



Alcaldía de Medellín

NOTIFICACIÓN POR AVISO RESOLUCION 202050008101 DE FEBRERO 05 DE 2020

La Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede a notificar por aviso, a el señor **GERSON MAURICIO GIL GONZALEZ**, apoderado de la señora Natalia Isaza Ramirez, del acto administrativo (Resolución No. 202050008101 de febrero 05 de 2020), por medio del cual, se resuelve recurso de apelación del trámite de proceso verbal abreviado conforme a la Ley 1801 de 2016, adelantado por la Inspección Quinta de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín.

La presente notificación se publicará en la página electrónica y en un lugar de acceso al público de la Alcaldía de Medellín, ubicado en la Calle 44 No. 52-165 Medellín, Centro Administrativo la Alpujarra, Centro de servicios a la ciudadanía, Sótano, por el término de cinco (5) días.

Para lo anterior, puede acercarse a la Calle 44 No. 52-165 Medellín, Centro Administrativo la Alpujarra, Centro de Servicios a la Ciudadanía, Sótano, en el horario de 7:30 am a 12:30 pm y de 1:30 a 5:30 pm, de lunes a jueves y los viernes hasta las 4:30 pm.

FIJADO: 09 DE MARZO DE 2020 HORA 7:30AM
DESEFIJADO: 13 DE MARZO DE 2020 HORA 5:30PM

ALEJANDRO ARIAS GARCIA

Secretario de Despacho *[Firma]*

Secretaría de Gestión y Control Territorial

ANEXO: Resolución 202050008101 del 05 de Febrero de 2020

Elaboró: Andrés Felipe Seguro Montoya, Abogado Contratista, Secretaría de Gestión y Control Territorial <i>[Firma]</i>	Aprobó: Marvin Alberto Acevedo de la Osa Abogado Asesor Secretaría de Gestión y Control Territorial
--	---

SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL



ALCALDÍA DE MEDELLÍN
SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL**RESOLUCIÓN No. 202050008101 DEL 05 DE FEBRERO DE 2020****Expediente: radicado THETA No. 02-0037285-19**

Por medio de la cual se resuelve recurso de apelación en contra del acto administrativo celebrado el día 12 de diciembre de 2019 (Orden de Policía No. 88), proferida por la Inspección Cinco (5) de Policía Urbana de Primera Categoría del Municipio de Medellín, mediante la cual se declara infractor y se ordena demolición y se abstiene de imponer multa a Natalia Isaza Ramírez

La Secretaría de Gestión y Control Territorial del Municipio de Medellín, en uso de sus facultades legales, en especial, las conferidas por la Ley 1437 de 2011, Ley 1801 de 2016, el Decreto Municipal Nro. 883 de 2015, Circular No. 16 de 2017 expedida por el Alcalde de Medellín, o las Normas que lo modifiquen, complementen o sustituyan, se pronuncia sobre el recurso de apelación interpuesto por el abogado GERSON MAURICIO GIL GONZÁLEZ, actuando en representación de NATALIA RAMÍREZ ISAZA, en contra del acto proferido por la Inspección cinco (5) de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín, mediante de la cual se ordena demolición y se abstiene de imponer multa.

ANTECEDENTES

1. Que el presente proceso da inicio con una solicitud de la comunidad mediante radicado 201820082310, a la cual la Secretaría de Gestión y Control Territorial brinda respuesta mediante radicado 201920012988, donde informa que en la dirección Calle 115 67 B 04, Comuna 5, Castilla, Zona 2, Estrato 3, CBML: 0503024000, existe presuntas infracciones; por ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes; incumplimiento artículo 197 del Acuerdo 48 de 2014: los antejardines se establecen con el fin de proporcionar áreas de ornato, protección y aislamiento; se deben conservar engramados y arborizados, por consiguiente, sobre o debajo de éstos no se podrá autorizar construcción alguna; incumplimiento del decreto 471 de 2018, artículo 217. Marquesinas, tapasoles y cubiertas sobre antejardín, numeral 2 tapasol o parasol.
2. Que en visita administrativa el día 15 de julio de 2019 la funcionaria Gladys Gómez Ceballos, encontró que hay un local con tapasol y piso duro. (Ver folios 3 y reverso)
3. El día 01 de agosto de 2019, se da apertura del proceso verbal abreviado conforme a lo establecido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, ordenándose citar a las partes a la respectiva audiencia pública. (Ver a folios 5).

4. Obra a folio 6, la citación a la señora Natalia Isaza Ramírez, donde se le indica que debe presentarse al despacho el día 11 de octubre de 2019, para llevar a cabo audiencia pública, por el presunto comportamiento contrario a la integridad urbanística en la Ley 1801 de 2016. (Ver folio 6)
5. El día 11 de octubre de 2019, se realiza audiencia pública para decidir sobre las presuntas infracciones urbanísticas por parte de la señora Natalia Isaza Ramírez, quien en la audiencia fue representada por el abogado Gersón Mauricio Gil González, el cual solicitó un plazo para que su poderdante se adecue a las normas legales con respecto a la construcción de mayor área al frente de su casa y para el retiro voluntario del tapasol, solicitud a la cual el Inspector de turno accede y se reprograma audiencia para el día 12 de diciembre de 2019 a las 8: 30 am (Ver folio 7 y reverso)
6. El día 31 de octubre de 2019, la querellada solicita copia del expediente No. 37285-19.
7. El día 8 de noviembre de 2019, se conceden las copias requeridas por Natalia Isaza Ramírez, la cual autorizó a Yuliana Andrea Velásquez Isaza y que efectivamente fueron reclamadas por ella. (Ver folio 13)
8. El día 12 de diciembre de 2019, se continua el proceso verbal abreviado y se constituye audiencia pública a la cual comparece Natalia Isaza Ramírez, donde agotadas todas las etapas procesales establecidas en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, se declaró como infractora a Natalia Isaza Ramírez por comportamiento contrario a la integridad urbanística establecido en el numeral 3 del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, ordenando la demolición de lo construido sin licencia según lo consagrado en el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, y se abstiene de imponer multa económica atendiendo al principio de proporcionalidad y razonabilidad.
9. Frente a la anterior decisión, el apoderado de la señora Natalia Isaza Ramírez, indica que no hará uso del recurso de reposición e interponer el recurso de apelación, frente a la decisión tomada por la Inspección 5 de Castilla de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín, el cual fue debidamente concedido.
10. En la misma audiencia, el Inspector le otorga la palabra al Ministerio Público, la delegada, indica que la decisión se toma con base en unos presupuestos facticos que se encuentran en el expediente y conforme al artículo del Código Nacional de Policía, concluyendo que no evidencia una incongruencia normativa entre los hechos y la sanción impuesta.



COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido Circular No. 16 de 2017, modificada por la Circular No. 201960000199 de 2019, expedidas por el Alcalde de Medellín y en concordancia con el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, y las conferidas por la Ley 1437 de 2011, el Decreto Municipal Nro. 883 de 2015 y las demás normas que complementen, modifiquen o sustituyan; la Secretaría de Gestión y Control Territorial de la Alcaldía de Medellín, es competente para conocer y decidir del recurso de la referencia, en virtud del mandato legal del artículo 207 de la Ley 1801 de 2016, la cual señala que la autoridad administrativa en ordenamiento territorial conocerá del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores de policía, según la materia, atendiendo las siguientes

DECISIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

Durante la respectiva Audiencia Pública, El abogado Gerson Mauricio Gil González apoderado de la señora Natalia Isaza Ramírez, interpuso los recursos de reposición en subsidio el de apelación, en contra de la actuación surtida el día 12 de Diciembre de 2019, por parte de la Inspección Quinta (5ª) de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín, donde el Ad quo, procedió a escuchar al recurrente, y luego de argumentar sus posiciones, no repone la decisión, quedando en firme la decisión tomada por la primera instancia y notificada en estrados, remitiendo a la Secretaria de Gestión y Control Territorial, las actuaciones, para que se surta el recurso de apelación, dentro de los dos días siguientes a la remisión del proceso conforme a lo indicado en el artículo 223 Numeral 4, de la Ley 1801 de 2016.

El expediente fue remitido por el despacho que falló en primera instancia, el día 28 de enero del 2020, a la Secretaría de Gestión y Control Territorial, mediante radicado No. 202020005758; para resolver el recurso de apelación el cual, fue presentado dentro de los términos de ley, el día 19 de diciembre de 2019, mediante radicado No. 201910455464, cuyos argumentos se resumen a continuación:

El abogado Gerson Mauricio Gil González apoderado de la señora Natalia Isaza Ramírez, aduce que la Inspección 5 de Policía Urbana de Primera Categoría, al proferir la decisión No.88 en el expediente 02-0037285-19 viola el principio non bis in ídem, *“pues cabe precisar que el mismo despacho y baso en los mismos hechos había proferido con anterioridad esto es la resolución 181-M3 del seis de febrero de 202 la cual fue recurrida y fallada el día 20 de febrero de 2019, mediante la resolución 15-m3, frente a la cual se resolvió lo siguiente **“PRIMERO: CONFIRMAR, la decisión inicial de RESTITUIR, la zona de uso público, afectada al uso público o espacio público, consistente en el sentido de retirar la reja metálica ubicada en el ante jardín , del inmueble ubicado en calle 115 No, 67 B 04, por las razones expuesta en la parte motiva de esta resolución”***.

Agrega el apoderado en el escrito *"Mi representada cumplió a cabalidad con lo ordenado en la resolución 15-M3 del 20 de febrero de 2018, los hechos mediante los cuales se profirió la decisión 88 del 12 de diciembre de 2019, son exactamente los mismos, configurándose por parte del inspector municipal una flagrante violación al debido proceso de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política."*

EL PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

En el presente acto se estudiará, y procederá a establecer si la orden de policía No. 88 de 2019, impugnada reúne los presupuestos normativos que permiten establecer la aplicación de las medidas correctivas y sanción que corresponde, y establecer si el procedimiento fue adelantado en la forma que lo regula la Ley 1801 de 2016, en concordancia con la Ley 1437 de 2011, respetando el debido proceso y las garantías constitucionales, de igual forma corroborar si existe o no violación al principio de non bis in ídem.

CONSIDERACIONES

Según el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 "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 el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, y da lugar a la imposición de sanciones con base en los procedimientos establecidos en esta misma Ley.

Mediante las normas que regulan el régimen urbanístico se pretende, que el desarrollo urbanístico de la ciudad sea ordenado y armónico, y que los ciudadanos puedan convivir y ejercer sus derechos de una manera tranquila y pacífica mejorando su calidad de vida.

De lo anterior se colige que, frente a una conducta determinada puesta en conocimiento de las autoridades policivas, lo que se debe buscar es que las decisiones se ajusten a los fines de la norma. La sanción surge como una medida extrema cuando ya se han agotado los otros recursos preventivos y el infractor ha sido renuente a ajustarse a las reglamentaciones urbanísticas.

Es en este contexto normativo en el que se insertan disposiciones, como las contenidas en la Ley 388 de 1997, Ley 1801 de 2016 y las demás normas que complementen, modifiquen o sustituyan, que consagran comportamientos contrarios a la convivencia que dan lugar a la imposición de medidas correctivas y sanciones urbanísticas.

Como se puede ver, estas normas contienen una descripción genérica de los tipos de intervención para los cuales se requiere licencia de construcción. Sin embargo, para efectos de la realización de un control policivo completo y eficaz en la mayoría



de los casos es necesario consultar las normas urbanísticas específicas que regulan el predio y el sector en el cual se encuentra ubicado el inmueble objeto de intervención, toda vez que en ellas se señalan los parámetros relativos a volumetría, altura, pisos permitidos, aislamientos, manejo del espacio público etc., consulta que a su vez es indispensable para realizar una adecuada evacuación probatoria.

De acuerdo a lo anterior, 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 municipales sobre estas materias.

Así las cosas, la Secretaría de Gestión y Control Territorial 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 135 de la Ley 1801 de 2016, debe consultar las normas urbanísticas vigentes y aplicables al área de terreno correspondiente, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín y demás normas jurídicas que resultaren aplicables, 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.

Dada esas circunstancias, es necesario aclarar la naturaleza del bien en mención, pues si se trata de bienes de uso público o de bienes privados afectos al espacio público, nos encontramos bajo la órbita de la imprescriptibilidad de la acción administrativa de policía y ninguna incidencia puede reportar en el proceso de restitución, la aplicación de la figura de la caducidad de la acción policiva, en cuanto no es posible consolidar sobre los mismos ninguna clase de derechos y siempre las autoridades, en cualquier tiempo, podrán desplegar sus funciones para restituirlo y preservarlo, siempre que se trate de proteger el espacio público.

La constitución de 1991, en relación con los bienes de uso público, señaló lo siguiente:

“Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”

Por su parte la Ley 9 de 1989, señala que:

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

La anterior Ley fue reglamentada por el Decreto Nacional 1504 de 1998, el cual contempló que el espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

“Artículo 5º.- (...)1) Elementos constitutivos naturales: (...) ... Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados; (...) Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por: (...)i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental; (...) ii) Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con



cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental; (...) Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como: i) Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y ii) Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora. (...) Elementos constitutivos artificiales o construidos: a. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:(...) Elementos de los perfiles viales. En la planificación, diseño, construcción y/o adaptación de las vías del perímetro urbano los municipios o distritos podrán establecer que los perfiles viales vehiculares se conformen como mínimo por el andén y la calzada. Adicionalmente podrán contener los componentes del perfil vial señalados en el literal a) numeral 2 artículo 5° del Decreto 1504 de 1998 o norma que lo adicione, modifique o sustituya, según lo establecido en el plan de ordenamiento territorial y en las normas que regulen la materia. (...) 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, ciclo pistas, ciclo vías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles.”

Respecto al Espacio Público la abundante la Corte Constitucional en Sentencia T-257 de 2017, indicó:

*“Entre las normas constitucionales que regulan el espacio público se encuentran los Artículos 63, 82, 102, 313 y 315 de la Carta, marco que delimita su naturaleza jurídica, la de los bienes que lo componen y las competencias de las autoridades administrativas al respecto. Conforme con el Artículo 63 Superior, los bienes de uso público^[12] -**pertenecientes al espacio público-, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Naturaleza jurídica que implica que los particulares no puedan ejercer derechos reales sobre estos^[13] y, por ende, que independientemente del paso del tiempo, no pueden alegarse derechos adquiridos^[14].***

Así, el espacio público es una garantía constitucional compuesta de bienes inmuebles públicos destinados a la satisfacción del interés general y la utilización colectiva. En consecuencia, son ajenos a cualquier acto de comercio y no pueden formar parte de bienes privados ni tampoco de bienes fiscales -bienes de entera propiedad del Estado^[15]-. Con esta protección se busca garantizar una mejor calidad de vida a los habitantes del territorio, permitiendo el acceso libre y protegiendo sus derechos y libertades, parámetros base del Estado Social de Derecho.

(...)

Los alcaldes, por su parte, según el Artículo 315 Constitucional, tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, integrado por las normas que expida el concejo municipal, por consiguiente, deben hacer cumplir “las normas relativas a la protección y acceso al espacio público”^[23].

Quando un sector social incurra en el abuso del espacio público, le corresponde al alcalde su recuperación. Al efecto, cuando se ha generado una invasión, se recurre a dar la orden de desalojo, actuación que se desarrolla con colaboración de la fuerza pública, teniendo en cuenta que las medidas implementadas no pueden ser desproporcionadas. Se destaca que en la Ley 1801 de 2016, nuevo Código de Policía, integró en el Título XIV, capítulo 2, disposiciones expresas sobre el “cuidado e integridad del espacio público”. Acápíte que comprende, en sus Artículos 139 y 140, la definición y los comportamientos contrarios al cuidado e integridad de esa garantía constitucional. Igualmente se destaca que en el Artículo 77 y 190 se determinó como una de las medidas correctivas de competencia del cuerpo de policía la restitución de los bienes de uso público.”

Asimismo, en sentencia C-568 de 2003, la Honorable Corte Constitucional, indicó:

“La inalienabilidad junto con la imprescriptibilidad, son medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el fin que motiva su afectación (Marienhoff). Por las razones anteriores, ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre los bienes de uso público y tampoco podría alegar una posible prescripción adquisitiva de dominio sobre ellos. En efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado. En el mismo sentido, la entrega en arrendamiento a personas naturales o jurídicas de carácter privado de instalaciones públicas, destinadas por ejemplo, a la recreación o deporte, no sustrae tales bienes de la calidad de áreas de espacio público, ni de los límites que por ese motivo les atribuye la ley. En consecuencia, y tal como se ha dicho, los derechos y los intereses privados, sea cual fuere su origen (la ley, la concesión, el acto administrativo, etc.) si entran en conflicto con el interés público, deben subordinarse a éste” (Negrillas propias)

Significa lo anterior, que la protección constitucional referida en la jurisprudencia constitucional impone al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público, y los derechos e intereses privados deberán subordinarse al interés público.

Ahora bien, el debido proceso implica la prohibición del enjuiciamiento múltiple, por los mismos hechos o prohibición del bis, como lo establece el artículo 29 superior.

En relación con el principio del non bis in ídem la Corte Constitucional en su copiosa jurisprudencia ha indicado que es una expresión latina que significa “no dos veces

sobre lo mismo”, siendo empleada para evitar que una pretensión resuelta mediante una decisión judicial o procedimiento sancionatorio contra la cual no procede ningún recurso, sea presentada nuevamente ante otro juez, es decir, no debe resolverse dos veces el mismo asunto. Este principio corresponde a la aplicación de aquél más general de seguridad y certeza en las decisiones del operador, el cual se encuentra íntimamente ligado con la institución de la cosa juzgada. Inclusive la Honorable Corte Constitucional ha manifestado que el principio de non bis in ídem no está restringida al derecho penal, sino que se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte el derecho policivo.

En relación al principio del non bis in ídem, el Consejo de Estado en sentencia con radicado No. 13001-23-31-000-2005-01501-01 con fecha del 18 de abril de 2018 con ponencia de la Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez:

“Para que este principio de derecho se vea afectado dentro de una actuación administrativa y por contera incida en el derecho al debido proceso, se requiere que se cumplan ciertos presupuestos, sin los cuales, no se puede estructurar aquella; así para que opere, se requiere que haya identidad de tres aspectos, a saber: i) causa; ii) objeto y, finalmente, iii) la imputación recaiga en la misma persona, sea natural o jurídica.”

Por otro lado, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-870 de 2002, expresó:

*“Ahora bien, según la jurisprudencia de la Corte, **existen múltiples razones por las cuales puede no existir identidad de causa**, definida por la sentencia C-244 de 1996 como el motivo de iniciación del proceso. La Corte ha sostenido que la causa de los juzgamientos concurrentes es distinguible **cuando difieren la naturaleza jurídica de las sanciones [30], su finalidad [31], el bien jurídico tutelado [32], la norma que se confronta con el comportamiento sancionable [33] o la jurisdicción que impone la sanción [34]. (Negrillas propias)***

Se concluye de lo anterior, que el pluricitado principio únicamente opera en los casos en los cuales se presente una identidad en el sujeto, en la causa y en el juicio respecto de los cuales se ejerce la facultad sancionadora, es decir, que para que una sanción pueda calificarse como violatoria del non bis in ídem, se requiere que se produzca por el mismo motivo que la primera, contra el mismo sujeto y mediante el mismo juicio de reproche justificativo de aquella, siendo estrictamente necesario la confluencia de los tres requisitos.

Así las cosas, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia No. 25000-23-41-000-2013-01041-01, actor: MONTAGAS SA ESP y accionado: Nación - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; C. P. Guillermo Vargas Ayala, explicó los tres presupuestos para la configuración del principio:

“La identidad en la persona significa que el sujeto inculminado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.”

Al respecto, es claro que la identidad de partes se presenta cuando son jurídicamente iguales los extremos subjetivos en diferentes procesos. Y en relación con los demás elementos del principio non bis in ídem, la identidad de objeto se presenta respecto del hecho del cual se solicita la aplicación de la medida correctiva; mientras que la identidad de causa, por su parte, está referida a los fundamentos – jurídicos y fácticos.

Ahora, el principio del non bis in ídem no excluye la posibilidad de que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas investigaciones y sanciones, siempre y cuando la conducta enjuiciada vulnere diferentes bienes jurídicos y atienda a distintas causas y finalidades.

Al respecto la Alta Corte Constitucional en Sentencia C-088 de 2002, manifestó:

*“la prohibición del doble enjuiciamiento no excluye que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas investigaciones y sanciones, siempre y **cuando éstas tengan distintos fundamentos normativos y diversas finalidades.** Esta Corte ha precisado que el non bis in ídem veda es que exista una doble sanción, cuando hay identidad de sujetos, acciones, fundamentos normativos y finalidad y alcances de la sanción.”*

En similar sentido, el Consejo de Estado en sentencia del 17 de mayo de 2001 con ponencia de la Magistrada Olga Ines Navarrete Barrero, expresó:

“La configuración de la misma conducta que se repite en el tiempo y se vuelve reiterativa no puede considerarse como el mismo hecho, pues técnicamente es imposible que coincida en el tiempo y en el espacio.”

En conclusión el principio del non bis in ídem, requiere que se cumplan con los tres presupuestos, sin los cuales, no se puede estructurar aquella, reiterando que para que tal derecho se consolide se requiere mucho más que la simple identidad en la situación de hecho que sirve de punto de partida a esas diversas actuaciones, circunstancia que explica porque la jurisprudencia y la doctrina, recogiendo decantadas elaboraciones, exijan la triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio de non bis in ídem.

De ser cierto que la identidad en el supuesto factico que genera la actuación administrativa implicaría la aplicación del principio non bis in ídem, en el caso particular, esto es, para la protección de bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público, al Estado le resultaría imposible promover distintos procedimientos para velar por la protección e integridad del espacio público y por su destinación al uso común, máxime que los derechos e intereses privados deberán subordinarse al interés público. Inclusive en el caso de conductas continuadas.

CASO CONCRETO

Revisada la actuación, encontramos que la Inspección 5 de Castilla de Policía Urbana de Primera Categoría, mediante audiencia pública objeto de apelación, declara infractora a la señora Natalia Isaza Ramírez, por el comportamiento contrario a la integridad urbanística contenida en el artículo 135 literal A) numeral 3 de la Ley 1801 de 2016, con relación a la conversión del antejardín en piso duro con tapasol ubicada en el lote con CBML 05030240001, identificado con matrícula inmobiliaria No. 107580, destinada a zona verde y vía pública, en la dirección Calle 115 # 67B - 04 del Barrio Florencia, imponiendo medida correctiva de demolición de obra, cerramiento y remoción de bienes, de dicha construcción y absteniéndose de imponer multa económica atendiendo al principio de proporcionalidad y razonabilidad.

Es preciso indicar que se pudo constatar que dentro del proceso sancionatorio adelantado en contra de la señora Natalia Isaza Ramírez, se le garantizó los derechos fundamentales al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política, Ley 1437 de 2011 y Ley 1801 de 2016, evidenciando esta Secretaría, que no se avizora alguna causal de nulidad procesal en el presente tramite.

En primer lugar, es menester precisar que en el proceso sancionatorio, obra un informe técnico allegado por la Subsecretaría de Control Urbanístico¹, donde se da a conocer de unas infracciones urbanísticas y a su vez señalan que el presente predio se encuentra ubicado en una zona de uso público y que es propiedad del Municipio.

En este orden de ideas y de acuerdo al material probatorio que obra en el expediente, se puede determinar, que la construcción realizada en el antejardín, no

¹ Informe técnico, con radicado No. 201920012988 del 26 de febrero de 2019

"incumplimiento Ley 1801 de 2016, ARTICULO 140. Numeral 4 CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO.

Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.

-Incumplimiento artículo 197 del Acuerdo 48 de 2014: Los antejardines se establece con el fin de proporcionar áreas de ornato, protección y asilamiento; se deben conservar engramados y arborizados, por consiguiente, sobre o debajo de esto no se podrá autorizar construcción alguna.

-Incumplimiento el Decreto 471 de 2018, Artículo 217. Marquesinas, Tapasoles y cubiertas sobre antejardín, numeral 2 tapasol o parasol.



goza de legalidad, dado que no cuenta con la respectiva licencia, aunado a que se encuentra en terrenos afectados al espacio público o de uso público, por lo cual, dichos comportamientos son contrarios y afectan la integridad urbanística.

Debe resaltarse que el único cargo que sirve de fundamento al recurso de apelación interpuesto, tiene que ver con la violación al principio Non bis in ídem.

Frente al cargo de violación del principio del non bis in ídem, se debe señalar que, mediante el proceso 181 M-3, se ordenó la restitución del bien de uso público, consistente en la demolición de una habitación adicional ubicada en la zona verde pública, en calle 115 67B-04 conforme al artículo 132 del Decreto 1355/70, y ahora, el presente trámite es conforme a la Ley 1801 de 2016 por comportamientos contrarios a la integridad urbanística establecidos en el artículo 135, Literal A, numeral 3 de la Ley 1801 de 2016, toda vez, que dicho inmueble se encuentra en bienes de uso público o afectados al espacio público; que de conformidad con el Acuerdo 48 de 2014 artículo 197 *“los antejardines se establecen con el fin de proporcionar áreas de ornato, protección y asilamiento; se deben conservar engramados y arborizados, por consiguiente, sobre o debajo de éstos no se podrá autorizar construcción alguna”*

Debiendo recordarse que para que opere el principio de non bis in ídem, le compete a la parte recurrente demostrar y sustentar su afirmación, en el sentido de que un mismo hecho fue sancionado dos veces, lo anterior concordado con el artículo 167 del Código General del Proceso que reza: *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.”*, hecho que no ocurrió en el presente, puesto que el recurrente simplemente se limitó a afirmar que había violación al principio de non bis in ídem, sin demostrar o sustentar con suficiencia el cargo contra el acto administrativo proferido por el Inspector.

Sin embargo, esta Secretaría, ahondando en garantías y teniendo en cuenta la cercanía con el material probatorio, esto es, la Resolución No. 181-M-3 y la Orden de Policía No. 88 de 2019, procedió a revisar el expediente 2-24159-12 en donde se encontró Resolución No. 181 M-3, puesto que el recurrente pese a hacer mención de ella omite presentarla con el recurso, siendo necesario su análisis en el presente procedimiento administrativo para resolver de fondo el cargo propuesto por el apelante.

Teniendo en cuenta los derroteros normativos y jurisprudenciales de los órganos de cierre de la jurisdicción contenciosa y constitucional, y al analizarse las pruebas obrantes en el expediente, concluye que no le asiste razón al apoderado de la infractora, cuando afirmó que su debido proceso fue afectado por violación al principio de non bis in ídem, toda vez que la Resolución No. 181 M-3 **no debe considerarse una sanción**, y si en gracia de discusión puesto que realmente no lo es, la Resolución No. 181 M-3, es considerada una sanción, tampoco procedería la aplicación del mencionado principio, dado que ambas actuaciones administrativas



son completamente diferentes, y por tanto, ajenos a la identidad exigida para la aplicación del principio de non bis in ídem.

En primer lugar, es importante recordar que el principio non bis in ídem presupone la concurrencia de dos o más actuaciones punitivas efectivas diferentes, conducentes a la imposición de la sanción, pero tal principio no opera cuando alguna de las consecuencias no tiene la consideración de una sanción administrativa.

Para esta Secretaría, la Resolución No.181 M-3 que ordenó la restitución de bien de uso público y en consecuencia la demolición con fundamento en el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970 no ostenta una naturaleza punitiva, ya que no toda medida desfavorable asociada con la actividad reprobada por el ordenamiento merece la calificación de sanción, puesto que el ordenamiento jurídico, como organización dispuesta a lograr una eficacia material, prevé una serie de instrumentos destinados a facilitar su realización, como en el presente caso.

En el presente contexto, si se analiza, la naturaleza del procedimiento de restitución de una zona o espacio público, se trata de un procedimiento administrativo que no tiene como consecuencia una sanción, y por tanto no opera el principio de *non bis in ídem*.

El procedimiento de restitución de una zona o espacio público, tiene por objeto la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, y una vez el alcalde o su delegado establece el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederá a dictar la correspondiente resolución de restitución, pero en manera alguna involucra ejercicio de potestad sancionatoria sobre el ciudadano. En efecto, esta medida no prevalece una finalidad de represión y de prevención, propia de la actividad sancionatoria, sino que consiste únicamente en el restablecimiento del orden jurídico.

Además, la consecuencia gravosa impuesta a la señora Natalia Isaza Ramírez que sirvió de fundamento de la Resolución No.181 M-3 no fue tipificada como infracción, ni muchos menos restringió o privó los derechos de esta, puesto que frente al espacio público no puede un particular alegar derecho alguno, y en ningún caso la Resolución No.181 M-3 consideró responsable a Natalia Isaza Ramírez infractora por conducta o comportamiento alguno, únicamente se limitó a ordenar la restitución del bien de uso público.

En este sentido, para la Secretaría resulta racional que la Resolución No. 181-M-3 establecería como efecto automático de la ocupación del espacio público la demolición de las obras, puesto que el objeto de la normatividad es la restitución del bien de uso público o zona ocupada en pro de su destinación al uso común.

Por lo tanto, el objeto de la demolición era el de restituir el bien de uso público ocupado por el particular para el uso común. Así las cosas, no puede considerársele como una sanción sino como un efecto del incumplimiento y como consecuencia

inescindible sin cual la orden de restitución de bien de uso público sería inocua, aunque gravoso para el ciudadano, buscaba la protección del espacio público no la responsabilidad de la señora Natalia Isaza Ramírez.

Lo anterior reafirmando el hecho de que tal medida administrativa no es una sanción.

En segundo lugar en cuanto a la confluencia de la triple identidad de objeto, causa y persona entre los dos procedimientos administrativos, se reitera que si bien existe identidad de sujeto, no sucede lo mismo con el objeto y causa de los mismos, como pasa a explicarse en el siguiente cuadro:

Ítem	Expediente administrativo No.	
	Resolución N. 181-M3	Orden de Policía No. 88 de 2019
Sujeto	Natalia Isaza Ramírez	
Objeto	Esta actuación tuvo como finalidad la restitución de una zona o espacio público.	Estuvo dirigido a establecer si imponía una sanción por violación a la integridad urbanística y las medidas correctivas pertinentes
Causa	Aplicar el artículo 132 del Decreto 1355 de 1970.	Aplicar el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016.
Prueba	Se ordenó la restitución del bien de uso público, consistente en la demolición de una habitación adicional y demás obras, en material convencional, ubicada en la zona verde pública, en la calle 115 67 B-04. Ver Resolución No.181-. M3.	Se declaró infractora por incurrir en comportamientos contrarios a la integridad urbanística establecida en el artículo 135 numeral 3 de la Ley 1801 de 2016. Ver orden de policía No. 88 de 2019.

Esta Secretaría encuentra que la mayor distinción entre ambos casos, de cara el principio que se analiza es el soporte normativo que tuvo en cuenta la Inspección Quinta de Policía Urbana de Primera Categoría. En efecto el precitado Decreto 1355 de 1970 en el Título I Capítulo V artículo 132 se estableció el deber en cabeza de los alcaldes de dictar resolución de restitución de bienes de uso público una vez se establezca el carácter de uso público de la zona o vía ocupada (que en ningún caso puede entenderse como una sanción), el artículo mencionado consagra:

“Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso 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”*

Por su parte, el artículo 135 de la Ley 1801, en el Título XIV Del Urbanismo, establece claramente los comportamientos contrarios a la integridad urbanística y en su parágrafo 7° consagra las medidas correctivas:

ARTÍCULO 135. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA. <Artículo corregido por el artículo 10 del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

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

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
- 3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.”**
(...)

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

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 2	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 3	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes (...)(Negrillas y subrayas propias)

Para esta instancia, se itera que las normas transcritas que soportaron las dos actuaciones administrativas que la Inspección Quinta de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín, que adelantó contra Natalia Isaza Ramírez, son disimiles en cuanto al objeto y la causa, en la medida en que el propósito de uno y otro proceso son completamente distintos, puesto que el expediente con No. 2-24159-12 M-3, se



persigue la restitución de un bien de uso público, en el otro, esto es, el expediente No. 02-0037285-19, se investiga la responsabilidad por la comisión de comportamientos contrarios a la integridad urbanística; aunado a que los fundamentos facticos y jurídicos de dichas pretensiones son disimiles en ambos procedimientos, hecho que implica que no exista identidad de objeto y causa, pues cada procedimiento tiene su propio fundamento normativo, lo que también impone una distinta perspectiva de análisis, dada la específica finalidad que les corresponde.

En este orden de ideas, anteriormente expuestas, para esta Secretaría es claro que la existencia de la Resolución No. 181-M-3 del 6 de julio de 2012, no es una situación que desvirtúa la presunción de legalidad del acto administrativo objeto de apelación, pues es claro que dicha decisión administrativa no constituye una sanción y no cumple triple identidad de objeto, causa y persona entre dos actuaciones para afirmar la vulneración del principio de non bis in ídem, de cara al objeto del proceso sub examine, en el que se discute un escenario jurídico con una premisa fáctica y jurídica esencialmente distinta, en razón del transcurso de los años, y con un supuesto normativo diferente, debido al paso del tiempo y a los cambios que se han realizado en relación con la normatividad sobre protección de bienes públicos o afectados a uso público.

En definitiva en el presente caso no puede predicarse la afectación al debido proceso por violación al principio del non bis in ídem, toda vez que no se estructuran los elementos de identidad de causa y objeto, en los procedimientos administrativos 2-24159-12 M-3 y el 02-0037285-19 y mucho menos la primera puede considerarse como sanción administrativa en estricto sentido.

Por todo lo anterior, no son de recibo los argumentos esgrimidos por el apoderado recurrente, toda vez que, la decisión se tomó conforme a derecho, verificando el debido proceso sin que pueda alegarse la violación al non bis in ídem, así mismo se garantizó el derecho de contradicción y defensa y con el acervo probatorio obrante en el proceso, se puede determinar que Natalia Isaza Ramírez, es infractora de la normatividad urbanística, por intervenir en bienes de uso público y afectados al espacio público.

Por consiguiente, no cabe duda de que la infracción urbanística existe, conducta que a la luz del artículo 135 Literal A, numeral 3, de la Ley 1801 de 2016, amerita la imposición de la sanción urbanística correspondiente, que para el caso, pero que a juicio del operador jurídico se abstuvo de imponer atendiendo al principio de proporcionalidad y razonabilidad consagrados en el artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

En cuanto a la medida impuesta, la Secretaria de Gestión y Control Territorial, encuentra que para la imposición de sanciones contenidas en el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 se requiere:

- Determinar si existe hecho generador de sanción urbanística.
- Encuadrar dicho hecho en uno de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística establecidos en artículo antes referido.
- Tasar la multa y/o fijar la demolición de acuerdo a los metros cuadrados en que se presente la contravención y el numeral que se determinó como aplicable.

Como se observa en el presente caso, existe un hecho que se constituye en generador de sanción, se determinó una intervención en predios de propiedad del municipio de Medellín, por lo que, se ordenó realizar la demolición, absteniéndose de imponer la multa.

En ese sentido, debe señalarse que las normas urbanísticas son disposiciones de orden público que buscan regular el desarrollo territorial en el país. Por lo tanto, se ha establecido que su aplicación es inmediata de manera que inaplicarla frente a la existencia de la norma urbanística, conlleva un desconocimiento de las competencias asignadas por la Constitución, la ley y a las autoridades territoriales para reglamentar los usos del suelo.

En este sentido queda lo suficientemente claro, que la señora Natalia Isaza Ramírez, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.805.792, es considerada infractora, de lo normado en el artículo 135 Literal A, numeral 3, de la Ley 1801 de 2016, que contempla los comportamientos que son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística por Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir, en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.

En este orden de ideas, la Secretaría de Gestión y Control y Territorial del Municipio de Medellín, procederá a confirmar el acto administrativo emitido por el Inspector Cinco (5) de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín, conforme lo anteriormente indicado.

Finalmente se exhorta a la Inspección que una vez reciba la presente actuación, ejerza las labores tendientes a dar cumplimiento a la orden de demolición con la Secretaría de Infraestructura o dependencia municipal competente.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Secretaría de Gestión y Control territorial.

RESUELVE

PRIMERO. Confirmar el acto administrativo del 12 de diciembre de 2019 (Orden de Policía No. 88), proferida por la Inspección Cinco (5) de Policía Urbana de Primera Categoría de Medellín.

SEGUNDO. Notificar la presente decisión al apoderado de la señora Natalia Isaza Ramírez, de acuerdo a la dirección aportada en el expediente.



TERCERO. Contra la presente decisión no proceden recursos.

CUARTO. Una vez en firme la presente decisión, devuélvase la actuación al Despacho de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Medellín a los cinco (05) días del mes de febrero de dos mil Veinte (2020).

ALEJANDRO ARIAS GARCIA
Secretario de Despacho

Secretaría de Gestión y Control Territorial

Elaboró: Daniel Botero Bedoya
Secretaría de Gestión y Control Territorial

Revisó y Aprobó: Andrés Felipe Seguro Montoya
Abogado Contratista
Secretaría de Gestión y Control Territorial

SECRETARÍA DE GESTIÓN Y CONTROL TERRITORIAL

NOTIFICACIÓN PERSONAL
Secretaría de Gestión y Control Territorial
RESOLUCIÓN N°. 202050008101
(5 de febrero de 2020)

El día ____ de _____ de 2020, siendo las ____, se notifica al APELANTE _____, identificado con C.C. _____ de la Resolución que antecede. Contra la presente no procede recurso alguno. Se entrega copia íntegra de la resolución.

FIRMA

NOTIFICÓ
AUXILIAR ADMINISTRATIVO

