



ALCALDÍA MUNICIPAL
DE CAJICÁ

352

RESOLUCIÓN APE-IU No. _____
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

DE 2019 – PÁG. 1 DE 15

RESOLUCIÓN APE-IU No. _____

352

DE 2019

(04 JUN 2019)

N° 352

04/jun/19

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN
CONTRA LA ORDEN DE POLICIA IMPUESTA POR LA INSPECCIÓN DE
POLICIA No. 2 DENTRO DEL PROCESO No. 028-2018 POR
COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO Y A LA INTEGRIDAD
URBANISTICA"**

COMPETENCIA

Conforme a lo establecido en la Ley 1801 de 2016 en el artículo 198 numeral 5, La Secretaría de Planeación Municipal de Cajicá es una autoridad administrativa especial de policía y de acuerdo al artículo 207 de la misma ley, es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones proferidas por la Inspección de Policía en los procesos sancionatorios de carácter policivo por las infracciones urbanísticas

ASUNTO A RESOLVER

Se procede a resolver el Recurso de Apelación interpuesto por la señora **FRANCELINA BAYONA ROBLES** en contra de la orden de policía dictada el día 25 de enero de 2019, proferido por la Inspectora Segunda de policía del Municipio de Cajicá, dentro del proceso No 028-2018 por Comportamiento Contrarios a la integridad urbanística.

ANTECEDENTES FACTICOS Y PROCESALES

Que mediante memorando AMC-MSP-0757-2018, la Dirección de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Planeación del municipio de Cajicá, remitió a la Inspección Segunda de Policía informe técnico de visita ocular realizada el día 06 de julio del 2018 al predio identificado con número catastral 00-00-0002-0419-000 con matrícula inmobiliaria número 103015400674693 (Nueva), ubicada en la Vereda Chuntame – Sector Quebrada del Campo Predio La Pradera en Cajicá, propiedad de **FRANCELINA BAYONA**. En dicho informe se señala:

*"En la inspección realizada se encontró, una construcción de 1º piso destinada presumiblemente para almacenaje de madera. Obra realizada en estructura de madera y cubierta en teja de fibrocemento eternit. Intervención que actualmente se encuentra culminada. Pudiendo determinar así una presunta infracción con un área aproximada de 250,00 M2, los cuales **NO** cuentan con Licencia de Construcción y **NO** se puede legalizar puesto que es una construcción **NO** tecnificada."*



GP-CER427821



GP-SC-CER427820



CAJICÁ, NUESTRO COMPROMISO



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Que el día veintitrés (23) de julio de dos mil dieciocho (2018), la Inspección Segunda de Policía, expidió Auto avocando conocimiento de proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística en contra de la señora FRANCELINA BAYONA RODRIGUEZ.

Que el día veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), se llevó a cabo Audiencia pública por comportamientos contrarios al cuidado e integridad urbanística – Proceso No. CCIU 028-2018. A dicha audiencia comparecieron: La Inspectora Segunda de policía, doctora NATALIA NORATTO JAIMES, el técnico administrativo ANDRES FELIPE RAMIREZ GIRALDO, la arquitecta contratista de la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria YANIRA NAVARRETE MOYANO y la señora FRANCELINA BAYONA ROBLES, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.164.272, expedida en Zipaquirá – Cundinamarca, en calidad de presunta infractora.

Que, en audiencia pública por comportamientos contrarios al cuidado e integridad urbanística, la señora FRANCELINA BAYONA ROBLES, declaró:

PREGUNTADO: *Sírvase decir a este despacho que tiene que manifestar en relación al informe técnico remitido mediante memorando AMC-MSP-0757-2018 de fecha nueve (09) de julio de dos mil dieciocho (2018), que se le pone de presente, y que fuera enviado por la Secretaría de Planeación Municipal.* **CONTESTO:** Bueno yo no le vi problema para arrendar para la carpintería, porque pensé que era una cosa con la que menos iba a perjudicar a los vecinos, yo no tengo construcciones nuevas, yo eso lo tengo hace mucho tiempo, la enramada lleva más de un año, además yo vivo de eso porque yo no tengo pensión yo no tengo nada, me toca defenderme con lo del arriendo. **PREGUNTADO:** *Sírvase aclarar al Despacho, si atendió la diligencia de visita de inspección por parte del funcionario de la Secretaría de Planeación en fecha seis (06) de julio de dos mil dieciocho (2018), en el lugar donde se encuentra la obra.* **CONTESTO:** No yo no la atendí, me informo un vecino que me dijo que estuvieron funcionarios de Planeación y después vinieron otros de la alcaldía a mirar lo del restaurante, pero eso ya no existía, yo no vivo ahí, paso de vez en cuando, una vez al mes. **PREGUNTADO:** *Sírvase manifestar al Despacho, si tiene usted conocimiento que adelantar obras en construcción, sin obtener la licencia expedida por la Secretaría de Planeación, genera un comportamiento contrario a la integridad urbanística.* **CONTESTO:** No, yo no sabía eso porque como las casitas son viejas, ya estaban ahí cuando yo compre el predio, yo no he hecho construcción ahí. **PREGUNTADO:** *Sírvase manifestar al Despacho, si actualmente existe trámite del proyecto de licenciamiento de la construcción realizado ante la Secretaría de Planeación.* **CONTESTO:** No hay nada porque yo cuando compré el predio ya estaban las casitas y para la estructura metálica no la hice yo, esos son unos campamentos que hicieron mientras estaban haciendo la vía, lo utilizaban hasta los de aguas de Cajicá, yo solo di el permiso para que tuvieran ahí la maquinaria. **PREGUNTADO:** *Sírvase manifestarle al Despacho como adquirió el predio y si se encuentra legalizado en este momento.* **CONTESTO:** Ese predio fue comprado a tres personas a ISABEL OBDULIA Y JULIO NAVARRETE, y tengo las escrituras y pago el impuesto predial. **PREGUNTADO:** *Sírvase explicarle a este despacho, en que consiste la construcción que se encuentra en el predio y en qué estado se encuentra la misma.* **CONTESTO:** Esa construcción está hecha en latas y maderas, lleva un año, la hizo el señor que tiene en arriendo el predio, el señor MAURICIO CUERVO CASALLAS, con cedula 3.242.929 de Villapinzon, tiene eso para secar madera. **PREGUNTADO:** *Sírvase manifestarle a este despacho, si tiene conocimiento de proceso administrativo alguno tramitado por otra dependencia de*





SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

la administración Municipal, sobre la construcción objeto del proceso. **CONTESTO:** No. **PREGUNTADO:** Sírvasse manifestarle a este despacho si conoce la destinación específica del predio y que tipo de actividades se pueden desarrollar en el mismo. **CONTESTO:** No tengo ni idea, yo toda la vida tuve ese predio para negocios y pago impuestos. **PREGUNTADO:** Sírvasse manifestarle a este despacho que tipo de actividad económica, se ejerce en el lugar, y desde hace cuánto tiempo. **CONTESTO:** Yo siempre tuve en ese predio negocio, canchas de tejo y venta de cerveza y piquetes, pero actualmente se arrendo para carpintería al señor MAURICIO CUERVO CASALLAS. **PREGUNTADO:** Sírvasse manifestarle a este despacho conforme el concepto emitido en el memorando AMC-MSP-0757-2018 de fecha nueve (09) de julio de dos mil dieciocho (2018), el cual establece que NO será objeto de legalización la construcción, que pretende hacer con la misma que allí se encuentra en el predio. **CONTESTO:** No sé qué hacer, no he tenido tiempo, yo vivo de ese predio. **PREGUNTADO:** Sírvasse decir al despacho si desea agregar, corregir o aclarar algo más a la presente diligencia. **CONTESTO:** Lo único que veo es que los vecinos me tienen una persecución para no dejarme trabajar, no son todos, son unos, hasta la junta de acción comunal, están mirando que hago y que no hago. Esa construcción no la hice yo, yo solo arrende, y quiero que vaya a revisar la arquitecta de esta oficina. Aporto los impuestos del predio y la copia de la cédula del señor MAURICIO CUERVO CASALLAS.”

Que posteriormente, la arquitecta contratista de la Secretaría de Gobierno, **YANIRA NAVARRETE MOYANO**, declaró:

“PREGUNTADO: Sírvasse decir al despacho en que consiste la infracción urbanística que se evidencia en el informe técnico remitido mediante memorando AMC-MSP-0757-2018 de fecha nueve (09) de junio de dos mil dieciocho (2018). **CONTESTO:** Se puede evidenciar por la Secretaría de Planeación de fecha 06 de julio de 2018, que efectivamente hay una estructura en madera y teja eternit la cual no es susceptible de aprobación por parte de la Secretaría de Planeación de conformidad con lo escrito en el memorando AMC-MSP-0757-2018. **PREGUNTADO:** Tiene algo más que decir a la presente diligencia. **CONTESTO:** Se le explica a la señora FRANCELINA, que, para poder realizar una construcción en su predio, primero debe dirigirse a la Secretaría de Planeación para obtener la respectiva licencia. Igualmente, se le informa, que contravenir el uso de suelo que establece el plan de ordenamiento territorial puede acarrear unas sanciones establecidas en el artículo 135 numeral 9 literal C: “uso diferente al señalado en la licencia de construcción”.

Que la Inspección segunda de policía, procedió a suspender la audiencia pública a fin de solicitar concepto a la Secretaría de Planeación, de que la presunta infractora aportara el material probatorio y de estudiar la viabilidad de vincular al proceso al señor MAURICIO CUERVO CASALLAS.

Que a folio 21, reposa oficio AMC-OSP-2798-2018, en respuesta a la petición radicada bajo el número 15860-18, la Secretaría de Planeación le informa a la señora FRANCELINA BAYONA:

“(…) La Secretaría de planeación por medio de la presente, se permite aclarar los usos para el predio e la referencia, inscrito con la matrícula inmobiliaria No. 103015400674693, ubicado sobre la vía Molino – Manas de la vereda Chuntame de Cajicá, donde según el acuerdo 016 de 2014 (PBOT) de Cajicá, se encuentra en zona Rural, área de actividad **Vivienda Campestre.**



GP-CER427821



CONSG-CER427820



Verificando el cumplimiento del uso del suelo, según el artículo 128, ficha NUG-R-9, las actividades permitidas son:

SUELO RURAL - ÁREAS DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS		Ficha No. NUG - R - 9
ÁREAS DE ACTIVIDAD VIVIENDA CAMPESTRE		
USOS		
Uso Principal	Vivienda campestre unifamiliar.	
Usos Compatibles	Recreacional (activo y pasivo), Conservación de flora y recursos conexos. Agropecuario tradicional. Establecimiento institucional de tipo rural (Dotacional Tipo I, según el Artículo 125 del presente Acuerdo).	
Usos Condicionados	Infraestructura de servicios públicos,	
Usos Prohibidos	Los demás.	

En razón a lo anterior, la actividad de Carpintería no está permitida en el predio en mención, teniendo en cuenta que dicha actividad pertenece al Uso Comercial y de Servicios del Grupo III, y no es compatible con la actividad Residencial. De la misma forma, las actividades anteriores realizadas en el inmueble, tales como canchas de tejo y restaurante tampoco están contempladas para funcionar en el predio.”

Que el día 25 de enero de dos mil diecinueve (2019), se llevó a cabo audiencia pública de fallo por comportamientos contrarios al cuidado e integridad urbanística dentro del proceso CCIU No. 028-2018. A dicha audiencia comparecieron: La inspectora Segunda de Policía del Municipio de Cajicá, doctora NATALIA NORATTO JAIMES, el técnico administrativo ANDRES FELIPE GIRALDO, y la señora FRANCELINA BAYONA ROBLES.

Que la Inspección Segunda de Policía, consideró:

“Para este despacho es claro que se ha presentado un comportamiento contrario al cuidado e integridad urbanístico, de conformidad con la ley 1801 de 2016 en su artículo 135, toda vez que habiéndose realizado una valoración integral de las pruebas obrantes en el expediente y las cuales fueran relacionadas anteriormente, no cabe duda que a la fecha, la señora FRANCELINA BAYONA ROBLES, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.164.272 expedida en Zipaquirá – Cundinamarca, en su calidad de propietaria y arrendadora del predio ubicado en la Vereda Chuntame, sector Quebrada del Campo, predio la Pradera con numero catastral 00-00-0002-0419-000 con matrícula inmobiliaria 103015400674693, desconoció lo previsto en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 016 de 2014, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias objeto de estudio.

Respecto del uso del suelo, es pertinente aclarar que el predio está clasificado bajo



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

las siguientes características, de conformidad con el oficio AMC-OSP-2798-2018 emitido por la Dirección de Desarrollo Territorial: “Uso principal: Vivienda campestre unifamiliar. Usos Compatibles: Recreacional (activo y pasivo), Conservación de flora y recursos conexos. Agropecuario tradicional. Establecimiento institucional de tipo rural (Dotacional Tipo I, según el Artículo 125 del presente Acuerdo). Usos Condicionados: Infraestructura de servicios públicos, Usos prohibidos: Los demás.” Por consiguiente, la actividad económica que se desarrolla en la actualidad en el predio (CARPINTERIA), no se encuentra como actividad viable en el sector, por consiguiente, la misma, debe ser retirada de forma inmediata, a fin de restablecer el orden urbanístico so pena de iniciar los procesos administrativo – policivos respectivos de conformidad con el Plan Básico de Ordenamiento Territorial.”

Conforme a lo anterior, la Inspección Segunda de Policía, resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO: IMPONER, a la **señora FRANCELINA BAYONA ROBLES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.164.272 expedida en Zipaquirá – Cundinamarca, **MEDIDA CORRECTIVA DE MULTA ESPECIAL**, teniendo en cuenta el artículo 181 numeral 2, literal b, de la Ley 1801 de 2016, (...)

“ Quien incurra en cualquiera de las infracciones urbanísticas señaladas en el Libro II del presente Código o en las disposiciones normativas vigentes, se le impondrá además de otras medidas correctivas que sean aplicables y las sanciones de tipo penal a que haya lugar (...) “ a) Estratos 3 y 4: de ocho (8) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”, para el caso concreto y atendiendo a la clasificación del estrato, información que reposa en el informe técnico allegado por parte de la Secretaría de Planeación Municipal, correspondiente al estrato No. 3; se pondera bajo los principios razonabilidad y favorabilidad la medida aplicando la sanción de ocho (08) salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV, los cuales corresponden a la suma de **SEIS MILLONES SEISCIENTOS VEINTICUATRO MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$6.624.928,00) M/CTE**, suma que deberá ser consignada en la cuenta destinada para tales efectos y que disponga la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cajicá.

ARTÍCULO SEGUNDO: La presente medida correctiva de multa deberá consignarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la imposición de la misma, so pena de iniciar cobro de intereses equivalentes al interés moratorio tributario vigente. No obstante, lo anterior, si transcurridos noventa (90) días, sin que hubiera sido cancelada la respectiva multa se procederá a iniciar el cobro coactivo, incluyendo los intereses en mora y los costos del cobro coactivo, conforme lo establecido en el artículo 182 de la Ley 1801 de 2016.

ARTICULO TERCERO: ORDENAR, a la propietaria del inmueble señora FRANCELINA BAYONA ROBLES, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.164.272 expedida en Zipaquirá – Cundinamarca, la **DEMOLICIÓN Y/O DESMONTE** de la estructura de madera y cubierta en teja de fibrocemento eternit de aproximadamente 250.00 M2, la cual no cuenta con licenciamiento; otorgando este despacho a la infractora un plazo de **DIEZ (10) DIAS HABLES**, para que se ejecute la orden de forma voluntaria de lo contrario se dará aplicación al artículo 135 parágrafo 5 de la ley 1801 de 2016.”

Que, notificada la medida correctiva en estrados, la señora FRANCELINA BAYONA ROBLES interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación, argumentando:



GP-GER4427821



CO-SC-CER427820



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

“Yo considero que no debo pagar esta multa porque yo no hice esa construcción, ni le autorice al señor MAURICIO CUERVO CASALLAS a construir nada, yo no me siento culpable y yo no tengo plata para pagar esa multa. El señor MAURICIO me dijo que si él consideraba que él había cometido una irregularidad y que él está consciente y que él va a desocupar, que él ya consiguió a donde irse, que no es tan fácil desbaratar e irse, y yo estoy frustrada por esta situación. Yo no considero que esto sea favorable y legal porque no tengo como pagar esa multa, porque yo tengo eso en arriendo y vivo de eso. El señor MAURICIO no me ha pagado el arriendo en casi tres (03) meses. Si yo hubiera sabido en que me iba a meter no hubiera arrendado eso, no me hubiera metido en ese problema tan grave. Solicito que este caso lo revise la Secretaría de Planeación Municipal, porque yo no hice nada. Quiero aclarar que la persona que hizo el negocio con el señor MAURICIO CUERVO, fue mi hija LUZ MIREYA MARTINEZ BAYONA, ella pidió datos y la que hizo el negocio.”

Que la Inspección Segunda de Policía consideró: *“Infundados los argumentos esgrimidos por la recurrente, por consiguiente se mantendrá la decisión de la imposición de **MEDIDA CORRECTIVA DE MULTA ESPECIAL**, como quiera que quedó plenamente probado que la señora FRANCELINA BAYONA ROBLES, identificada con cédula de ciudadanía No. 21.164.272 expedida en Zipaquirá – Cundinamarca, mediante un contrato de arrendamiento permitió que se ocupara el predio, realizando la construcción de la estructura objeto de las presentes diligencias, desconociendo el trámite legal ante la Secretaría de Planeación Municipal, siendo este procedimiento necesario para la legalización de una construcción, tipificándose el artículo, literal y numeral en mención del Código Nacional de Policía y Convivencia. Además, se evidencio del material probatorio que hace parte integral del proceso, que la actividad económica que actualmente se desarrolla en el predio, no es compatible con el sector, contraviniendo el Plan Básico de Ordenamiento Territorial – Acuerdo No. 014 de 2014.”*

Que mediante memorando AMC-SG-IP2-027-2019, la Inspección Segunda de Policía, remitió a este despacho expediente C.C.I.U No. 028-2018.

Que mediante escrito radicado bajo el número 1192-2019, la señora FRANCELINA BAYONA sustento recurso de apelación.

Que en jornadas de Alcaldía Contigo, la señora FRANCELINA BAYONA solicitó que se revocara multa por desmontar objeto material de infracción urbanística.

Que el 4 de febrero de 2019, este despacho expidió Auto No. 004 **“MEDIANTE EL CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS PARA RESOLVER RECURSO DE APELACIÓN Y SE ORDENA LA PRÁCTICA DE PRUEBA DE VISITA DE INSPECCIÓN OCULAR DENTRO DEL PROCESO C.C.I.U No. 028-2018”**

Que el día 13 de febrero del 2019, se llevó a cabo visita técnica de inspección ocular, al predio de la señora FRANCELINA BAYONA ubicado en la vía Molino – Manas, identificado con cedula catastral número 00-00-0002-0419-000. Dicha visita fue realizada por las contratistas de la Secretaría de Planeación: Jenny Chávez en calidad de ingeniera civil y Johana Carrera Marin, en calidad de abogada. En el informe rendido de la visita técnica se señaló:

“Se evidencia construcción en perfiles metálicos y latas, sin cubierta.



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

En proceso de desmonte, perfiles de cubierta en costado y sin evidencia de tejas. Se adjunta registro fotográfico. Propietaria informa que el día 20 de febrero estará retirada toda la estructura.”

Que el día 21 de marzo del 2019, se llevó a cabo nuevamente, visita técnica de inspección ocular al predio de la señora FRANCELINA BAYONA ubicado en la vía Molino – Manas, identificado con cedula catastral número 00-00-0002-0419-000. Dicha visita fue realizada por las contratistas de la Secretaría de Planeación: Jenny Chávez en calidad de ingeniera civil y Johana Carrera Marin, en calidad de abogada. En el informe rendido de la visita técnica se señaló:

“Se observa en el predio el desmonte total de la estructura metálica y limpieza del lote.

Se hace registro fotográfico de la zona.”

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

“

FUNDAMENTOS DE HECHO

1. Efectivamente, aunque el predio es mío, en cada oportunidad que tuve le manifesté a la señora inspectora que ese predio estaba arrendado, y que mi arrendatario en ningún momento me solicitó ni me comentó que iba a hacer aquella construcción. Tuve que enterarme de ello al momento de ser citada a las audiencias del proceso que se inició en mi contra.
2. En ningún momento se procuró ahondar en la responsabilidad de mi arrendatario, sino se me vinculó a mí directamente, y se me procesó y condenó, omitiendo en todo momento que les estaba dejando de manifiesto quién era el responsable.
3. En iguales condiciones se manifestó el recurso de reposición, siendo este resuelto de manera insuficiente, debido a que, de acuerdo a las palabras de la inspectora de policía, quedó plenamente probada mi responsabilidad, por el simple hecho de haber celebrado un contrato de arrendamiento sobre mi predio; como si aquello por sí solo, representara un mandato de responsabilidad solidaria y objetiva de mi parte, respecto de los actos que el arrendatario realice sobre el inmueble.
4. No se contempló que aquel contrato no especificara las calidades de responsabilidad asumidas por mi arrendatario o por mí como arrendador, frente a posibles contravenciones que uno u otro pudiéramos cometer.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Habiendo dejado por sentado los hechos relevantes para el presente recurso, procederé a presentar mis argumentos jurídicos, en las siguientes condiciones:

1. Aunque la señora inspectora contempló las condiciones normativas para imponer las medidas correctivas de demolición y multa especial de urbanismo; no hizo lo mismo



GP-CER407821



CO-SC-CER427820





SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

respecto de las condiciones específicas de mi proceso. Ello hace evidente su puesta en contra vía respecto de los preceptos y paradigmas que da el Código Nacional de Policía para que las diferentes autoridades de policía realicen sus procedimientos. Hago especial referencia a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, dictados por aquella norma en su artículo 8, numeral 12. El cual cito: “La adopción de medios de policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable **atendiendo las circunstancias de cada caso** y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario” (negrilla es mía). No es necesario analizar mucho el caso para entender que era completamente desproporcionada la imposición de la multa especial, especialmente si se hubiera tenido en cuenta que, para las circunstancias especiales del presente proceso, yo no era la directa responsable de la construcción hecha, y que muy por el contrario hablé en repetidas ocasiones con el arrendatario responsable para que corrigiera y retirara esa construcción. Es poco razonable igualmente imponer sobre mí el deber de retirar esa construcción **en un plazo de 10 días**, siendo una persona de la tercera edad, con el gravamen de tener que responder a la multa de casi **siete millones de pesos**, habiéndole manifestado en repetidas ocasiones a la señora inspectora que los ingresos de ese arrendamiento eran mi fuente de sustento y que aun así estaba tramitando la terminación del contrato, por lo cual estaba solicitando plazo para marzo de este año.

2. Sobre las actuaciones de policía recae igualmente el deber de aplicación del principio de necesidad (numeral 13, artículo 8, ley 1801 de 2016), por la cual dichas autoridades deben adoptar **exclusivamente** los medios necesarios y rigurosamente idóneos para restablecer el derecho y/u orden público vulnerados. Lo que hace más evidente que, el imponerle a una persona en mis condiciones, una multa tan elevada monetariamente, que a efectos prácticos dificultaría el poder disponer de los medios **necesarios e idóneos** para llevar a cabo el retiro y demolición de la construcción que motivó el proceso No. CCIU 028-2018.

3. Aunado a esto, debemos tener en cuenta también el principio de solidaridad (numeral 9), del cual se evidencia su falta de aplicación en estos procedimientos. Ya que por mis condiciones económicas, físicas, y especialmente, por mi **falta de responsabilidad**, para cualquier persona con un poco de noción solidaria, habría sido necesario buscar vías para darme el plazo solicitado, y así mismo, para evitar en la medida de lo posible, imponer unas sanciones tan desproporcionadas, ineficaces y peyorativas, como las adoptadas por la señora Noratto.





SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

4. Finalmente, se vulneró el principio establecido en el numeral 8 del artículo 8 del Código de Policía, vulnerando así mi derecho fundamental al **debido proceso**. Ya que la misma Constitución Política (art. 29), manifiesta que los procesos y juicios deben ser llevados con observancia de las formas propias de cada juicio. Siendo aquellas "las reglas -señaladas en la norma legal- que, de conformidad con la naturaleza de cada juicio, determinan cada una de las etapas propias de un proceso y que, a su vez, se constituyen en las garantías de defensa y de seguridad jurídica para los intervinientes en el respectivo litigio" (Sentencia C-140-1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Tales formas han sido cumplidas, sin duda. Pero como nos ha enseñado nuestro propio ordenamiento jurídico, el derecho formal, debe ser ejecutado, siempre, cediendo y ajustándose al derecho sustancial (Art. 228 Constitucional). Así pues: "Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia "prevalecerá el derecho sustancial", está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de intereses. Es evidente que en relación con la realización de los derechos y la solución de los conflictos, el derecho procesal, y específicamente el proceso, **es un medio**"¹ (negrilla es mía). Medio del cual en este caso, y al sopesar las sanciones impuestas, es evidente que no se ha usado de manera correcta para llegar al fin apropiado, que para este caso sería la restitución de orden urbanístico.

5. A lo anterior lo apoya el principio constitucional de justicia material, concomitante al principio de prevalencia del derecho sustancial, establecido en la jurisprudencia constitucional, de la siguiente forma:

"Desde sus primeros pronunciamientos la Corte se ha referido al principio de la justicia material señalando que el mismo "se opone a la aplicación formal y mecánica de la ley en la definición de una determinada situación jurídica. Por el contrario, exige una preocupación por las consecuencias mismas de la decisión y por la persona que es su destinataria, bajo el entendido de que aquella debe implicar y significar una efectiva concreción de los principios, valores y derechos constitucionales"². No obstante, este Tribunal también ha manifestado que el principio de la justicia material no puede ser considerado como absoluto en cuanto a su aplicación para la determinación de una situación jurídica. En este sentido, ha sostenido que dicho supuesto es "insostenible teóricamente e impracticable judicialmente" dado que se estarían desconociendo las formalidades establecidas para el reconocimiento del derecho en beneficio de una consideración fáctica. La aplicación de este principio es de carácter obligatorio dentro de las actuaciones y decisiones de la Administración cuando define situaciones jurídicas, las cuales además de ajustarse al ordenamiento jurídico y de ser proporcionales a los hechos que le sirven de causa o motivo, deben responder a la idea de la justicia material. De igual forma, lo es en la función ejercida por los jueces en el análisis de los casos concretos, quienes dentro del estudio probatorio deben evitar incurrir en el exceso ritual manifiesto, en la inobservancia del material probatorio, y por el contrario han de sujetarse a los contenidos, postulados y principios constitucionales de forzosa aplicación, como la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas"³ (negrilla fuera de texto).

6. Así pues, es evidente que, aunque la sanción impuesta en mi contra responde a las formalidades establecidas para los comportamientos contrarios a urbanismo, plasmados en el artículo 135 de la ley 1801 de 2016; imponer semejantes sanciones es contrario a derecho al desconocer la sustancia y circunstancias especiales del caso, y al no llevar a cabo la aplicación correcta de los diferentes principios dados por la constitución y la ley.



GP-CER432821



GP-CER432821



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

7. Por otro lado, es necesario tachar de improcedente la imposición de la orden hoy recusada, debido a que las mismas han sido impuestas en mi contra, siendo yo ajena a la responsabilidad sobre las mismas. Es importante señalar que, al no ser yo quien realizó las obras objeto de juzgamiento; la señora inspectora ha atribuido la responsabilidad objetivo y/o solidaria de mi parte sobre las mismas. De ello se evidencia al concluir en la audiencia de fallo, que yo era efectivamente autora de las contravenciones al tener vigente un contrato de arrendamiento sobre el mismo.

8. A lo anterior, debo manifestar que en el contrato celebrado entre mi persona como arrendadora, y el señor MAURICIO CUERVO CASALLAS, como parte arrendataria, no se evidencia ninguna cláusula o acuerdo expreso en el que se reconociera la responsabilidad **solidaria** de los contratantes, para responder frente a cualquier infracción o contravención.

9. Si la señora inspectora hubiera tenido en cuenta lo manifestado por mí, y hubiera revisado el contrato de arrendamiento, se podría verificar tal situación. En consecuencia, adjunto a este escrito, copia de aquel acto jurídico para que se verifique lo afirmado en este numeral.

10. Por ello es necesario analizar dos puntos a saber: la responsabilidad o culpabilidad y las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento. Para así determinar mi condición de infractora o mi exclusión de la misma.

11. Como primer punto referente a mi responsabilidad, es procedente analizar el principio de culpabilidad, derivado del artículo 29 constitucional, según el cual nadie puede ser considerado culpable hasta que se le condene como tal. Situación que, aunque efectivamente se ha dado, no se ha realizado con respeto de los preceptos para establecer la culpabilidad de la misma, al no demostrarse dolo, o culpa, ya sea por impericia, negligencia o imprudencia, de mi parte, para que la infracción juzgada se produjera. Se resolvió el proceso 028-2018 desde el presupuesto que el predio era mío y que la contravención a las normas urbanísticas eran culpa mía, sin presentar pruebas del nexo causal entre el perjuicio o infracción causadas, los hechos ocurridos y mi supuesta responsabilidad sobre aquellos. Y si, muy por el contrario, se ignoraron mis argumentos sobre el hecho de que aquellas obras se habían llevado a cabo **sin mi consentimiento y conocimiento**.

12. Se atribuyó, como ya se mencionó, la ocurrencia de una responsabilidad solidaria de mi parte, situación que a todas luces es contraria a ley. La responsabilidad solidaria se define como aquella situación en que las obligaciones surgidas de hechos o actos jurídicos se pueden reclamar en su totalidad, de manera conjunta a los deudores, o en su defecto a uno de ellos (Pasiva); o se pueden pagar a ambos acreedores, o a uno solo de ellos (activa); siendo en el caso de la primera (pasiva), improcedente para el deudor al cual se le exige, reclamar la división de la misma. Como lo establecen los artículos 1570 y 1571.

11. La aplicación es contraria al ordenamiento jurídico; esto al analizar las consideraciones de la Honorable Corte Constitucional, quien en Sentencia C-699 de 2015, habiendo expuesto sendos ejemplos jurisprudenciales⁴, determinó que: “la Corte ha admitido que, en materia de derecho administrativo sancionatorio, el legislador puede prever un régimen de solidaridad, a **condición de que se respeten las garantías propias del debido proceso y se demuestre el grado de responsabilidad del sancionado**. De igual manera, sólo en casos muy excepcionales, la jurisprudencia ha admitido la existencia regímenes de responsabilidad administrativa objetiva” (negrilla es mía). Lo cual, de acuerdo a lo anteriormente manifestado en este escrito, no se cumplió. Lo que hace inaplicable tal responsabilidad.





ALCALDÍA MUNICIPAL
DE CAJICÁ

RESOLUCIÓN APE-IU No. -

352

DE 2019 - PÁG. 11 DE 15

SECRETARIA DE PLANEACIÓN

12. Otra arista del primer punto mencionado, es la responsabilidad objetiva. La cual, es definida en la jurisprudencia, en los siguientes términos: "Tradicionalmente se ha dicho que la responsabilidad por el hecho ajeno tienen su fundamento en la sanción a la falta de vigilancia para quienes tienen a su cargo el sagrado depósito de la autoridad. Es una modalidad de la responsabilidad que deriva de la propia culpa al elegir (in eligendo) o al vigilar (in vigilando) a las personas por las cuales se debe responder. También se ha sostenido que el fundamento radica en el riesgo que implica tener personas por las cuales se debe responder, por lo cual la ley ha querido que exista aquí una responsabilidad objetiva, esto es sin culpa; y modernamente se sostiene que el verdadero fundamento de la responsabilidad por el hecho ajeno está, en el poder de control o dirección que tiene el responsable sobre las personas bajo su dependencia o cuidado"⁵.

13. Siendo la misma, impuesta cuando se cumplen las siguientes condiciones:

"La Corte [Constitucional] ha señalado que la imposición de sanciones por responsabilidad objetiva, se ajusta a la Constitución, si y solo si, la sanción administrativa cumple con las siguientes exigencias: (i) que se trate de un tipo de sanción que **no afecte de manera específica el ejercicio de derechos fundamentales**, ni afecten de manera directa o indirecta a terceros; (ii) que la sanción tenga un carácter meramente monetario; y (iii) que se trate de sanciones de menor entidad"⁶ (corchete y negrilla fuera de texto). Siendo evidente en este caso que no se cumple cabalmente esos preceptos, debido a que, como ya se mencionó, no se ha dado correcto respeto a mi derecho fundamental al debido proceso.

14. Mayor es la inaplicabilidad de la mencionada responsabilidad objetiva a este caso, esto cuando se confronta el mismo, con las consideraciones jurisprudenciales pertinentes, entre las que se incluyen las sentencias T-270 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, y la ya citada C-089 de 2011; en las cuales se incluye como requisito *sin equa non* para dar aplicación a la responsabilidad objetiva en el régimen administrativo sancionatorio, que la cabida a tal responsabilidad, se haya incluido expresamente en la respectiva norma aplicable, según el legislador encuentre lugar para la misma. Siendo inaplicable pues, la responsabilidad objetiva, a los procesos por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, así como a otros procesos policivos, debido a que en la Ley 1801 de 2016 no se da la facultad a las autoridades de policía de dar aplicación al régimen de responsabilidad objetiva.

15. Por ello, ni la responsabilidad objetiva, ni la solidaria, serían aplicables a este caso. Dando para mayor muestra de desacierto, que ni siquiera se produjo o demostró un vínculo de culpabilidad, entre mi persona y las obras ejecutadas en mi predio.

16. Como segundo punto, cabe resaltar que los anteriores tipos tampoco se pueden esgrimir en referencia al contrato, ya que aquellas no han sido pactadas en aquel acto jurídico, no son apreciadas por el Código de Comercio en sus artículos 515 y subsiguientes; ni de las consideraciones normativas de la ley 810 de 2003⁷.

17. Por todo lo anterior, resulta improcedente la imposición de la sanción proferida por la Inspectoría de Policía, Natalia Noratto Jaimes. Toda vez que para la decisión tomada no se probó mi responsabilidad sobre las infracciones motivo de proceso; dando aplicación a una responsabilidad solidaria y/u objetiva, improcedente para este tipo de procesos.



GP-CER427821



CO-SC-CER427825



CAJICÁ, NUESTRO COMPROMISO



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

18. Igualmente, se dio aplicación incorrecta, rigorista y repleta de formalidades, sin tener en consideración las particularidades de la situación a manejar. Situación que vulnera mis derechos, así como los preceptos normativos y constitucionales que rigen el tipo de proceso al que me he visto sometida.

PRETENSIONES

Como es evidente y con base a lo expuesto, solicito a su despacho **conceder la presente apelación**, y en consecuencia, **REVOCAR** la decisión proferida por la señora inspectora de policía, Dra. Natalia Noratto Jaimes, en curso de audiencia pública celebrada el día 25 de enero de 2019, dentro del proceso por comportamientos contrarios a la integridad urbanística No. CCIU 028 de 2018.

CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Una vez analizado el expediente del proceso adelantado por la Inspección de Policía Primera, este Despacho presenta las siguientes consideraciones:

Que, dentro del proceso, la señora FRANCELINA BAYONA declaró:

“Esa construcción está hecha en latas y madera, lleva un año, la hizo el señor que tiene en arriendo el predio, el señor MAURICIO CUERVO CASALLAS, con cédula 3.242.929 de Villapinzon, tiene eso para secar madera (...)”

Que, con fecha de 21 de septiembre del 2018, la inspectora segunda de policía, decidió suspender la audiencia, señalando que se debería estudiar la viabilidad de vincular a las diligencias, al señor MAURICIO CUERVO CASALLAS.

Que, dentro de la audiencia pública de fallo por comportamientos contrarios al cuidado e integridad urbanística, no se señalaron las razones por las cuales no se vinculó al señor MAURICIO CUERVO CASALLAS.

Que, contra la orden de policía, la señora FRANCELINA BAYONA, interpuso recurso de reposición y de apelación, sustentando el recurso de reposición, argumentando:

“Yo considero que no debo pagar esta multa porque yo no hice esa construcción, ni le autorice al señor MAURICIO CUERVO CASALLAS a construir nada, yo no me siento culpable y yo no tengo plata para pagar esa multa. El señor MAURICIO me dijo que si él consideraba que él había cometido una irregularidad y que él está consciente y que él va a desocupar, que él ya consiguió a donde irse, que no es tan fácil desbaratar e irse, y yo estoy frustrada por esta situación. (...)”

Que la Inspección segunda de policía, señalo: *“(...) quedo plenamente probado que la señora FRANCELINA BAYONA ROBLES, identificada con cedula de ciudadanía No. 21.164.272 expedida en Zipaquirá – Cundinamarca, mediante contrato de arrendamiento permitió que se ocupara el predio, realizando la construcción de la estructura objeto de las presentes diligencias (...)”* (Subrayado fuera del texto)



GP-CER422821



CO-SC-CER422830





SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Que la potestad sancionatoria de la administración o IUS PUNIENDI del Estado, debe ejercerse garantizando el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, esto es, garantizando el debido proceso. Conforme a lo anterior, este despacho procederá a analizar la conducta y determinar si la misma ha sido enmarcada en el principio de legalidad y, en consecuencia, si se cumplen los elementos de la tipicidad de la conducta.

La ley 1801 de 2016 por el cual se expide El Código Nacional de Policía y Convivencia, en su artículo 135 establece los comportamientos contrarios a la integridad urbanística:

“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.

4. **En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.**” (Negrilla fuera del texto)

Que con ocasión de la apelación surtida, se procedió a realizar visita al predio en mención lo anterior con ocasión de verificar si se había restituido la integridad urbanística en virtud de solicitud verbal efectuada por la infractora, ante lo cual se procedió a realizar visita el día 21 del mes de marzo del año 2019, lo anterior a fin de respetar el debido proceso y en especial de validar la aplicación del principio de favorabilidad consagrado en la ley 1801 de 2016, establecido en los siguientes términos:

“**Artículo 137. Principio de favorabilidad.** Las infracciones urbanísticas que no hayan originado actos administrativos en firme, a la fecha de expedición de este Código, se decidirán con base en estas normas, en cuanto sean más favorables para el infractor.

Las multas se tasarán en salarios mínimos legales mensuales o diarios vigentes, a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron la imposición de la misma.

En cualquiera de los eventos de infracción urbanística, si el presunto infractor probare el restablecimiento del orden urbanístico, antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas.” (Subrayado fuera de texto)

Que como resultado de la visita se pudo verificar que en el inmueble objeto de la infracción se había adelantado las obras de restitución de la integridad urbanística y los materiales utilizados para llevar a cabo las obras de construcción que dieron lugar al presente proceso policivo fueron retirados y en consecuencia ceso la vulneración al bien jurídico protegido en la ley 1801 de 2016, siendo procedente aplicar el principio de favorabilidad en los términos antes citados y en consecuencia revocar el fallo apelado.

Que no obstante lo anterior, es importante mencionar que a los propietarios de los predios les asiste el deber de verificar que sobre los mismos se adelanten actuaciones conforme al ordenamiento jurídico, y no es posible alegar o pretender endilgar la responsabilidad en terceras personas única y exclusivamente en virtud



OP-CER427821



CO-ISO-CER427820





SECRETARIA DE PLANEACIÓN

de negocios jurídicos donde se concede la tenencia de los inmuebles para el desarrollo de actividades, por cuanto la función social de la propiedad implica obligaciones, entre ellas que los predios o inmuebles sean destinados a las actividades permitidas en los usos del suelo y conforme a las normas del ordenamiento territorial, como es la necesidad de obtener licencias urbanística cuando se pretendan adelantar obras de construcción, sin que sea procedente excusar la responsabilidad del propietario cuando un tenedor adelanta dichas obras sin la autorización respectiva.

En consecuencia, procede la Secretaria de Planeación teniendo en cuenta sus facultades y funciones, y en forma expresa lo contemplado en la ley 1801 de 2016,

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la orden de policía emitida por la Inspección Segunda de Policía el día 25 de enero de 2019, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: Notificar a los sujetos procesales la presente Resolución conforme a la Ley 1437 de 2011

TERCERO: Remitir el expediente a la Inspección Segunda de Policía, una vez se encuentre debidamente ejecutoriada, y en consecuencia Ordenar el archivo del mismo.

CUARTO: Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

04 JUN 2019

Dada en Cajicá a los


ARQ. LUIS FRANCISCO CUERVO ULLOA
Secretario de Planeación

Aprobó: Arq. Juan Camilo Jurado - Director Desarrollo Territorial
Revisó: Dr. Saúl David Londoño Osorio – Asesor jurídico externo
Proyectó: Johana Carrera Marin – Abogada contratista





ALCALDÍA MUNICIPAL
DE CAJICÁ

552

RESOLUCIÓN APE-IU No. _____
SECRETARIA DE PLANEACIÓN

DE 2019 - PÁG. 15 DE 15

04 JUN 2019

SECRETARIA DE PLANEACIÓN
MUNICIPIO DE CAJICÁ
NOTIFICACIÓN PERSONAL

Cajicá a los 6 días de Junio de 2019

Notifiqué personalmente el (la) Res- 352/2019

de fecha: 04/Junio/2019 al Señor (a) _____

Francelina Bayona Robles

Identificado (a) con C.C. 21.164.272 de: Zipaquirá

Impuesto firma del notificado: Francelina Bayona R

Impuesto firma del funcionario que notifica [Firma]



GP-CER427821



GP-CER427820



CAJICÁ, NUESTRO COMPROMISO



