido general a través de un enunciado muy breve de manera temática, y los *restrictores* los cuales expresan ideas y conceptos de justicia más específicos y concretos de la parte considerativa de las decisiones.

3.3.2. Líneas y/o Tendencias Decisionales

La primera investigación realizada respecto del estudio de líneas se elaboró con una metodología combinada entre el análisis estático del precedente y el análisis temporal de las decisiones. Posteriormente se realizó un proyecto de investigación tendiente a establecer de forma definitiva una metodología con el fin de identificar las diferentes tendencias decisionales del Consejo de Justicia, bajo los siguientes análisis:

Análisis Estático: Consistente en la lectura y análisis minucioso de cada decisión objeto de estudio proferida por el Consejo de Justicia; sin duda este análisis ha evolucionado respecto de sus fines, teniendo en cuenta que en principio permitió la identificación de un problema jurídico planteado y cuál es su solución. Así mismo se identifican los elementos claves del análisis estático (La ratio Decidendi) y las (Obiter Dicta), en las diferentes situaciones fácticas y jurídicas de los procesos conocidos por esta Corporación.

Gracias a este análisis se tuvo una verdadera herramienta, para facilitar las diferentes consultas internas y externas respecto de los precedentes del Consejo de Justicia. Posteriormente el análisis estático permitió un avance importante en la búsqueda de una metodología para la construcción de líneas y/o tendencias decisionales.

Análisis Dinámico: Consiste en la revisión de varias decisiones de un tema en concreto, los cuales permitieron identificar si ha cambiado los criterios de la Corporación en el tiempo, estableciendo una línea decisional narrativa y gráfica organizada en asuntos particulares conocidos en segunda instancia.

En principio el mencionado análisis dinámico se apartó del propuesto por el Doctor Diego López Medina, teniendo en cuenta las diferentes dificultades encontradas a nivel metodológico, y las condiciones encontradas en la Corporación; sin embargo el análisis del Doctor López fue puesto en práctica posteriormente en la Oficina de Relatoría del Consejo de Justicia, sin lograr establecer una metodología definitiva para la identificación de líneas decisionales al interior de la Corporación, encontrándose las siguientes conclusiones (positivas y negativas) de las dos investigaciones así:

Avances y Retos

1. Permitió la identificación de los cambios de criterio utilizados en el tiempo en las decisiones proferidas por el Consejo de Justicia.
2. Se determinaron los fundamentos de tipo conceptual que sirvieron de apoyo a la labor de investigación en la identificación de líneas y/o tendencias decisionales tales como: Problema Jurídico, sentencias de reiteración, precedente vinculante, decisiones hito, ingeniería de reversa, decisión arquimédica, entre otros.
3. Se establecerán los criterios que permitan la identificación precisa de las subreglas presentes en las decisiones identificadas como importantes dentro de una línea decisional.
4. Permite establecer gráficamente los pasos para la identificación de líneas y/o tendencias decisionales, y de esta forma entender mejor la problemática en su construcción.
5. Se encontraron frente a los temas en concreto que fueron objeto de estudio, debates vigentes en la Corporación, que presentaron variados matices de interés para el ciudadano común, que acude a la justicia policiva.
6. Se logró identificar un criterio uniforme establecido en las decisiones policivas, que ha tenido el Consejo de Justicia.
7. Se encontraron precisiones sobre casos particulares tratándose de nulidades donde es diferente en cada caso en particular.
8. Toda vez que no existe un alto nivel de citación a los precedentes en las decisiones estudiadas, fue necesario la utilización de una metodología para la construcción de líneas decisionales manera temporal, lineal y conceptualista.
9. La guía propuesta por el señor relator, está basada en una metodología concebida para otro tipo de decisiones, más estables en el tiempo y dependientes en su mayor parte, solo de variables internas.
10. Se encontraron inconvenientes de tipo metodológico y logístico en el ejercicio de la

construcción de una metodología definitiva para la identificación de líneas o tendencias decisionales, aplicado para las condiciones del Consejo de Justicia.

11. Debido al bajo nivel de citaciones de precedentes no fue posible implementar la ingeniería de reversa.

Es importante resaltar los logros y avances obtenidos en términos metodológicos, e identificación de debilidades de las investigaciones realizadas por los profesionales, Doctor William Jiménez Schroeder (EVOLUCIÓN DE LA LINEA DECISIONAL DEL CONSEJO DE JUSTICIA) y el Doctor Carlos Andrés Bernal (IMPLEMENTACIÓN DE METODOLOGIAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LINEAS Y/O TENDENCIAS DECISIONALES), las cuales sirven como base en el continuo avance de la proyección de nuevas propuestas metodológica que permita la identificación de una línea o tendencia decisional que permanezca solida en el tiempo.

Es importante plantear la construcción de una metodología de tipo combinada, entre la selección previa de decisiones relevantes y un periodo de tiempo determinado, reflejado en la construcción del problema jurídico, por ende no se trata de tener una metodología ya creada y aplicarla a las condiciones de la Corporación, se trata de que, conocida la infraestructura de tipo logístico y las características propias de los productos que posee en este momento el Consejo de Justicia, aplicar una metodología ajustada y eficaz a esas condiciones.

La construcción de la propuesta metodológica debe ser lo suficientemente practica para la identificación de líneas decisionales, por ende la misma demanda una serie de tareas especializadas, las cuales se están llevando a cabo en la oficina de Relatoría, las cuales establecemos en el siguiente orden:

1. Reducir El Material Jurídico A Investigar

Separar las decisiones relevantes de las no relevantes, teniendo en cuenta los parámetros establecidos para tal fin.

Manejo del sistema de consultas que posee la Corporación, con el fin de filtrar aun más el numero de decisiones frente a un tema en concreto.

Se tiene en cuenta el sistema de precedentes, los cuales deben encontrar se debidamente actualizados.

2. Análisis Estático de las Decisiones

XXII. Identificar problemas jurídicos para la identificación de casos similares.

XXIII. Nos permite establecer las subreglas.

XXIV. Establecer cuál es la Ratio Decidendi y las Obiter.

3. Graficación de las Líneas

- La graficación de una línea decisional constituye una herramienta clave, que permite lograr comprender los diferentes comportamientos estructurales de las decisiones objeto de análisis.

3.3.3. Estudios y Análisis Estadísticos

En los últimos años, ha sido de interés en la Corporación el avanzar en la recopilación de estadísticas que sirvan de insumo útil tanto para la toma de decisiones en temas como la

identificación de necesidades de capacitación para las primeras instancias, o definición de contenidos para los diferentes medios de divulgación y difusión; así como para generar propuesta de formulación de planes, programas, proyectos y/o políticas públicas sobre la justicia policiva, teniendo en cuenta el artículo 5 de la Resolución 304 de 2005, la cual dentro de las funciones asignadas a la Sala Plena del Consejo de Justicia, establece: “6. *Evaluar la aplicación de la justicia policiva en el Distrito Capital y proponer la formulación y adopción de políticas y procedimientos tendientes a su mejoramiento.*”.

A partir de la experiencia en la elaboración de los informes estadísticos “Causas por las cuales son revocados los actos administrativos de primera instancia por el Consejo de Justicia – Abril – Septiembre de 2012”, y “Motivos de apertura y/o causa de sanción en los expedientes provenientes de las primeras instancias y conocidos por el Consejo de Justicia en materia administrativa, civil y penal en los años 2010 – 2013”, se evidenció la necesidad de crear en el módulo de Relatoría del aplicativo Si Actúa nuevos campos de alimentación del sistema, que permitan dar continuidad a la recolección de la información para el estudio y análisis estadístico desde la Relatoría, orientada a apoyar el trabajo de los Consejeros e investigadores del derecho de policía en temas importantes para la ciudad como el Comparando Ambiental, el Código Nacional de Policía, etc.

Sin menoscabo de información que más adelante se requiere, se propone continuar con la gestión ante la Dirección de Planeación y Sistemas de Información la habilitación de los siguientes campos, los cuales para mayor confiabilidad y fidelidad de la información deben ser desarrollados mediante listas desplegables, así:

Georeferenciación	UPZ
	Sector
	Sub sector
Establecimientos de comercio	Decisión tomada en primera instancia
	Tipo de sanción impuesta (Norma)
	Requisito Ley 232 incumplido
	Actividad Comercial
Obras y urbanismo	Decisión tomada en primera instancia
	Tipo de sanción impuesta (Norma)
	Tipo de infracción
	Modalidad de intervención
	Tipo de obra o espacio intervenido
Espacio Público	Medida correctiva impuesta
	Bien de uso público afectado
	Procedimiento adelantado
Causa de revocatoria	General
	Específica
Penales	Comportamiento contravencional
	Medida correctiva
	Procedimiento adelantado
Civiles	Clase de proceso civil de policía
	Tipo de perturbación

3.3.4. Apoyo a Consejeros en Actualización de Normas y Jurisprudencia:

Es sabido que la adopción de las decisiones de segunda instancia por parte del Consejo de Justicia, requiere del conocimiento y manejo de las normas, doctrina y jurisprudencia vigente sobre

las materias de su competencia. En ese contexto, se ha pensado en la pertinencia y viabilidad de institucionalizar una serie de herramientas de carácter jurídico que sirvan como aporte al trabajo realizado por los Consejeros de Justicia y con el mejoramiento de la calidad de los actos administrativos y providencias que se profieren.

En ese sentido, se ha pensado en la estructuración de un gran centro de documentación físico-virtual que reúna y consagre todo el material normativo y jurisprudencial vigente y actualizado que el Consejo de Justicia requiera para el mejoramiento de su labor y de la calidad de las decisiones.

Además del centro de documentación, se considera la necesidad de generar estudios, análisis e informes en torno a tales fuentes del derecho, con el fin de sirvan de insumo a la consolidación del pensamiento jurídico y decisonal de la Corporación.

Por ello, se ha pensado en la creación de un sistema de fichas jurisprudenciales, como mecanismo de análisis de decisiones de las Altas Cortes y Tribunales de Justicia de nuestro medio, alimentado con el aporte jurídico de abogados que generen conocimiento sobre los temas sustanciales y de procedimiento recurrentes en el quehacer diario de la entidad.

Es de anotar que la Corporación no solo sustenta las decisiones con la citación de sus antecedentes, también encontramos todo el sustento normativo existente que regula los temas objeto de estudio en segunda instancia. Sin embargo las normas legales y los antecedentes no son suficientes para desarrollar el deber de sustentación por parte de la administración en las decisiones administrativas, por eso se hace necesario investigar y consultar otra clase de fuentes normativas tales como la jurisprudencia, la cual ofrece un sin número de criterios proferidos por las altas cortes que han sido objeto de debate sobre temas relacionados con el derecho policivo.

De ahí nace la importancia de la investigación jurisprudencial, la cual tiene como objeto primordial mantener informados a los miembros de la Corporación respecto de las novedades más importantes que en materia de jurisprudencia normatividad y doctrina se expidan, promulguen y publiquen.

La relatoría está sujeta a prestar tanto al ciudadano como al funcionario todos nuestros precedentes como también todas las jurisprudencias relacionadas con nuestro servicio.

En este capítulo se propone consolidar una herramienta que permita la sistematización de dicha información y que optimice estos servicios de consulta a nuestros usuarios.

Funciones: realizar el respectivo análisis jurisprudencial de las sentencias relacionadas con los temas desarrollados por el consejo de justicia, Compilar y clasificar la información en las fichas jurisprudenciales, Unificar las fichas jurisprudenciales en una base datos que contenga la información necesaria para optimizar y facilitar la consulta del mismo.

A su vez, la Relatoría tiene a su cargo la administración, manejo y actualización de los códigos (LEGIS) los cuales son objeto de consulta por los funcionarios de la Corporación, y de la biblioteca del Consejo de Justicia, la cual contiene los ejemplares de la doctrina nacional relacionados con los temas de competencia.

IV. REQUERIMIENTOS HUMANOS, TECNICOS Y FÍSICOS:

Para poder seguir cumpliendo las diferentes tareas de la Relatoría y con el fin de implementar las propuestas señaladas en el capítulo anterior, a continuación se presentan los requerimientos de

talento humano, físicos y tecnológicos:

4.1. TALENTO HUMANO Y CAPACITACIÓN

Formalizar la planta de personal de la Relatoría del Consejo de Justicia, atendiendo la demanda real del servicio prestado y los requerimientos en términos de idoneidad, méritos, eficiencia y eficacia.

Garantizar la permanencia de los servidores, que respondan a la necesidad del servicio en términos de calidad y eficiencia, y promover la dignificación del empleo mediante la incorporación en planta de aquellos contratistas que, habiendo demostrado su idoneidad para el desarrollo de las labores asignadas, superen el proceso correspondiente que al efecto disponga la entidad.

El ideal es que todo el talento humano del Consejo sea personal de planta.

Profesional Especializado: 1. Coordinar el Área de Relatoría. 2. Análisis de las fichas básicas para la identificación de fichas completas. 3. Garantizar la divulgación y difusión de los precedentes de la Corporación a través de la Gaceta y el Boletín Electrónico. 4. Divulgación y promoción de la Relatoría en la web. 5. Elaborar fichas jurisprudenciales.

Profesional Universitario: 1. Asistir y apoyar al Consejo de Justicia, en la orientación de actividades operativas que deban ejecutarse. 2. Analizar las decisiones y elaboración de fichas básicas. 7. Orientación a la ciudadanía usuarios y usuarias internas y externas. 8. Preparar los derechos de petición y demás requerimientos sobre asuntos que deba conocer la dependencia.

Auxiliar Adminsitrativo: 1. Guardar la debida reserva y confidencialidad sobre la información y el contenido de los documentos que deba conocer. 2. Revisar, escanear, alimentar el aplicativo SI Actua, los Actos Administrativos y providencias entregados por la Secretaría General 3. Orientar al ciudadano sobre los programas, servicios y eventos que brinda la entidad y/o la Corporación, de acuerdo con los lineamientos señalados por el superior inmediato; 4. Preparar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas, con la oportunidad y periodicidad que le sean requeridos; 5. Divulgar y promover las decisiones de la Corporación. 6. Unificar la información para la elaboración del boletín virtual. 7. Publicar en la página web de la Secretaría Distrital de Gobierno, las decisiones del CJUS. 8. Administrar el sitio web del Consejo de Justicia. 9. Preparación de informes estadísticos. 10. Brindar la Atención personalizada, telefónica y virtual. 11. Apoyar en las diferentes convocatorias que organice la Corporación. 12. Realizar las gestiones necesarias con el fin de asegurar el funcionamiento permanente de la consulta virtual de las decisiones de la Corporación. 13. Recopilar, consolidar y analizar la información estadística de la Corporación, de acuerdo a los requerimientos de la Sala Plena y/o el Presidente del Consejo de Justicia.

Para lograr el cumplimiento de las diferentes tareas de la Relatoría y con el fin de implementar las propuestas señaladas en el capítulo anterior, a continuación se presentan las tareas necesarias a desarrollar, y que aún no ha sido posible implementar, por la falta de personal suficiente:

1. Identificar y construir las tendencias y/o líneas decisionales del Consejo de Justicia, determinando e identificando los precedentes de la Corporación que deban ser unificados por la Sala Plena.

2. Producir las ayudas gráficas con destino a los diferentes Consejos y Comités en los que participa la dependencia, que permitan ilustrar la evolución de las temáticas de estudio en la

segunda instancia policiva del Distrito Capital;

3. Asistir y apoyar al Consejo de Justicia, en la orientación, coordinación y supervisión de actividades operativas que deban ejecutarse.

4. Proponer mecanismos de coordinación con las localidades en materia de derecho policivo de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Distrital y demás autoridades distritales.

5. Atención personalizada en la biblioteca.

Capacitación:

De acuerdo con sus funciones en relación con la capacitación el Consejo de Justicia debe atender dos dinámicas, a saber: a) capacitación interna, b) capacitación externa, y en el presente período incursionará en la investigación social para ahondar en la comprensión del comportamiento de la justicia policiva en la ciudad y así cualificar su acción. Estos tres campos se reseñan a continuación.

Capacitación Interna: La capacitación permanente del Consejo de Justicia, a través de procesos formales y no formales, se constituye, tal vez en la necesidad más importante, para poder cumplir de manera eficiente con su misión institucional a favor de una excelente administración de la justicia. Pues pese a su formación académica y experiencia en el campo de la jurisprudencia de los miembros de este Cuerpo Colegiado, la constante aparición de normas, reforma de las existentes y particularidades de cada caso, exigen una disciplina de estudio constante.

En este sentido, en cuanto a procesos de educación formal y no formal se propone el siguiente plan:

Cursos de Educación Continuada: La dinámica de trabajo del Consejo de Justicia presenta dos características: a) Se soporta en la comunicación interpersonal, el análisis, la discusión, concertación. Así mismo, se requiere de la comunicación escrita y habilidades para su interpretación y explicación. b) Genera condiciones de estrés que conducen a la predisposición momentánea hacia los otros o, incluso, el deterioro de las relaciones interpersonales permanentes.

Lo anterior, amerita la capacitación de todos los miembros del equipo, en sus distintos niveles y roles, en torno a los siguientes temas: Fortalecimiento de trabajo en equipo: habilidades comunicativas, manejo de estrés y salud ocupacional.

Se plantean, entre otras, las siguientes temáticas:

Tema	Modalidad	Descripción y justificación
Lectura eficaz	Curso	Se justifica en la medida en que gran parte de la labor desarrollada se sustenta en la lectura permanente de grandes volúmenes de información contenida en literatura especializada, sentencias de las Cortes y Tribunales, conceptos, expedientes, fallos administrativos y otros, para lo cual se requiere un método que garantice rapidez y altísimo porcentaje de comprensión.
Redacción y construcción de texto jurídicos,	Diplomado	Debe incluir un módulo de hermenéutica y sistematización de fallos en bases de datos mediante descriptores, restrictores, estudio y documentación de líneas decisionales. Esta necesidad es inherente a la labor desarrollada.

Tematización de textos jurídicos	Seminarios de actualización.	Deben estar orientados por representantes de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, quienes serán invitados por la Secretaría de Gobierno para profundizar en el análisis de la Jurisprudencia y estudio de casos especiales. Esta actualización se realizará en dos eventos educativos, según las temáticas señaladas la columna uno.
Coaching aplicado	Diplomado	Es conveniente fortalecer las competencias del talento humano a través de un curso de nivel superior que permita: 1. Establecer relaciones interpersonales sólidas y respetuosas. 2. Conocer y mejorar el funcionamiento de mental y espiritual equilibrado de las personas. 3. Fijar patrones y comportamientos de excelencia y de alto rendimiento. 4. Sustituir creencias y costumbres limitadoras por positivas y de alto rendimiento. 5. Argumentar adecuadamente las ideas y propósitos. 6. Discutir con niveles de respeto y aceptación por el otro. 7. Afrontar situaciones de estrés y exigencia profunda en las aéreas laborales y personales. 8. Mejorar las capacidades y el rendimiento. 9. Mayores niveles de concentración y de trabajo. 10. Conocer limitaciones y buscar alternativas. 11. Implementar opciones de mejora continua. 12. Permite cambios estructurales y coyunturales, según sea el caso y la demanda de necesidad.
Bibliotecología	Curso	Que permita el dominio de conocimientos y técnicas para apoyar eficientemente la administración y gestión de Bibliotecas, Centros de Documentación y Centros de Información ⁶⁴ , en el ámbito público, para la prestación de un servicio eficiente y eficaz.

Capacitación Externa: La capacitación externa está representada en las acciones que el Consejo de Justicia debe socializar con el personal que representa la primera instancia en el sector Central y local, así como con la ciudadanía, en torno a los “saldos pedagógicos” o saberes que se van sistematizando como producto del hacer en la administración de la justicia policiva.

Esta retroalimentación, sobre las líneas decisionales del Consejo permite fijar criterios similares para la Administración de casos por parte de las instancias jurídicas de las localidades, acción que contribuye a la Seguridad Jurídica de la Administración Pública del Distrito, a la reducción de costos en los procesos disciplinarios, penales y mejor calidad de la atención al ciudadano⁶⁵.

4.2. Requerimientos Físicos Y Tecnológicos

Elementos o componente
Actualización de software de equipos de cómputo de escritorio y portátiles.
Computadores con alta capacidad y sistema operativo actual para soportar programas,

⁶⁴ <http://www.emagister.cl/cursos-bibliotecologia>

⁶⁵ Propuesta Para El Fortalecimiento Del Consejo De Justicia De Bogotá 2012 -2016

sistemas de información georeferenciada (SINU-POT, IDU), bases de datos de expedientes y grandes volúmenes de información gráfica y texto.
Disposición de un espacio y adecuación del mismo como sala de consulta ciudadana de expedientes del Consejo de Justicia, tanto para notificación como para relatoría, en cumplimiento de exigencia del Código Administrativo (Ley 1437 de 2011).
Biblioteca con dotación básica de textos jurídicos actualizados según títulos previamente seleccionados.
Suscripción a base de datos virtual de normas y jurisprudencia con sistema de consulta multiusuario.
Scanner de alta potencia
Impresoras

CONCLUSIONES

Así formulada, la presente propuesta de formalización y estructuración logística, normativa y funcional de la Relatoría como área estratégica del Consejo de Justicia, pretende proyectarse como el referente conceptual de corto plazo de una oficina que sea consciente de su deber y necesidad de ofrecer tanto a los usuarios, funcionarios y contratistas del Consejo de Justicia, así como a la Secretaría Distrital de Gobierno y a las demás entidades estatales del orden nacional y distrital, un servicio de calidad en la consulta y difusión de las decisiones, precedentes y líneas decisionales de la Corporación, que sirva y contribuya a la toma de decisiones jurídicas, judiciales y políticas en materia de derecho policivo por parte de las autoridades competentes, propugnando a la vez por un mejoramiento de la calidad de las decisiones que se adoptan por las Alcaldías Locales, las Inspecciones de Policía y por los Comandantes de las Estaciones de Policía de Bogotá, y además con el ánimo de acercar el derecho policivo al ciudadano común, cuya garantía en el ejercicio de sus derechos y libertades públicas en un contexto de convivencia social se constituye en la finalidad última y razón de ser de este tipo de normas.

Una relatoría con una proyección como la que se propone a través del presente documento, requiere del compromiso decidido de la entidad en el aporte del recurso físico, tecnológico y humano pertinente, pues supone un gran desafío para una ciudad que a diario continua con su crecimiento y con el avance de la complejidad de las relaciones de los miembros que la integran. Se busca una Relatoría del Consejo de Justicia que se ajuste a las condiciones actuales y retos de una metrópoli como la nuestra, que contribuya con la construcción de ciudad a través del aporte juicioso del conocimiento contenido en las decisiones del Consejo de Justicia, fruto de la reflexión y de las discusiones jurídicas de sus miembros en el transcurso de los últimos años.

Así las cosas, se espera que en el año 2015 se pueda materializar la presente propuesta en instrumentos jurídicos (decretos, resoluciones), técnicos (manuales, procesos, procedimientos) físicos (planta física, mobiliario, puestos de trabajo), humanos (funcionarios y/o contratistas) y tecnológicos (equipos de cómputo y demás herramientas tecnológicas e informáticas), pues la necesidad de una Relatoría del Consejo de Justicia, y el grado de desarrollo que ha alcanzado desde el año 2008, reclaman su contundente y definitiva institucionalización y formalización.

En síntesis se requiere:

1. Adopción de una resolución que modifique el reglamento interno del Consejo de Justicia y señale de manera general y bajo los parámetros de este documento las funciones de la Relatoría en la Corporación.

2. A mediano plazo, un estudio técnico y especializado que establezca los criterios técnicos para la implementación de esta propuesta, en particular en lo referente a cargas laborales y estudio de perfiles para plantas temporales y delimitación conforme la política de dignificación del empleo del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Humana”, debe respetar el mismo el proceso histórico de la Relatoría y los parámetros establecidos en el presente documento.

3. Adopción de equipos y plataformas tecnológicas que permitan la incorporación del trabajo a las políticas de gobierno en línea y las TICs.

4. Procurarse la conformación de un centro de documentación Distrital y Nacional en Derecho de Policía.

5. Articulación con las dependencias encargadas de la prevención del daño antijurídico, así como con los comités internos de conciliación para profundizar líneas claras de su prevención.

6. Necesidad de capacitación permanente y especializada.

7. Fortalecer la legitimidad del Consejo de Justicia, mediante decisiones públicas, que faciliten la rendición de cuentas y de las políticas públicas en materia de justicia policiva en la ciudad, a través de los medios de divulgación y difusión de la Corporación.

8. Aumentar el conocimiento de la ciudadanía del Consejo de Justicia y los operadores de las primeras instancias, mediante el fortalecimiento de los medios de divulgación y difusión.

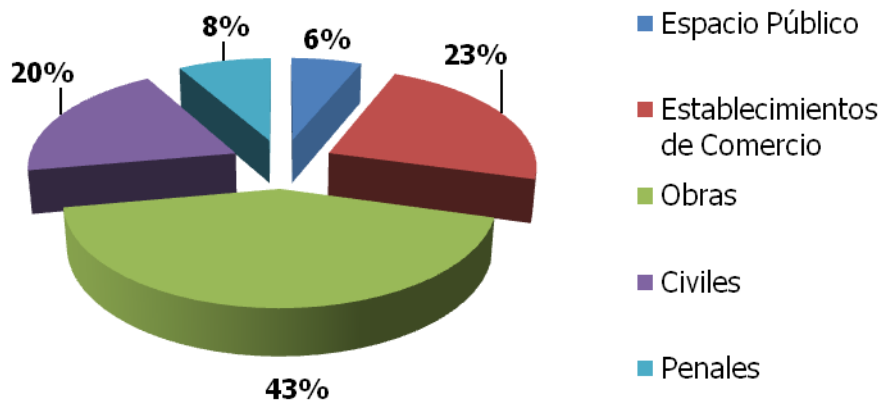
4. ESTADÍSTICAS GESTIÓN DEL CONSEJO DE JUSTICIA 2014

4.1. EXPEDIENTES RECIBIDOS 2014 (Corte 1 de diciembre de 2014)

4.1.1. EXPEDIENTES RECIBIDOS 2014 SEGÚN ASUNTO

TIPO	ASUNTO	CANTIDAD
ADMINISTRATIVOS	Espacio Público	87
	Establecimientos de Comercio	320
	Obras	596
PROCESOS DE POLICÍA	Civiles	271
	Penales	115
TOTAL		1389

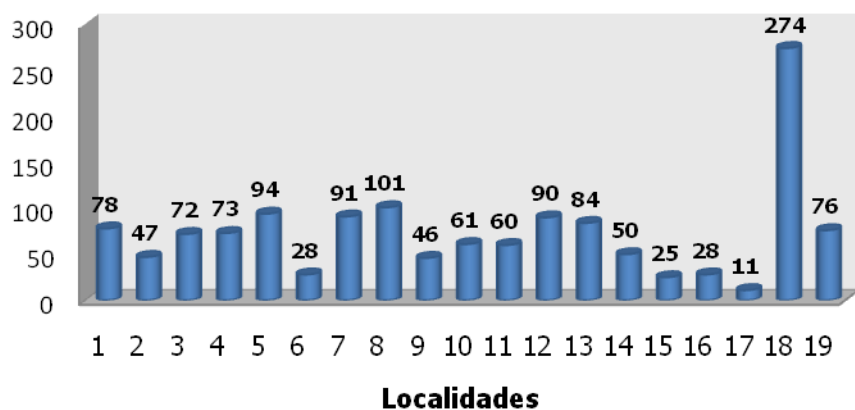
EXPEDIENTES RECIBIDOS AÑO 2014



4.1.2. EXPEDIENTES RECIBIDOS POR LOCALIDAD AÑO 2014

No.	LOCALIDAD	CANTIDAD
1	Usaquén	78
2	Chapinero	47
3	Santa Fe	72
4	San Cristóbal	73
5	Usme	94
6	Tunjuelito	28
7	Bosa	91
8	Kennedy	101
9	Fontibón	46
10	Engativá	61
11	Suba	60
12	Barrios Unidos	90
13	Teusaquillo	84
14	Los Mártires	50
15	Antonio Nariño	25
16	Puente Aranda	28
17	La Candelaria	11
18	Rafael Uribe	274
19	Ciudad Bolívar	76
TOTAL		1389

**EXPEDIENTES RECIBIDOS POR LOCALIDAD
AÑO 2014**



4.1.3. EXPEDIENTES RECIBIDOS POR LOCALIDAD Y ASUNTO AÑO 2014

LOCALIDAD	ASUNTO	SUBTOTAL	TOTAL
USAQUÉN	Espacio Publico	4	78
	Comercio	37	
	Obras	19	
	Civil	15	
	Penal	3	
CHAPINERO	Comercio	12	47
	Obras	16	
	Civil	9	
	Penal	10	
SANTA FE	Espacio Publico	11	72
	Comercio	12	
	Obras	28	
	Civil	19	
	Penales	2	
SAN CRISTÓBAL	Espacio Publico	1	73
	Comercio	5	
	Obras	28	
	Civil	36	
	Penales	3	
USME	Espacio Publico	2	94
	Comercio	5	
	Obras	78	
	Civiles	8	
	Penales	1	
TUNJUELITO	Espacio Publico	1	28
	Comercio	17	
	Obras	6	
	Civiles	1	
	Penales	3	
BOSA	Espacio Publico	9	91
	Comercio	57	
	Obras	19	
	Civiles	4	
	Penales	2	
KENNEDY	Espacio Publico	24	101
	Comercio	27	
	Obras	14	
	Civiles	28	
	Penales	8	

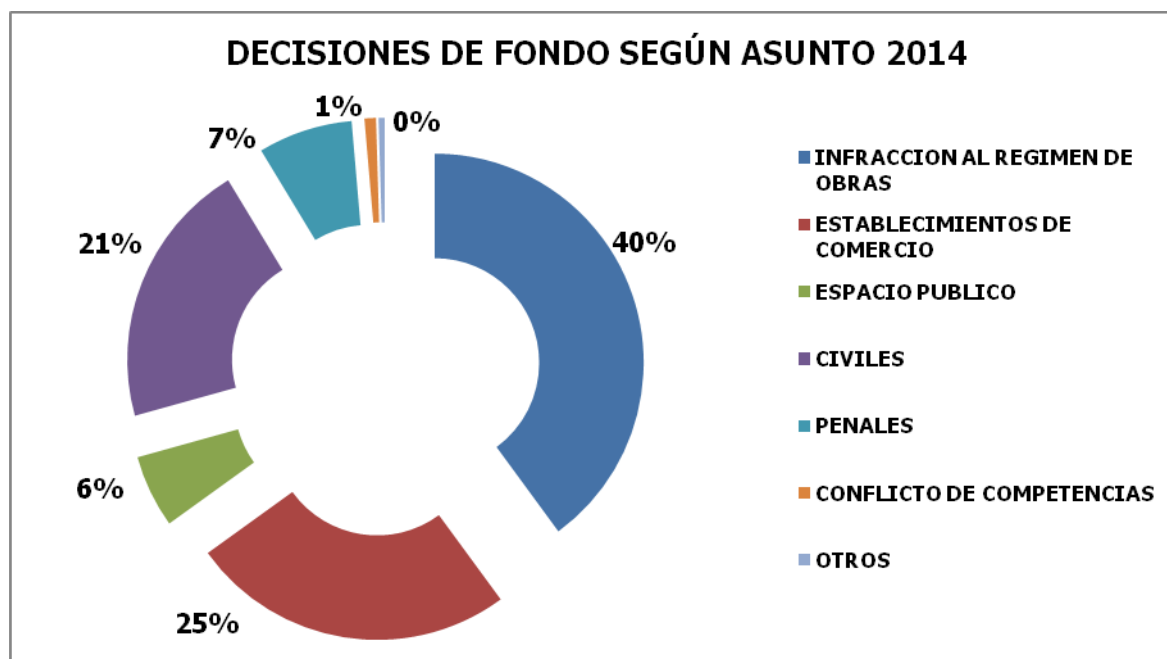
FONTIBÓN	Espacio Publico	4	46
	Comercio	1	
	Obras	19	
	Civiles	16	
	Penales	6	
ENGATIVÁ	Espacio Publico	6	61
	Comercio	14	
	Obras	15	
	Civil	14	
	Penales	12	
SUBA	Espacio Publico	2	60
	Comercio	5	
	Obras	19	
	Civiles	32	
	Penales	2	
BARRIOS UNIDOS	Espacio Publico	1	90
	Comercio	47	
	Obras	19	
	Civiles	14	
	Penales	7	
TEUSAQUILLO	Espacio Publico	7	84
	Comercio	13	
	Obras	43	
	Civiles	12	
	Penales	9	
LOS MÁRTIRES	Comercio	8	50
	Obras	24	
	Civiles	13	
	Penales	5	
ANTONIO NARIÑO	Espacio Publico	4	25
	Comercio	5	
	Civil	3	
	Penales	13	
PUENTE ARANDA	Espacio Publico	1	28
	Comercio	14	
	Obras	4	
	Civiles	8	
	Penales	1	
LA CANDELARIA	Comercio	5	11
	Obras	5	
	Penales	1	

RAFAEL URIBE	Espacio Publico	1	274
	Comercio	17	
	Obras	209	
	Civiles	30	
	Penales	17	
CIUDAD BOLÍVAR	Espacio Publico	9	76
	Comercio	19	
	Obras	31	
	Civiles	9	
	Penales	8	
TOTAL			1389

4.2. EXPEDIENTES EVACUADOS CON DECISIONES DE FONDO 2014 (Corte 1 de diciembre de 2014)

4.2.1. DECISIONES DE FONDO SEGÚN ASUNTO AÑO 2014

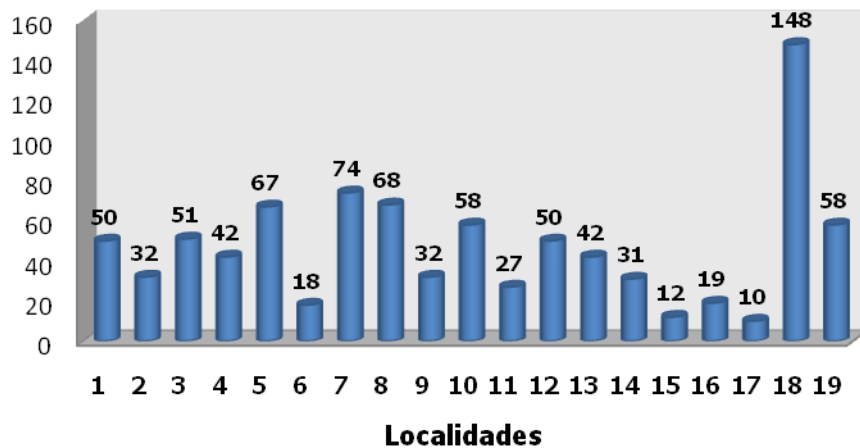
ASUNTO	DECISIONES DE FONDO
Infracción al Régimen de Obras	497
Establecimientos de Comercio	313
Espacio Publico	70
Civiles	257
Penales	91
Conflicto De Competencias	11
Comparendo Ambiental	4
Impedimento	1
Tramite Policivo Especial	1
TOTAL	1245



4.2.2. ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR LOCALIDAD

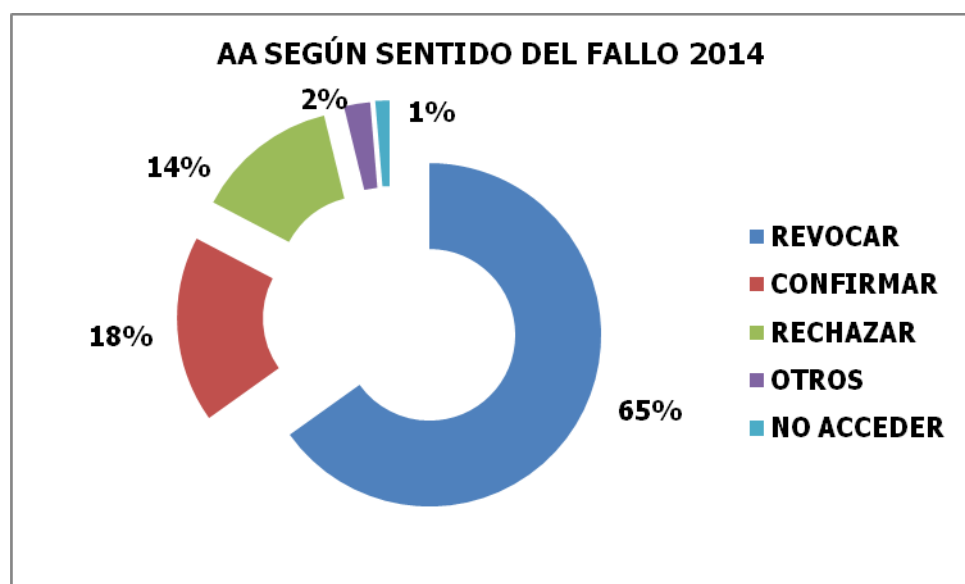
No.	ALCALDÍA LOCAL	ACTOS ADMINISTRATIVOS
1	Alcaldía Local De Usaquén	50
2	Alcaldía Local De Chapinero	32
3	Alcaldía Local De Santa Fe	51
4	Alcaldía Local De San Cristóbal	42
5	Alcaldía Local De Usme	67
6	Alcaldía Local De Tunjuelito	18
7	Alcaldía Local De Bosa	74
8	Alcaldía Local De Kennedy	68
9	Alcaldía Local De Fontibon	32
10	Alcaldía Local De Engativá	58
11	Alcaldía Local De Suba	27
12	Alcaldía Local De Barrios Unidos	50
13	Alcaldía Local De Teusaquillo	42
14	Alcaldía Local De Los Mártires	31
15	Alcaldía Local De Antonio Nariño	12
16	Alcaldía Local De Puente Aranda	19
17	Alcaldía Local De La Candelaria	10
18	Alcaldía Local De Rafael Uribe Uribe	148
19	Alcaldía Local De Ciudad Bolívar	58
TOTAL		889

AA EMITIDOS POR LOCALIDAD 2014



4.2.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN SENTIDO DEL FALLO

SENTIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO	No.
REVOCAR	579
CONFIRMAR	156
RECHAZAR	120
OTROS	22
NO ACCEDER	12
TOTAL	889



4.2.4. ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR LOCALIDAD Y SENTIDO DE LA DECISIÓN AÑO 2014

ALCALDÍA LOCAL	SENTIDO DEL FALLO	SUBTOTAL	TOTAL
Alcaldía Local De Antonio Nariño	Confirmar	3	12
	Revocar	9	
Alcaldía Local De Barrios Unidos	Confirmar	14	50
	Otros	3	
	Rechazar	7	
	Revocar	26	
Alcaldía Local De Bosa	Confirmar	9	74
	Otros	2	
	Rechazar	8	
	Revocar	55	
Alcaldía Local De Chapinero	Confirmar	5	32
	No Acceder	3	
	Rechazar	7	
	Revocar	17	
Alcaldía Local De Ciudad Bolívar	Confirmar	11	58
	Rechazar	8	
	Revocar	39	
Alcaldía Local De Engativá	Confirmar	16	58
	No Acceder a Revocatoria	1	
	Rechazar	8	
	Revocar	33	
Alcaldía Local De Fontibon	Confirmar	9	32
	Rechazar	4	
	Revocar	19	
Alcaldía Local De Kennedy	Acceder	1	68
	Confirmar	12	
	Rechazar	12	
	Revocar	43	
Alcaldía Local De La Candelaria	Confirmar	5	10
	No Acceder	1	
	Rechazar	2	
	Revocar	2	
Alcaldía Local De Los Mártires	Confirmar	5	31
	Modificar	1	
	Rechazar	5	
	Revocar	20	

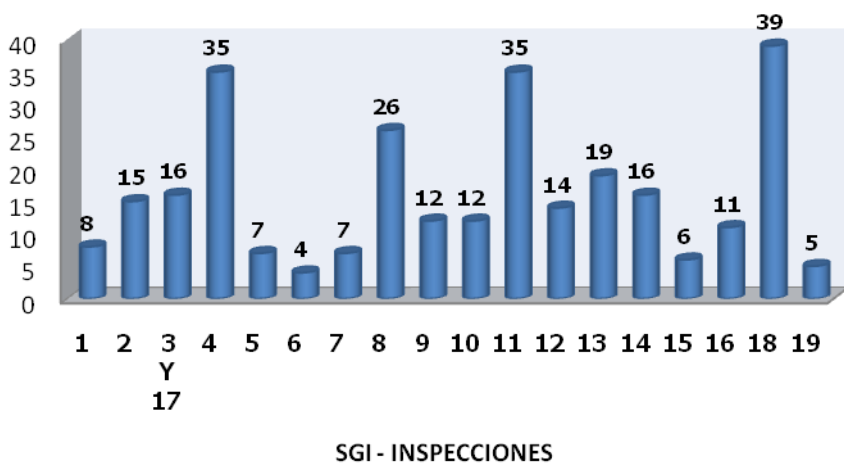
Alcaldía Local De Puente Aranda	Confirmar	3	19
	No Fundado Impedimento	1	
	Rechazar	6	
	Revocar	9	
Alcaldía Local De Rafael Uribe Uribe	Confirmar	6	148
	Rechazar	7	
	Revocar	135	
Alcaldía Local De San Cristóbal	Otros	3	42
	Dirimir Conflicto	3	
	No Acceder	3	
	Rechazar	5	
	Revocar	28	
Alcaldía Local De Santa Fe	Confirmar	13	51
	Otros	3	
	Rechazar	10	
	Revocar	25	
Alcaldía Local De Suba	Otros	3	27
	Confirmar	5	
	Rechazar	6	
	Revocar	13	
Alcaldía Local De Teusaquillo	Otros	2	42
	Confirmar	8	
	Rechazar	9	
	Revocar	23	
Alcaldía Local De Tunjuelito	Confirmar	9	18
	Rechazar	1	
	Revocar	8	
Alcaldía Local De Usaquén	Otros	2	50
	Confirmar	8	
	Rechazar	6	
	Revocar	34	
Alcaldía Local De Usme	Confirmar	13	67
	No Acceder	2	
	Rechazar	11	
	Revocar	41	
TOTAL		889	

4.2.5. PROVIDENCIAS EMITIDAS POR LOCALIDAD

4.2.5.1. PROVIDENCIAS POR SECRETARÍA GENERAL DE INSPECCIONES E INSPECCIONES DE POLICÍA

No. Loc.	SECRETARÍA GRAL E INSPECCIONES DE POLICÍA	CANTIDAD
1	Usaquén	8
2	Chapinero	15
3 Y 17	Santa Fe Y Candelaria	16
4	San Cristóbal	35
5	Usme	7
6	Tunjuelito	4
7	Bosa	7
8	Kennedy	26
9	Fontibón	12
10	Engativá	12
11	Suba	35
12	Barrios Unidos	14
13	Teusaquillo	19
14	Los Mártires	16
15	Antonio Nariño	6
16	Puente Aranda	11
18	Rafael Uribe Uribe	39
19	Ciudad Bolívar	5

PROVIDENCIAS POR SGI - INSPECCIONES



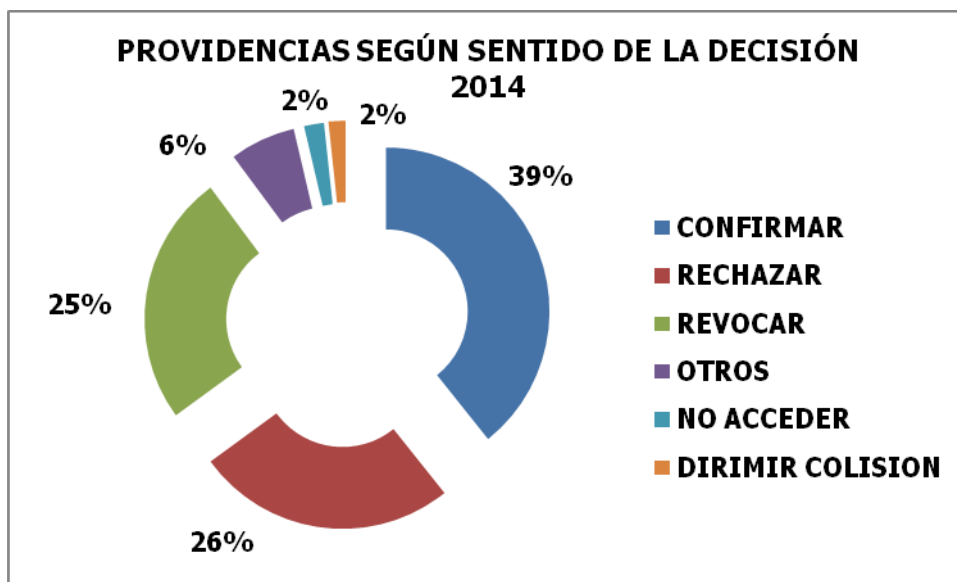
4.2.5.2.PROVIDENCIAS POR COMANDOS DE ESTACIÓN DE POLICÍA

No. Loc.	COMANDOS DE ESTACIÓN DE POLICÍA	CANTIDAD
2	Chapinero	7
4	San Cristóbal	1
6	Tunjuelito	1
7	Bosa	6
8	Kennedy	8
10	Engativá	13
11	Suba	2
12	Barrios Unidos	7
13	Teusaquillo	2
15	Antonio Nariño	9
16	Puente Aranda	4
17	La Candelaria	1
18	Rafael Uribe Uribe	6
19	Ciudad Bolívar	2



4.2.6. PROVIDENCIAS EMITIDAS SEGÚN SENTIDO DE LA DECISIÓN AÑO 2014

SENTIDO DE LA DECISIÓN	No.
CONFIRMAR	139
RECHAZAR	91
REVOCAR	88
OTROS	23
NO ACCEDER	7
DIRIMIR COLISIÓN	6
TOTAL	354



5. ASUNTOS POR DESTACAR CONSEJO DE JUSTICIA AÑO 2014

5.1. Código Nacional de Policía

El Consejo de Justicia lideró por disposición de la Secretaria de Gobierno la conformación de una Mesa Técnica de estudio del proyecto de Ley 099 de 2014, por el cual se reforma el Código Nacional de Policía. Se emitieron varios documentos de comentarios al proyecto y se participó en audiencias públicas en el Congreso de la República y en el Concejo de Bogotá. Se espera que la ponencia sea radicada en el primer semestre de 2015, por lo que será necesario seguir convocando la Mesa conforme a los lineamientos de la señora Secretaria.

5.2. Comparendo Ambiental

La Corporación participó activamente en la elaboración del texto jurídico y en los Decretos y la Resolución de la Secretaria Distrital de Gobierno. Igualmente se ha participado en la fase de implementación y divulgación a funcionarios de las Alcaldías Locales en coordinación con la Subsecretaría de Asuntos Locales.

5.3. Expediente electrónico

En el año 2014 la Corporación lideró la conformación de una Mesa de Trabajo para dar alcance al expediente electrónico conforme a los lineamientos de la Ley 1437 de 2011. Se avanzó en la estructuración de un procedimiento específico para las actuaciones administrativas sancionatorias y se proyectó la realización de un pilotaje en la Alcaldía Local de Barrios Unidos. Debido a la falta de contratistas en el área de Gestión Documental y Dirección de Planeación y Sistemas para el desarrollo del software correspondiente, el proceso quedó suspendido.

5.4. Sistema Distrital de Justicia

Este año se solicita la representación del Consejo de Justicia en la conformación de la Mesa Distrital de Justicia, así mismo, participaron con el respaldo de la alta dirección, en la conformación de un comité preparatorio al interior de la Secretaría de Gobierno para la implementación de las Mesas Distrital y Locales de Justicia.

5.5. Comunicaciones

Se planearon y ejecutaron diversas estrategias para la promoción, difusión y divulgación del Consejo de Justicia, de las líneas decisionales y de las diferentes acciones desarrolladas por la Corporación a favor del intercambio de conocimientos y experiencias relevantes en torno a la justicia policiva. En tal sentido, se puso al servicio de la ciudadanía la Página Web www.gobiernobogota.gov.co/boletin-cdj.

Se consolidó la información para la publicación de gaceta electrónica 2014 en la página web mencionada, está pendiente de diseño final en la Oficina de comunicaciones.

5.6. Convenio de Cooperación Académica

Se propició conjuntamente con la Escuelas de Posgrados de la Policía “Miguel Lleras Pizarro” la suscripción de un convenio de cooperación académica entre la Policía Nacional y la Secretaría de Gobierno para realizar intercambios de tipo académico e investigativo alrededor de la justicia policiva. Se elaboró minuta que cuenta con visto bueno de las oficinas jurídicas de ambas partes. Queda pendiente la suscripción del mismo.

5.7. Consulta el línea de estado de querellas

Se ajustó el módulo de consulta por internet y se incorporó en la página web del Consejo de Justicia, lo mismo que el módulo de relatoría para la sistematización de las decisiones.