



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla D.E.I.P., diecisiete (17) de mayo de dos mil diecinueve (2019).-

Radicado	08-001-33-33-006-2018-00046-00.
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante	JOSÉ HUMBERTO MEJÍA RUIZ.
Demandado(s)	D.E.I.P. de Barranquilla - Secretaría Distrital de Control Urbano y Espacio Público.
Juez (a)	MARIANA DE JESÚS BERMÚDEZ CAMARGO

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor José Humberto Mejía Ruiz contra el Distrito de Barranquilla - Secretaría Distrital de Control Urbano y Espacio Público.

II.- ANTECEDENTES.

II.1 Pretensiones:

-. Que sea declarada la nulidad de la Resolución No. 125-002 de 15 de febrero de 2017, a través de la cual, la Inspección No. 25 de Policía Urbana de Barranquilla declaró al señor José Humberto Mejía Ruiz infractor de las normas de convivencia ciudadana por haber incurrido en contravención de los usos específicos del suelo e impuso sanción consistente en multa por la suma de quince millones novecientos cuarenta y siete mil pesos m.l (\$15.947.000,00).

.- Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene al DEIP de Barranquilla - Secretaría Distrital de Control Urbano y Espacio Público revoque la sanción pecuniaria impuesta, por no ostentar la condición de propietario o representante legal de la firma Comercializadora Mejía Hnos., establecimiento que funciona en el inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, del que únicamente tiene la condición de arrendatario.

II.2. Hechos.

Se extraen y sintetizan como sigue:

- Que el demandante venía desarrollando su actividad laboral como encargado del manejo comercial de la empresa Comercializadora Mejía Hnos. No.2, sin ser su propietario o representante legal.
- Que la Inspección No. 25 de Policía Urbana de Barranquilla, el 15 de febrero de 2017 realizó una inspección en el inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, lugar donde funciona la compañía, diligencia que se llevó a cabo por haber mediado una queja administrativa presentada por el señor Gilberto Ospino Morales bajo su calidad de Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio San Luís de Barranquilla.
- Que surtida la inspección en el predio, la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público dio inicio al procedimiento sancionatorio por la supuesta violación en que había incurrido del numeral 11º del artículo 135 del Código Nacional de Policía, relativo a las contravenciones de los usos específicos del suelo.
- Que el procedimiento adelantado por la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público vulneró su derecho fundamental al debido proceso administrativo, por cuenta que fue impuesta sanción sin haberse comprobado su "legitimación por pasiva" para responder por la destinación del inmueble inspeccionado.
- Que el hoy actor no era responsable de los negocios de la empresa y tampoco podía disponer del bien o cualquier objeto que se encontrara en su interior, pues quien figura como propietario del predio y representante legal de la empresa en que en el funciona es el señor Orlando Mejía Movilla, información que el quejoso no presentó y que tampoco al iniciarse las diligencias fue exigida o corroborada por la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público.
- Que el haberse direccionado la queja y el proceso administrativo contra un sujeto erróneamente legitimado por pasiva, ocasionó que el señor Orlando Mejía Movilla, verdadero propietario y representante de la compañía que funciona en el predio sometido a la inspección, no pudiese asistir a las audiencias procesales programadas durante el trámite adelantado por la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, quedando este último en la imposibilidad de controvertir de manera oportuna y eficaz los argumentos presentados por el señor Gilberto Ospino Morales.
- Que instauró recurso de apelación contra el acto administrativo que impuso la sanción pero fue declarado desierto, confirmando lo resuelto.

- Que la administración está causando un agravio injustificado a una persona, por no ser quien directamente se encuentra implicado en la conducta, hecho que le genera un perjuicio irremediable, toda vez que fue sancionado de manera abrupta sin individualizarse su responsabilidad o su relación con el bien en cuestión, circunstancia que conllevó a que se quedara sin empleo y resultara afectado en su buen nombre, pese a ser inocente de la conducta que le fue atribuida.

- Que por mandato del gobierno nacional las sanciones pecuniarias por incursión de la ciudadanía en las conductas tipificadas por el Código Nacional de Policía, quedaron establecidas para ser aplicadas a partir del 1º de agosto de 2017, situación que lleva a la conclusión que la administración no estaba avalada para imponer ninguna multa contra el supuesto tenedor y/o propietario del inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, por cuanto el tratamiento al debió ser pedagógico.

II.3. Normas violadas.

Como tales son enunciadas las siguientes disposiciones:

Artículos 13, 23, 29 y 54 de la Constitución Nacional; artículos 137, inc.2 y 138, inc.4 de la Ley 1437 de 2011 y Ley 1801 de 2006.

II.4. Posición de las partes:

Demandante: Se duele que la Secretaría Distrital de Control Urbano y Espacio Público en el trámite contravencional que adelantó en su contra por el cambio de destinación del uso de suelo del inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, incurrió en vulneración de sus derechos legales y constitucionales, en especial el debido proceso administrativo.

Demandada: Frente a los hechos de la demanda advirtió atenerse a lo que resultara probado en virtud de la carga de la prueba que le asiste al demandante. En síntesis argumentó que el acto administrativo atacado a través del presente medio de control, no le es predicable ninguno de los reproches que, para la prosperidad de la acción, se encuentran consagrados por artículo 137 del C.P.A.C.A. En tal sentido, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda.

II.5. Concepto del Ministerio Público: No emitió concepto.

II.6. Actuación procesal.

La demanda fue presentada el 26 de enero de 2018¹ ante la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de esta ciudad, siendo asignada por reparto a este estrado judicial.

Fue proferido auto admisorio de la demanda mediante proveído de 9 de abril de 2018², providencia notificada en debida forma a la entidad demandada Distrito de Barranquilla-Secretaría Distrital de Control Urbano y Espacio Público, quien presentó, en tiempo, su contestación de demanda a través de memorial de 28 de agosto de 2018³.

Descorrido el traslado de las excepciones por el actor mediante actuación de 5 de octubre de 2018⁴, fue señalada fecha y hora para el desarrollo de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. a través de auto de 13 de noviembre de 2017⁵.

Llevada a cabo la audiencia inicial el 21 de febrero de 2019, se declaró precluido el periodo probatorio y se consideró innecesaria programar audiencia de alegaciones y juzgamiento, disponiéndose, en su reemplazo, que las partes presentaran sus respectivos alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, término que fue descorrido por el demandante en escrito de 27 de febrero⁶, mientras que la entidad demandada hizo lo propio en actuación de 6 de marzo de 2019⁷.

Vencido el traslado de alegatos, la Secretaría hizo ingreso del expediente al Despacho, para dictar la sentencia que en derecho corresponda.

III. CONSIDERACIONES.

III.1.- Control de legalidad

No advirtiéndose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar la sentencia correspondiente, dejando sentado cuál ha de ser el problema jurídico a resolver en este asunto, atendiendo a la fijación del litigio establecida en la audiencia inicial llevada cabo el 21 de febrero de 2019, que gravitó en el orden establecer, si los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. I25-002 de 15 de febrero de 2017 y No. 0187 de 11 de julio de 2017, fueron expedidos con vulneración de las garantías constitucionales y de procedimiento administrativo que debieron observarse para sus

¹ Fl.157.

² Fls.159-160.

³ Fls.184-193.

⁴ Fls.203-209.

⁵ Fl.217, reverso.

⁶ Fls.222-226.

⁷ Fls.227-232.

legales emisiones por la Inspección No. 25 de Policía Urbana de Barranquilla y la Secretaría Jurídica del Distrito de Barranquilla.

En caso que esa hipótesis resultare demostrada, si, -a título de restablecimiento del derecho-, sería procedente ordenar la revocatoria de la multa que fue impuesta al señor José Humberto Mejía Ruiz, por encontrarlo infractor de las normas de uso de suelos, y le sean reconocidos perjuicios por los daños que le fueron causados.

III.2.- Problema Jurídico.

Específicamente los reparos que, dentro del contexto de violación de las garantías constitucionales y de procedimiento administrativo, alega el demandante se encuentran presentes en la emisión del acto administrativo demandado, obedecen a los siguientes:

- (i) El procedimiento contravencional por la presunta violación de las normas sobre destinación de suelo y la sanción que con ocasión a esa conducta fue impuesta por la Inspección No. 25 de Policía Urbana de Barranquilla al señor José Humberto Mejía Ruiz, debió adelantarse en realidad contra el señor Orlando Mejía Movilla, dadas las condiciones de este último de fungir de propietario inscrito del predio ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 y representante legal de la empresa que en ese predio funciona?
- (ii) La sanción pecuniaria impuesta al señor José Humberto Mejía Ruiz, resulta no ser la prevista como medida correctiva frente la conducta de cambio de destinación de suelo, para la época en que el trámite contravencional fue adelantado?

III.3. Lo probado en el proceso.

Se relacionan como pruebas relevantes, las siguientes:

-. Querrella administrativa promovida el 29 de septiembre de 2016 por el señor Gilberto Ospino Morales y demás vecinos del sector aledaño al inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, por violación al uso de suelo del establecimiento de comercio que en tal predio funcionaba.⁸

⁸ Fls.28-32.

- Copia del recibo de facturación del servicio de energía eléctrica de la empresa Electricaribe S.A. E.S.P. del inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, a nombre de la señora María Caballero.⁹
- Solicitud de visita técnica emanada por el Inspector Segundo de Policía al Jefe de Control Urbano y Espacio Público, de 15 de diciembre de 2016.¹⁰
- Reiteración de solicitud de visita técnica emanada por el Inspector Segundo de Policía al Jefe de Control Urbano y Espacio Público, radicada 1º de febrero de 2017¹¹.
- Oficio 248 relativo a la solicitud de informe técnico emanado el 15 de diciembre de 2016 por el Inspector Segundo de Policía con destino del Secretario de Planeación Distrital¹².
- Oficio 250 correspondiente a solicitud de informe técnico emanado el 15 de diciembre de 2016 por el Inspector Segundo de Policía con destino del Secretario de Movilidad¹³.
- Oficio 231 de 15 de noviembre de 2017 dirigido por el Inspector Segundo de Policía Urbana al señor José Humberto Mejía en el inmueble ubicado en la Carrera 5C No.91-36 informándole del proceso policivo por perturbación a la seguridad, tranquilidad y convivencia ciudadana y la fecha en que sería adelantada la verificación y constatación del estado y tenencia del inmueble.¹⁴
- Oficio No.QUILLA-17-015169 de febrero 3 de 2017 a través del cual, el señor Gilberto Ospino Morales fue citado por el Inspector 25 de Policía Urbana para que compareciera el 15 de febrero de 2017 al inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 a surtir la audiencia de que trata el numeral 3º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.¹⁵
- Oficio No.QUILLA-17-015152 de febrero 3 de 2017 a través del cual, el señor Alberto Cásseres Mendoza fue citado por el Inspector 25 de Policía Urbana para que compareciera el 15 de febrero de 2017 al inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 para la audiencia de que trata el numeral 3º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.¹⁶
- Oficio No.QUILLA-17-015162 de febrero 3 de 2017 a través del cual, el señor José Humberto Mejía fue citado por el Inspector 25 de Policía Urbana para que compareciera el

⁹ Fl.51.

¹⁰ Fl.38.

¹¹ Fl.34.

¹² Fl.40.

¹³ Fl.42.

¹⁴ Fl.44.

¹⁵ Fl.35.

¹⁶ Fl.53.

15 de febrero de 2017 al inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 para la audiencia de que trata el numeral 3º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.¹⁷

-. Informe Técnico Especializado No.25-004-17 de 15 de febrero de 2017.¹⁸

-. Reporte de Cartera de Contribuyente del predio ubicado en la la Carrera 5C No. 91-21, expedido por la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla.¹⁹

-. Panorama Urbano-SIG-POT-Distrito de Barranquilla del inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 de 3 de febrero de 2017.²⁰

-. Resolución No. I25-002 de 15 de febrero de 2017 por cuya virtud la Inspección No. 25 de Policía Urbana de Barranquilla declaró al señor José Humberto Mejía Ruiz, infractor de las normas de convivencia ciudadana e impuso sanción pecuniaria, por haber contravenido los usos específicos del suelo según lo consagrado por el numeral 11 del artículo 135 de la Ley 1801 de 29 de julio de 2016.²¹

-. Resolución No.0187 de 11 de julio de 2017 que declaró desierto, por falta de sustentación, recurso de apelación instaurado contra la Resolución No. 125-002 de 15 de febrero de 2017.²²

-. Oficio QUILLA-17-105887 de julio 21 de 2017 de notificación personal de la resolución No.0187 de 11 de julio de 2017 enviado por el Secretario jurídico Distrital al señor José Humberto Mejía.²³

-. Oficio QUILLA-17-119240 de agosto 16 de 2017 de notificación por aviso de la resolución No.0187 de 11 de julio de 2017 enviado por el Secretario jurídico Distrital al señor José Humberto Mejía.²⁴

-. Oficio QUILLA-17-043333 de marzo 27 de 2017 de citación al señor José Humberto Mejía por la Secretaría Jurídica Distrital, a fin de que sustentara el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. I25-002 de 15 de febrero de 2017.²⁵

¹⁷ Fl.59.

¹⁸ Fls.74-77.

¹⁹Fl.63.

²⁰ Fl.61.

²¹ Fls.79-84.

²² Fls.86-91

²³ Fls.37-38.

²⁴ Fl.85.

²⁵ Fl.85.

- Acta de visita – seguimiento del Control Urbano y/o Espacio Público, de 3 de octubre de 2017.²⁶

- Expediente administrativo aportado el 5 de septiembre de 2018 contenido en 473 folios, aportado por el apoderado del Distrito de Barranquilla.

III.4. Marco Jurídico y Jurisprudencial.

El 29 de julio de 2016 fue promulgada la Ley 1801 de 2016²⁷, norma esta conocida como Código Nacional de Policía, estatuto que tiene un conjunto de normas de carácter preventivo, cuya finalidad es establecer condiciones para la convivencia, propiciando el cumplimiento de deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas.

El artículo 206 del nuevo Código Nacional de Policía asigna competencia a los inspectores de policía y corregidores, entre otras para conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de ambiente, recursos naturales, urbanismo y espacio público. Esta misma normatividad le atribuyó competencia a los inspectores de policía urbana para conocer en primera instancia de la suspensión de construcción o demolición, demolición de obras, remoción de bienes y verificaciones del uso de suelo en las infracciones urbanísticas.

El artículo 135 y siguientes de la Ley 1801 de 2016 se ocupa de lo que se denomina “comportamientos que afecten la integridad urbanística”, norma que tras ser corregida por el artículo 10 del Decreto 555 de 2017, tiene el siguiente texto:

“(…) 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.*
- 4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.*

B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico:

- 5. Demoler sin previa autorización o licencia.*
- 6. Intervenir o modificar sin la licencia.*
- 7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.*
- 8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales,*

²⁶ FI.54.

²⁷ Legislación que derogó al anterior Código Nacional de Policía (Decreto-Ley 1355 de 1970) que duró vigente exactamente 47 años y que contenía disposiciones que ya no se ajustaban a la realidad social contemporánea.

intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

C) Usar o destinar un inmueble a:

9. Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.

10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.

11. **Contravenir los usos específicos del suelo.**

12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.

D) Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

13. Destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o espacios públicos circundantes.

14. Proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.

15. Instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.

16. Limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público.

17. Limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata, cuando caigan en el espacio público.

18. Retirar los andamios, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando esta se suspenda por más de dos (2) meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.

19. Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.

20. Tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión, provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.

21. Aislar completamente las obras de construcción que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva.

22. Reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.

23. Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.

24. Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales. (...) subrayado y negrilla del Juzgado.

El trámite para investigar y sancionar esos comportamientos, se encuentra contenido como procedimiento único del proceso verbal abreviado consagrado por el artículo 223 del Código Nacional de Policía, normatividad que viene teniendo aplicación a partir del 29 de enero de 2017 en las infracciones señaladas como aquellas que afectan la integridad urbanística.

A nivel jurisprudencial al referirse sobre el uso de suelo dentro del contexto de los derechos y obligaciones urbanísticas, la Corte Constitucional en Sentencia C-192 de 2016, dijo:

“(...) La Constitución Política de 1991 establece el marco general para el uso del suelo, relacionado con el derecho a gozar de un ambiente sano, igualmente la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, por ello es un deber

del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (...)”

(...) Se destaca la función de los Planes de ordenamiento territorial (POT), en materia de los usos del suelo, por cuanto constituye el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El POT está clasificado en 3 clases, dependiendo del número de habitantes de los municipios y distritos: (i) Planes de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población superior a 100.000 habitantes. (ii) Planes básicos de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población entre 30.000 y 100.000 habitantes. (iii) Esquemas de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población inferior a 30.000 habitantes.

El Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. El cual establece que en materia del uso del suelo se debe propender a mantener su integridad física y su capacidad productora de conformidad con sus condiciones y factores constitutivos y que se debe determinar el uso potencial y clasificación de los suelos según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos de la región, ello con el cumplimiento del deber de todos los habitantes de colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos.

La Ley 388 de 1997, establece que el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En el artículo 5 de la misma ley, contiene el concepto de Ordenamiento del Territorio Municipal, en el siguiente tenor: “Artículo 5º.- Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”. Y, en su artículo 6, indica cuál es el objeto del ordenamiento del territorio. “Artículo 6º.- Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras” (...)

Los propósitos que persigue la ordenación de los territorios y el explícito reconocimiento constitucional de la obligación de las autoridades de intervenir en el uso del suelo a efectos de amparar el bien común, permite entonces concluir que la planeación urbana constituye una actividad de interés público o social que, en consecuencia, puede tener efectos en la titularidad y ejercicio de determinados derechos como el de propiedad. Ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal que: “[l]a planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano (...), en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales.”

Dada la significativa trascendencia de esta materia, el legislador ha adoptado estatutos que disciplinan el ordenamiento del territorio y que, en consecuencia, delimitan la competencia de los concejos municipales en su tarea de reglamentar los usos del suelo

(arts. 311 y 313). En esa dirección, la Ley 388 de 1997 ha definido el ordenamiento del territorio como una **función pública** que tiene como propósitos (i) posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, su destinación al uso común, hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, (ii) atender los procesos de cambio en los usos del suelo y adecuarlos en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible, (iii) propender a el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo, la preservación del patrimonio cultural y natural (iv) y, a mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.”

Viene al caso rememorar que el Consejo de Estado considera que la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho o acto jurídico que origina la presentación de la demanda, independientemente de que estas no hayan demandado o que hayan sido demandadas, más ese concepto no se identifica con la titularidad del derecho sustancial, sino, con ser la persona que por activa o por pasiva es la llamada a discutir en el proceso. Para el efecto, es necesario recordar que esa Corporación ha señalado lo siguiente:

“La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado (...)

“Ahora bien, según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de la falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva, respectivamente. La legitimación en la causa por pasiva, en el proceso contencioso administrativo, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte. En otros términos, la falta de legitimación por pasiva sólo puede predicarse de las personas que tienen capacidad para ser parte en el proceso”.²⁸

CASO CONCRETO

Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

La actuación administrativa sometida al escrutinio a través del presente medio de control judicial, tuvo su génesis en la querella administrativa promovida por el señor Gilberto Ospino Morales y demás vecinos del sector aledaño al inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, quienes adujeron verse afectados por el peligro a la vida y perturbación de la convivencia ciudadana por cambio del uso del inmueble residencial por el de zona de descargue y cargue de materiales.

Pues bien, sea lo primero precisar que de acuerdo con la definición contenida en el numeral 3º del artículo 51 del Decreto Nacional 1469 de 2010, el “concepto de uso de suelo” se

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de unificación de jurisprudencia, 25 de septiembre de 2013, exp. 20.420

determina a través de *"dictamen escrito por medio del cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias o la oficina de planeación o la que haga sus veces, informa al interesado sobre el uso o usos permitidos en un predio o edificación, de conformidad con las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen"*.

Lo anterior traduce que el concepto de uso de suelo es un documento donde se informa qué uso se le podría dar a un inmueble según su ubicación geográfica, de conformidad en lo establecido en la norma vigente correspondiente.

En términos generales, los conceptos de uso de suelo son un requisito necesario para la operación de establecimientos de comercio y la expedición de permisos ambientales, entre otros, y también son utilizados por particulares para conocer qué uso puede dársele a determinado inmueble, de acuerdo con la normatividad vigente al momento de la expedición del concepto; es decir, son el resultado de una consulta efectuada a la autoridad competente.

En el sub judice, la denuncia de la comunidad sobre el cambio de destinación del predio de la nomenclatura pre anotada, conllevó a que la Inspección 25 de Policía Urbana de Barranquilla diera inicio a la actuación policiva con la inspección ocular sobre el predio de la queja, prueba que quedó consignada en el Informe Técnico No.25-004-17 de 15 de febrero de 2017 que rindió el ingeniero civil Galo Barrios, Técnico Operativo adscrito a la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público de Barranquilla.

En aquella visita, por cierto, atendida por el señor José Humberto Mejía, hoy, demandante, pudo establecerse que se trataba de un inmueble de uso mixto, que en una parte era utilizado para la actividad de depósito de materiales de construcción como bloques de cemento, bloque samo, láminas onduladas, tablones, cerámicas, varillas y madera.

Las impresiones de esa diligencia fueron consignadas en el Acta de Seguimiento del Control Urbano y/o Espacio Público de 15 de febrero de 2017, donde se dejó sentado que el inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 estaba siendo utilizado para la actividad de depósito de materiales de construcción, sin contar con el concepto de uso de suelo para realizar esta actividad, circunstancia que con posterioridad fue corroborada en el Acta de Visita de 3 de octubre de 2017, donde quedó indicado haberse observado ocupación del espacio público por materiales de construcción (arena, granzón y láminas metálicas para techo).

De otro lado, del Reporte de Cartera de contribuyente del predio en alusión expedido por la Gerencia de Gestión de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Distrito de Barranquilla; de los datos básicos y estado jurídico del bien de matrícula inmobiliaria 040-75538 expedido a través de ventana única de registro, y del "Concepto de Uso de Suelo" con código de verificación 22511 expedido por la Secretaría de Planeación Distrital de Barranquilla a través de la plataforma panorama urbano, entregó certeza a la Inspección 25 de Policía Urbana de Barranquilla que el inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, teniendo por destinación la "HABITACIONAL", -según el Plan Ordenamiento Territorial del Decreto 0212 de 2014-, tenía prohibida una destinación comercial para almacenamiento y depósito a escala Local, Zonal, Distrital y Metropolitana.

En síntesis, el fondo de lo resuelto por los actos administrativos censurados resulta ser coherente con la normatividad urbanística y específicamente de uso de suelo, decisiones que no fueron antojadizas, sino, que tuvieron un respaldo probatorio que en ausencia de reproches distintos a la falta de legitimación por pasiva del infractor, terminaron siendo irrefutables.

Por consiguiente, acreditada la conducta de cambio de destinación del uso de suelo prevista por el numeral 11, del literal C) del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, la consecuencia no podía ser otra que la medida correctiva, -que según ese mismo canon, a parágrafo séptimo, tiene prevista inicialmente en multa especial por infracción urbanística, esto es, sanción pecuniaria, que en caso de reiteración, ha de llegar hasta la suspensión definitiva de la actividad.

Ahora bien, esta judicatura en la tarea de verificar el procedimiento impartido a la contravención atribuida al señor José Humberto Mejía, da cuenta que la Inspección 25 de Policía Urbana de Barranquilla cumplió con rigor el trámite estimado por el artículo 223 de la Ley Ley 1801 de 2016.

En efecto, la iniciación de la acción fue en este caso, a petición del señor Gilberto Ospino Morales y demás vecinos del sector aledaño al inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21, quienes con el escrito del 29 de septiembre de 2016, denotaron un inequívoco interés en la aplicación del Código de Policía contra el señor José Humberto Mejía como infractor.

Seguidamente, de los Oficios No.QUILLA-17-015169, 17-015152 y 17-015162 de febrero 3 de 2017 fueron citados por el Inspector 25 de Policía Urbana, tanto el querellante como el señor José Humberto Mejía, a efectos que comparecieran el 15 de febrero de 2017 al inmueble ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 para la audiencia de que trata el numeral 3º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, que en el particular caso del infractor, la citación

se dejó consignada la fecha y hora en que se llevaría la audiencia y la conducta que generaba el trámite policivo, esta fue “contravenir los usos específicos del suelo”.

Llegado el día de la audiencia, se llevó a cabo de manera pública en el inmueble pluricitado, surtiéndose por pasos, donde fueron escuchados, en primer lugar, los argumentos del querellante y del infractor, posiciones que obedecen a las contenidas en el acápite de “BREVE DESARROLLO DE LA AUDIENCIA”, a lo que siguió la relación de pruebas aportadas y solicitadas por los extremos del trámite.

Especial comentario merece el hecho que no se dejó consignado en el acta, la invitación a conciliar, lo cual se encuentra razonablemente justificado, en medida que el cambio de destinación como infracción urbanística, no sería un asunto donde habría la posibilidad de conciliar, como sí acontece con otros comportamientos relacionados a la convivencia, cuando dentro lo que se quiere es establecer un clima de tolerancia que posibilite acuerdos, pero, de todos modos respeto de derechos y cumplimiento de deberes.

Aparte de las pruebas aportadas, no hubo otras que hayan sido solicitadas por las partes y que conllevaran a práctica de las mismas dentro de un término máximo de cinco (5) días.

Mírese que la Inspección 25 de Policía Urbana de Barranquilla revestida de facultad oficiosa en el decreto de pruebas estimado en la norma en comento, ordenó la práctica de las que pudieran determinar o establecer la destinación del predio.

Finalmente, una vez consideró agotada la etapa probatoria tras la suspensión de la audiencia para obtener las documentales ordenas de oficio, la inspección valoró las pruebas y dictó la decisión imponiendo como medida correctiva, multa por suma de quince millones novecientos cuarenta y siete mil pesos m.l (\$15.947.000,00), decisión que fue notificada al señor José Humberto Mejía por estrados y que cumplió con la formalidad de advertir al sancionado sobre los recursos que contra ella procedían.

A la postre, en la misma audiencia el infractor recurrió en reposición y en subsidio apelación²⁹, resolviéndose el primero confirmándose lo resuelto. Sin embargo, respecto del recurso de apelación, fue declarado desierto por no haber sido sustentado por el interesado, toda vez que habiéndose reprogramado la audiencia para que lo sustentara en una primera ocasión por mediar excusa, tampoco en la siguiente fecha asistió, pese a que fue debidamente notificado.³⁰

²⁹ Fl.84.

³⁰ Fls.68, 69 y 57, 58.

No es lo menos acotar que, la Resolución No. 125-002 de 15 de febrero de 2017 y la que la confirmó, es decir, la Resolución No.0187 de 11 de julio de 2017, se encuentran debidamente motivadas, normativa y probatoriamente; fueron proferidas por la autoridad competente en esta naturaleza de asuntos, con apego a un trámite pre-establecido por la ley. Luego, al menos hasta lo que se ha dicho, no encontramos que los derechos fundamentales y procesales del infractor hayan sido quebrantados.

En lo que concierne a que la actuación administrativa debió adelantarse en realidad contra el señor Orlando Mejía Movilla, dadas las condiciones de este último de fungir de propietario inscrito del predio ubicado en la Carrera 5C No. 91-21 y representante legal de la empresa que en ese predio funciona, corresponde advertir que, el concepto de “legitimación en la causa” de quien se le siga un trámite por cambio en el uso de suelo, -ha de predicársele desde la perspectiva pasiva-, a la persona en quien converja la identidad de infractor y la que incurre en la conducta objeto de medida correctiva, ello, indistintamente que el vinculado al trámite no detente la titularidad de la propiedad como tampoco la representación de la persona jurídica que en el predio mutado en su destinación se haya asentado.

Adviértase, si la medida correctiva no se le impone al predio, sino, a la persona que en el mismo pernócte mudando su destinación, deriva esa circunstancia en que no se considere “litisconsorte necesario” en este tipo de trámites, el propietario inscrito del mismo, cuando la detentación material o tenencia la ejerce otra persona, como bien puede acontecer en desarrollo de un contrato de arrendamiento u otro título no traslativo de dominio, verbi gracia, el usufructo o el comodato.

Y aunque pueda coincidir en una misma persona, la propiedad del predio y la representación de la persona jurídica que directamente ejerce la explotación del bien, lo cierto es que, en este proceso judicial esa circunstancia no tuvo ocurrencia, pues mientras Carlos Andrés Hurtado Ospina reporta ser el propietario inscrito y Orlando Mejía Movilla figura de representante de la empresa, es en la persona de José Humberto Mejía Ruiz en quien recayó la tenencia del predio cuando se llevó a cabo la inspección ocular, toda vez que atendió la diligencia y al rendir sus descargos no opuso ninguna cortapisa a su condición dentro de la empresa, limitándose a señalar que el uso de suelo era comercial y que la actividad que desarrollaba, sí se lo permitía.

Fue este mismo ciudadano el que interpuso los recursos y dejó vencer el término para sustentar el recurso de apelación.

Mírese que en los fundamentos fácticos de la demanda, se expresa como manifestación indefinida, que José Humberto Mejía Ruiz venía desarrollando su actividad laboral como encargado del manejo comercial de la empresa Comercializadora Mejía Hnos. No.2, sin ser propietario y mucho menos, su representante legal, más de cualquier modo, el Despacho echa de menos que en el trámite ante la Inspección y en el presente juicio, exista prueba de cuál era la condición real que dentro de la estructura de la empresa le asistía, al tanto de darle certeza al Juzgado para relevarlo de la responsabilidad de ser quien detenta el predio y lo explota con una diferente destinación a la prevista por la certificación de uso de suelo estimado a partir de las previsiones del POT.

Adicionalmente, nos llama la atención que Orlando Mejía Movilla al no haber sido vinculado en el trámite administrativo, dejó anclado como infractor al encargado de sus negocios, sin promover nulidad o incoar ninguna petición que le diera a la administración elementos para propiciar su vinculación. Peor aún, no fue quien promovió la demanda, pues bien pudo presentarla, al unísono, con el señor José Humberto, cuando no, individualmente.

Este comportamiento valorado indiciariamente como un todo, nos hace inferir, que a José Humberto Mejía Ruiz, más allá de sus ausentes calidades de representante legal de la empresa Comercializadora Mejía Hnos. No.2, le asistía la libertad o prerrogativa de cambiar la destinación del predio ocupado por su empresa, y que explotándolo bajo la última finalidad, fue avalado con quien comparte el apellido Ruiz, hecho que no se puede perder de vista y que en el ambiente de lo probado deja en evidencia un vínculo filial o de familiaridad que, en ausencia de otros medios de convicción, acredita una inocultable capacidad de decisión del infractor dentro del andamiaje de la empresa.

En suma, la imposición de la medida sancionatoria tiene sustento jurídico en cuanto la legitimación por pasiva de la identidad del infractor, percepción que controvierte la posición del demandante.

No finalizamos sin referirnos del argumento que la sanción impuesta al señor José Humberto Mejía Ruiz, resulta no ser la prevista como medida correctiva frente la conducta de cambio de destinación de suelo, para la época en que el trámite contravencional fue adelantado. Al respecto, baste con decir, que la Resolución No. 125-002 de 15 de febrero de 2017 y la Resolución No.0187 de 11 de julio de 2017 fueron proferidas en estando en plena vigencia el nuevo Código Nacional de Policía, cuerpo legal que tuvo aplicación a partir del 30 de enero de 2017.

Traduce lo anterior, que la multa impuesta no resulta ser diferente a la prevista por la conducta de la que fue declarado infractor el señor José Humberto Mejía Ruiz. Deviene entonces, que las súplicas de la demanda están llamadas a desestimarse.

. - COSTAS

Este Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, por cuanto no asumió en el proceso una conducta que lo hiciera merecedora a esa sanción, además que la causación de las mismas tampoco aparece demostrada en el presente asunto.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley

FALLA:

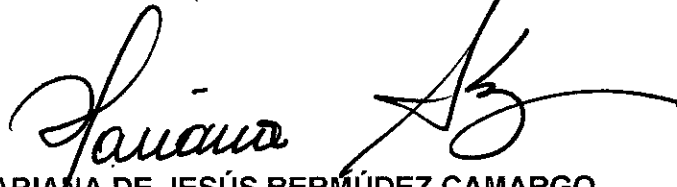
PRIMERO: DESESTIMAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: Sin costas, de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Se ordena la expedición de copias que soliciten las partes, conforme a lo previsto en el artículo 114 del C.G.P.

CUARTO: Ejecutoriada esta sentencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIANA DE JESÚS BERMÚDEZ CAMARGO
Jueza

