



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

---

Sincelejo, doce (12) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-33-33-002-2018-00029-01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MUNICIPIO DE SINCELEJO</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>DECISIÓN DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 2017, PROFERIDA POR LA INSPECCIÓN URBANA DE POLICÍA DE SINCELEJO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

Procede la Sala, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha 26 de abril de 2018, a través del cual, el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Sincelejo, rechazó la demanda.

### I. ANTECEDENTES

El **MUNICIPIO DE SINCELEJO**, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad de la decisión que tomó la INSPECCIÓN URBANA DE POLICÍA DE SINCELEJO el día 19 de septiembre de 2017, concerniente a haberse abstenido de imponer una multa a la señora Mirna Luz Chima Moreno, dentro de un procedimiento que se adelantó por la presunta infracción a normas urbanísticas.

La demanda, previa inadmisión, fue rechazada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo<sup>1</sup>, por considerar que el acto objeto de nulidad, recaía en una decisión proferida en un juicio de policía, la cual, según el artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 4 de la Ley 1801 de 2016 –

---

<sup>1</sup> Auto del 26 de abril de 2018, visible a Fls. 45 – 46.

Código Nacional de Policía y Convivencia – no es susceptible de control judicial.

Frente a lo anterior, el apoderado judicial del accionante presentó **recurso de apelación**<sup>2</sup>, argumentando que la decisión tomada por la inspectora se profirió en un procedimiento de policía, que por disposición expresa del nuevo Código Nacional de Policía, sí le resulta aplicable el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por ende, sí puede ser objeto de nulidad ante esta Jurisdicción.

La impugnación fue concedida mediante auto del 7 de mayo de 2018<sup>3</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

**2.1 Competencia.** Este Tribunal, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 125, 153 y 243 numeral 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**2.2 Problema jurídico.** Teniendo en cuenta los fundamentos descritos, considera la Sala, que el problema jurídico se circunscribe en determinar:

¿La decisión tomada por la Inspectora Urbana de Policía de Sincelejo, consistente en no imponer una multa, dentro de un procedimiento adelantado por la presunta infracción a normas urbanísticas, cuya nulidad solicita el mismo MUNICIPIO DE SINCELEJO, es susceptible de control judicial?

**2.3 Análisis de la Sala.**

**2.3.1 De la autonomía del acto y del procedimiento de policía, y sus excepciones frente al control jurisdiccional administrativo. Precedente jurisprudencial.** El artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 201- dispone que la

---

<sup>2</sup> Militante a Folios 48-49.

<sup>3</sup> Fl. 50.

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no conocerá, entre otros asuntos, de las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

El nuevo Código de Policía y de Convivencia, estatuido en la Ley 1801 de 2016, no derogó la norma anterior, ni tácita, ni expresamente; por el contrario, ratificó tal excepción dentro del objeto de esta Jurisdicción, al disponer claramente lo siguiente:

*“ARTÍCULO 4°. AUTONOMÍA DEL ACTO Y DEL PROCEDIMIENTO DE POLICÍA. Las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se aplicarán al acto de Policía, ni a los procedimientos de Policía, que por su misma naturaleza preventiva requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia, de conformidad con las normas vigentes y el artículo 2° de la Ley 1437 de 2011. **Por su parte las disposiciones de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011 se aplicarán a la decisión final de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3 del artículo 105 de la ley en mención.**”*

Sin embargo, la nueva codificación de policía y convivencia, no precisó cuáles son esas decisiones finales proferidas por las autoridades de Policía en el Proceso Único, que tipifican un juicio de policía y sean, precisamente, carente de control judicial; vacío legal, que también existía en la anterior normatividad de Policía (Decreto 1355 de 1970).

Frente a tal silencio, la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, ha suplido, en cada caso en concreto, la ausencia de una delimitación al respecto, definiendo el presupuesto procesal de la jurisdicción en este tipo asuntos, así:

\* Sección Tercera – sentencia del 13 de septiembre de 2001, Rad. 12915. reiterada en Sección Primera -sentencia del 25 de enero de 2018, Rad. 2016-00834-01:

*“Los juicios policivos tienen indudablemente, la naturaleza de judiciales. A esto se debe que en el Código Contencioso Administrativo haya previsto que los actos expedidos en los juicios*

civiles de policía, entre otros, no son objeto de control ante la justicia de lo Contencioso Administrativa. En diversas oportunidades la Sala se ha pronunciado sobre el carácter judicial de los juicios civiles de policía y especialmente sobre el amparo policivo posesorio; ha diferenciado entre la función propiamente administrativa desarrollada en materia de policía y la función judicial ejercida por tales autoridades. De lo anterior resulta importante resaltar, desde otro punto de vista, que la mayoría de las actuaciones de autoridades administrativas de policía sí son objeto de control de esta jurisdicción, salvo como ya se explicó cuando esas autoridades actúan en función judicial. En esos dos sentidos la Sección Primera de esta Corporación resaltó, en auto proferido el día 29 de marzo de 1996, que unos son los actos administrativos de las autoridades de policía y otros son los actos judiciales de esas mismas autoridades. Indicó que los actos administrativos de las autoridades de policía son los tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, los cuales por su naturaleza están sujetos al control judicial de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. **Respecto al segundo tipo de actos, los judiciales de las autoridades de policía, señaló que se diferencian totalmente de los anteriores, por cuanto se expiden en función judicial y para dirimir un conflicto.**"

\* Sección Sección Primera - sentencia del 5 de diciembre de 2002, Rad. 1998-00514-01:

*"En materia de policía, la regla general es la naturaleza administrativa de las decisiones. **Solamente cuando las autoridades diriman una controversia entre dos partes en conflicto, previo un trámite especialmente regulado por la ley, se estará en presencia de una decisión proferida en juicio de policía, la cual se sustrae al conocimiento de esta jurisdicción.**"*

\* Sección Sección Tercera -sentencia del 29 de julio de 2013, Rad. 2000-01481-01:

*"Sobre este punto, la Sala considera necesario distinguir los actos que ponen fin a actuaciones administrativas correspondientes a procedimientos de policía, esto es, las que obedecen al ejercicio de las facultades de control, vigilancia y sanción de las autoridades sobre las actividades de los particulares, las cuales constituyen el ejercicio de una potestad administrativa, conocida como policía administrativa, de aquellas decisiones señaladas en el inciso tercero del artículo 82 del C.C.A, resultantes de juicios policivos, especialmente regulados por la ley **y en donde la autoridad policiva actúa como juez frente a determinados conflictos jurídicos causados por conductas de los particulares en***

**su relaciones cotidianas o de vecindad, que la doctrina y la jurisprudencia han tendido a tratar como actos jurisdiccionales.**

**Mediante esas decisiones, las autoridades de policía (inspecciones, alcaldes o gobernadores, según el caso) dirimen contiendas entre particulares sobre asuntos de incidencias jurídicas menores, especialmente señalados y regulados por la ley."**

En ese mismo sentido, la Honorable Corte Constitucional ha dicho:

*"En cuanto a la función de policía, como segundo aspecto, ésta se ejerce de manera rutinaria y como parte de una función administrativa, por el Presidente de la República a nivel nacional, y a nivel territorial corresponde a una responsabilidad de los gobernadores (art. 303 C.P) y alcaldes (art. 315-2 C.P.). Ahora bien, los actos que se expidan en el ejercicio de dicha función policial, son por regla general controvertibles ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pues estos actos son de carácter administrativos.*

***Sin embargo, algunas de las decisiones que se adoptan en ejercicio de esa función de policía se revisten de una naturaleza judicial, por lo que el juez administrativo queda totalmente excluido de su control. Este tipo de decisiones administrativas con rango "jurisdiccional", son las que se toman dentro de los procesos o juicios de policía civiles, como ocurre en los procesos posesorios entre los que se encuentra el trámite del lanzamiento por ocupación de hecho. En efecto, en los procesos policivos en los que se busca proteger la posesión, tenencia o una servidumbre, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales, y sus decisiones no son apelables ante la jurisdicción contenciosa, pues así lo dispone de manera expresa el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. En igual sentido la misma Ley 1437 de 2011 o nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo lo reitera en su artículo 105-3."***<sup>4</sup>

Bajo el anterior panorama jurisprudencial, resulta claro para la Sala que el criterio para definir, **en principio**, cuáles son esas decisiones finales proferidas dentro del Proceso único de Policía, carentes de control judicial, es la presencia de un conflicto jurídico *inter partes* y en esa medida, las decisiones emitidas constituirán actos de carácter jurisdiccional; *contrario sensu*, si las decisiones son proferidas unilateralmente en procura de la protección de la

---

<sup>4</sup> Sentencia T-096 de 2014.

tranquilidad, de la fauna y flora, de la salubridad, de la conservación del patrimonio cultural y arqueológico, del orden público e integridad urbanística, lo cual sí gravitarían en actos administrativos propiamente dichos, cuyo control le correspondería a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

### **2.3.2 Del proceso único policía, - aspectos relevantes de procedimiento - Ley 1801 de 2016-.**

La Ley 1801 de 2016 -Código Nacional de Policía y Convivencia-, establece en el Libro Tercero, Título III, la regulación del proceso único de policía (Arts. 213 – 230). Su ámbito de aplicación recae, exclusivamente, para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía, en ejercicio de su función y actividad.

Este proceso, tiene dos modalidades en cuanto a su trámite: *i) verbal inmediato* (Art. 222) y *ii) verbal abreviado* (Arts. 223 – 230). No obstante, la normatividad en mención, establece un “*procedimiento para la imposición del comparendo* (Art. 219).”

Con el fin de guardar coherencia entre los hechos, el recurso de apelación y el análisis del presente asunto, se abordará en esta oportunidad, solamente las generalidades del trámite verbal abreviado.

El **trámite verbal abreviado**, conduce las acciones de policía que, con ocasión de comportamientos contrarios a la convivencia en general, son objeto de conocimiento por los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía. Está integrado por las siguientes etapas:

1. Iniciación de la acción: Puede iniciarse de oficio o a petición de la persona, que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía.

2. Citación: Dentro los cinco (5) días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia, se citará a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante el medio más expedito o idóneo.

3. Audiencia Pública: Se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía. Esta se surtirá mediante los siguientes pasos:

- a) Argumentos: Máximo veinte (20) minutos, para que tanto el presunto infractor, como el quejoso, expongan sus argumentos y pruebas.
- b) Invitación a conciliar: La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor, a resolver sus diferencias.
- c) Pruebas: Si el presunto infractor o el quejoso solicitan la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. Igualmente, la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término. La audiencia, se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se podrá prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de Policía, decidirá de plano. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía;
- d) Decisión: Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes debidamente demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.

Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

Contra la decisión, proceden los recursos de reposición y en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán

y sustentarán dentro de la misma audiencia. Los recursos, solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía.

**- Caso en concreto.**

El apoderado judicial del MUNICIPIO DE SINCELEJO, solicita la nulidad de la siguiente decisión (Fls. 14 – 15):

**“INSPECCIÓN URBANA DE POLICÍA**  
Calle 25 N° 27-64 Barrio El Socorro  
Alcaldía Municipal de Sincelejo

AUDIENCIA ARTÍCULO 223 DE LA LEY 1801, Presunto infractor: MIRNA LUZ CHIMA MORENO,...

*A los 19 del mes de Octubre de 2017, siendo el día y la hora para la práctica de audiencia estipulada en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, identificadas las partes LA QUERELLADA. SEÑORA MIRNA LUZ CHIMA MORENO, ... QUERELLANTE: DE OFICIO.*

*La titular de este despacho en reseña histórica de los hechos de esta querella indicando en el primer SE RESUME en:*

- 1. Se realizó visita el día 17 de Julio de 2017, en la carrera 14E No. 31ª-16 urbanizaciones Centrales, mediante la cual se pudo constatar que se ejecutan obras de construcción en tres (3) pisos, en contravención a lo preceptuado en la licencia de construcción en modalidad de obra nueva No. 0531 de fecha 10-11-15, la cual aprueba una vivienda unifamiliar de dos pisos.*
- 2. En la visita se determinó que el área de presunta infracción es de 112.5 m2 aproximadamente.*

*EN ESTE ESTADO DE LA DILIGENCIA LA SUSCRITA INSPECTORA SEGUNDA CENTRAL DE POLICÍA, siguiendo la secuencia del artículo 223 de la ley 1801 de 2016, la suscrita inspectora urbana de policía hace una exhortación a la PRESUNTA INFRACTORA, para exponer sus argumentos de su defensa, el querellado manifiesta que acudiendo al principio de favorabilidad consagrado en el artículo 137, demuestro que he reestablecido el orden urbanístico en tal sentido aporto la respectiva licencia emanada de la CURADURÍA URBANA PRIMERA DE SINCELEJO, EN RESOLUCIÓN 0372/ DE FECHA 04/08/17, FECHA DE EJECUTORIA 14/08/2017, para efectos de constatar la documentación aportada por la presunta infractora, la suscrita hace efectos de constatar información, la suscrita realiza revisión respectiva del documento se puede constatar que todo está acorde a la ley, pues la licencia está avalada para 224.92 M2 y el área de presunta infracción es de 112.5m2 aproximadamente.*

## **DECISIÓN.**

*En este estado de la diligencia la suscrita inspectora urbana de policía*

### **RESULEVE:**

*1. ABSTENERSE de imponer la multa respectiva, como quiera que según el artículo 137, se encuentra reestablecido el orden urbanístico, haciendo la salvedad a la presunta infractora que debe contribuir a la sana convivencia según lo consagra la ley 1801 de 2015.*

*2. ARCHÍVESE el presente expediente..."*

De conformidad con el criterio imperante del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, atrás referenciado, este Tribunal considera que la decisión tomada por la Inspectora Urbana de Policía de Sincelejo, no constituye un juicio de policía, toda vez que no dirime un conflicto, en el que hayan estado involucradas dos partes con intereses contrapuestos.

Así pues, ante la inexistencia de un litigio, donde además, no hubo invocación de fundamentos fácticos y jurídicos opuestos entre dos partes, la decisión final proferida por la inspección, gravita en un acto administrativo y no jurisdiccional.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, en el hipotético caso en que el Proceso Único de Policía haya iniciado por la voluntad de un quejoso y no de oficio, quien, por disposición legal, tiene la oportunidad para exponer sus argumentos frente a la presunta infracción urbanística, inclusive, solicitar pruebas, la eventual decisión, en modo alguno, mutaría en un juicio de policía, por las siguientes razones:

a. La decisión es tomada en ejercicio de función administrativa, toda vez que entre la administración municipal de Sincelejo (Inspección Urbana de Policía) y la señora Mirna Luz Chima Moreno, en su calidad de ciudadana, existe una relación directa en la que **el ente territorial ejerce su poder unilateral de policía para sancionar comportamientos, relacionados con**

**bienes inmuebles de particulares, contrarios a la convivencia** por afectación la integridad urbanística.

b. La labor ejecutada por la Inspección Urbana de Policía, **asegura el cumplimiento de los fines estatales, los cuales, por antonomasia, están en cabeza de las entidades que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público**, en este caso del Municipio de Sincelejo. En efecto, los artículos 311, 314 y 315 de la Constitución Política, disponen:

*“ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

*“ARTÍCULO 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.*

*(...)”*

*“ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:*

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

*2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.”*

Al respecto, tanto el Consejo de Estado, como la Corte Constitucional han reiterado:

*“La función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los*

*marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía, dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”<sup>5</sup>*

c. El acto proferido por la Inspección Urbana de Policía, **crystaliza principios integradores de la función administrativa**, verbigracia; igualdad, moralidad y necesidad.

d. La decisión tomada por la Inspección Urbana de Policía, **no emana de una atribución expresa que le haya otorgado la ley, como facultad jurisdiccional civil y/o penal.**

En ese orden ideas, la Sala concluye que el acto demandado por la misma administración municipal de Sincelejo, sí es susceptible de control judicial. Motivo por el cual, se revocará el auto que rechazó la demanda y en su lugar, se ordenará el estudio de admisión, con relación a los demás presupuestos procesales.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto de fecha 26 de abril de 2018, a través del cual, el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Sincelejo, rechazó la demanda formulada por el Municipio de Sincelejo.

En consecuencia, prosígase el desarrollo del proceso, con el estudio de admisión de la demanda, en atención a lo dicho en esta providencia.

---

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta -sentencia del 5 de abril de 2018, Rad. 2003-02704-01. Sentencia C- 366 de 1996.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, **REGRESE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte, dejándose las constancias a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0151/2018

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**