



JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Medellín, seis (06) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	05001 33 33 036 2021 00130 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	HERNAN DE JESUS PEREZ ZAPATA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA ACTO NO SUSCEPTIBLE DE CONTROL
AUTO INTERLOCUTORIO	Nº 447

El señor **HERNAN DE JESUS PEREZ ZAPATA**, mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda contra el **MUNICIPIO DE MEDELLÍN** solicitando declarar la nulidad de un acto administrativo proferido por este ente territorial.

En este sentido, se estableció el marco pretensional que a continuación se refiere:

“PRIMERA: Declarar nula el ACTA DE VERIFICACION DE ORDEN POLICIVA fechada el día 22 de Diciembre de 2020, con la cual se puso fin al expediente proceso verbal abreviado con radicado No. 000002-0053677-089-00 por el señor Inspector Municipal de Policía 12 Urbano de Primera Categoría de Medellín, y todos los actos administrativos expedidos en dicho proceso.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, se disponga por el Honorable, ordenar al Municipio de Medellín y al Inspector Municipal de Policía 12 Urbano de Primera Categoría de Medellín, que retome el proceso verbal abreviado respetando los derechos del demandante al debido proceso, derecho a la seguridad jurídica, legalidad, concediendo los recursos de ley, vía gubernativa, tanto de reposición, como de apelación, negados en el transcurso del proceso aludido.

TERCERA: Que se condene en costas si a ello hubiere lugar por las actuaciones dilatorias de la demandada”.

De los fundamentos fácticos que soportan el libelo demandatorio se destacan los siguientes apartes:

“(…) QUINTO: El 6 de noviembre de 2018, el Inspector cita a las partes para Audiencia Pública dentro del proceso verbal abreviado de la ley 1801 de 2016. El 20 de noviembre de 2018, se realiza audiencia pública del procesos Verbal Abreviado por la presunta infracción al ordenamiento urbanístico en La dirección carrera 80 # 46-37 primer piso. El Inspector 12 de policía Municipal, luego de la presentación de las partes, pone de presente que se concederá el término de 20 minutos a cada uno para que se den argumentos y se soliciten pruebas, acto seguido pone de presente a la Propietaria del bien inmueble objeto de infracción urbanística, la denuncia presentada por el señor Hernán Pérez Zapata y el informe de la auxiliar Administrativa del despacho que da cuenta de la flagrante demolición de muros en el inmueble sin licencia de construcción ni planos aprobados por Curaduría, así mismo le puso de presente el concepto emitido por el DAGRD.

Posterior a los argumentos de las partes intervinientes, el despacho del Inspector 12 de policía municipal procedió a suspender la diligencia pública, sin razón jurídica alguna, solo aduciendo que “ofició a Gestión y Control territorial para que se realice visita técnica al predio”. Visita que ya había solicitado el día 17 de octubre de 2018 bajo radicado 201820080153, la cual para la fecha de la audiencia pública no se conocía, lo que da a entender nuevamente el operar tardío de la Administración

Municipal y deja interrogantes grandes, por ejemplo: Si el Inspector no conocía el informe de la Secretaría de Gestión y Control Territorial y este era necesario para determinar infracción urbanística ¿Por qué cito a audiencia pública? Aunado a lo anterior, la Audiencia Pública se debe tramitar bajo los parámetros del artículo 223 de la ley 1801 de 2016 y en esta misma norma se habla que ante hechos notorios, se prescindirá de la práctica de pruebas, en este sentido, el Inspector al advertir ese hecho notorio de no contar con licencia de construcción por parte de la propietaria del primer nivel, la cual derribó los muros cargueros, tenía que entrar a decidir de fondo inmediatamente, es de anotar que la infracción urbanística se configura a falta de ese requisito único y objetivo para adelantar obras constructivas como lo es la licencia de construcción expedida por alguna de las curadurías urbanas de Medellín. En síntesis el Inspector de Policía debió imponer medida correctiva de conformidad con el artículo 181 de la ley 1801 de 2016 y otorgar el termino establecido en el parágrafo 2 del artículo 135 de la misma normativa. (...)

DECIMO: El día 14 de junio de 2019, el Inspector 12 de policía municipal cita nuevamente a las partes para lo que llama “continuidad de audiencia pública” dentro del proceso verbal abreviado que se surte bajo los parámetros de la ley 1801 de 2016. El 27 de junio de 2019 se instala la audiencia pública, en dicha diligencia después de la presentación de las partes, el Inspector practica las demás pruebas y como consecuencia de ello, considera que la señora Enny Ovidia Moreno Mena transgredió el contenido del artículo 135, Literal A, numeral 4 de la ley 1801 de 2016, al estar plenamente demostrado Que realizó unas modificaciones que requieren de licencia de construcción en el inmueble, razón por la cual el despacho del señor Inspector 12 de Policía Municipal, declaró infractora al ordenamiento urbanístico a la señora Enny Ovidia Moreno Mena, C.C. No. 32.478.411, concediéndole un término de 60 días para que procediera a la solicitud del reconocimiento de las modificaciones realizadas ante la autoridad competente, en igual sentido le informo que si pasado dicho termino no se presentaba la respectiva licencia, se procedería a aplicar multa correspondiente. Es decir, a pesar de hallársele infractora a la Ciudadana, no se le impuso una medida correctiva consistente en multa, lo que resulta claramente ilegal y arbitrario, sobrepasando los lineamientos establecidos en la norma policiva, esto por cuanto las disposiciones del código, en su artículo 135 parágrafo 2, ordena a la autoridad administrativa que “CUANDO SE REALICE ACTUACIÓN URBANÍSTICA SIN PREVIA LICENCIA EN PREDIOS APTOS PARA ESTOS MENESTERES, “como en este caso” SE DEBE IMPONER MULTA, SIN PERJUICIO DE LAS DEMÁS MEDIDAS A QUE HAYA LUGAR, dicha multa se debe graduar con base en los criterios consagrados en el artículo 181 de la misma ley 1801, pero en este evento, el Inspector se limitó solo a otorgar los 60 días a la parte para que tramitara el acto de reconocimiento. En este mismo sentido el Parágrafo 2 del artículo 135 de la ley 1801 de 2016 continua diciendo que si pasado este término de 60 días no se presenta licencia de reconocimiento, no se podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta, multa que en este caso el Inspector se abstuvo de imponer de manera inédita y en plena inobservancia del principio de legalidad. (...)

DECIMO SEGUNDO: El día 30 de noviembre de 2019, el Inspector 12 de policía municipal de Medellín, contesta el derecho de petición incoado por el señor Pérez Zapata; de la respuesta se destaca lo siguiente: “darle continuidad a la Audiencia pública y tomar decisión, para lo cual este despacho de acuerdo a la agenda en los próximos días se estará citando a las partes para que conozca la decisión de fondo”. (...)

DECIMO TERCERO: El día 16 de diciembre de 2019, el Inspector 12 de policía le contesta a la señora Enny Ovidia Moreno Mena, que le concede un término de 40 días adicional para que realice el trámite de reconocimiento, pero que de no ser posible el mismo, deberá restablecer el orden urbanístico colocando nuevamente los muros y vigas. Situación que desborda las facultades del Inspector 12 de policía municipal al conceder un término que no está en ninguno de los artículos de la ley 1801 de 2016 ni en ninguna normativa, extralimitación en el ejercicio de las funciones, un desconocimiento del estado de derecho y del principio de legalidad y seguridad jurídica por parte del Inspector, al otorgar un término que no está en la ley y que a todas luces resulta incongruente, innecesario, ilegal y arbitrario. El 9 de junio de 2020, es decir casi 160 días después de que ilegalmente el Inspector concediera un plazo de 40 días para seguir con el proceso de legalización, la señora Enny Ovidia Moreno informa al despacho del Inspector 12 de policía que se realizó reforzamiento

estructural y la restitución de muros en dicha propiedad ubicada en la dirección carrera 80 # 46-37 primer piso, volvieron a su estado inicial de construcción. Razón por la cual el Inspector contesta a dicho argumento que el día 11 de junio se realizará visita al inmueble para verificar tal asunto. (...)

DECIMO SEXTO: El 11 de diciembre de 2020, el Inspector 12 de Policía Municipal cita nuevamente a las partes para lo que llama “verificación de cumplimiento de orden policiva” dentro del proceso verbal abreviado que se surtió bajo los parámetros de la ley 1801 de 2016. Es así como el día 22 de diciembre de 2020 se expide el “ACTA DE VERIFICACION DE ORDEN POLICIVA” en al cual el Inspector 12 de policía municipal informa a las partes que la señora Enny Ovidia Moreno, “RESTABLECIO EL ORDEN URBANISTICO al realizar el reforzamiento estructural colocando las vigas metálicas, y teniendo en cuenta que la norma habla del restablecimiento de orden urbanístico y no de volver las cosas a su estado anterior, no se debe entender como volver una cosa en el estado que tenía antes, razón por la cual, teniendo en cuenta los soportes de los ingenieros, Para este despacho, se cumplió con lo ordenado en la orden de policía”

DECIMO SEPTIMO: Esa constancia de verificación no otorgo los recursos de ley a pesar de haber prácticamente cerrado el proceso. En conclusión, el Inspector 12 de Policía de Medellín con dicha decisión, vulneró los Derechos Fundamentales de la parte activa del proceso, desconoció las prerrogativas normativas de la ley 1801 de 2016 en sus diferentes artículos referentes al urbanismo y al proceso verbal abreviado. En igual sentido el Inspector se contradijo en varias ocasiones como, por ejemplo, cuando afirmó en la respuesta al derecho de petición impetrado por el señor Pérez Zapata del 30 de noviembre de 2019, que citaría nuevamente para tomar una decisión de fondo, pero posteriormente cito a una audiencia de cumplimiento de orden y no tomó tal decisión, o al menos eso manifestó, razón por la cual no otorgo recurso alguno. También se equivoca al hablar de la teoría de restablecer el orden urbanístico, si bien no puede entenderse como volver las cosas a su estado anterior en términos literales, si se debe entender cómo tratar al máximo de dejar las cosas en iguales o mejores condiciones a las que se tenía la edificación, si la infractora demolió muros de carga, la consecuencia lógica es que restablezca el orden urbanístico construyendo muros de carga de iguales o mejores características a los que se derribaron (...)

Claro lo anterior, se tiene que los artículos 43, 75 y 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo disponen:

“(...) Artículo 43. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación- (...)

Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

(...)

Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. **Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial (...)**. Destacado fuera de texto.

En relación con los actos no susceptibles de control judicial, importa referir lo expresado por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 19 de febrero de 2015, de la cual se destaca:

“(...) APUNTES DE LA SALA Y DECISIÓN DEL CASO.

1. La calificación de un acto administrativo como acto definitivo o de trámite es fundamental para determinar si es susceptible de recursos por la vía gubernativa y asimismo de control jurisdiccional contencioso administrativo, conforme a los artículos 49, 50 y 135 del Código Contencioso Administrativo.

Dispone el artículo 49 del aludido Código que no habrá recurso en vía gubernativa “contra los actos de trámite”, y de conformidad con la parte final del artículo 50 ibídem “[s]on actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”. Por su parte del artículo 135 ídem se extrae que la demanda contra un acto particular implica que el mismo haya puesto término a un proceso administrativo.

El artículo 50 citado hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular; mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 12 de junio de 2008, respecto del acto administrativo destacó:

“Por acto administrativo se entiende toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito.

La jurisdicción ejerce su control, para verificar que se ajusten a la legalidad, pero debe tenerse en cuenta que la impugnabilidad recae sobre los actos definitivos, es decir, sobre aquellos que exteriorizan la voluntad de la Administración para producir efectos en derecho, pues no se justifica un pronunciamiento sobre actos que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, como son los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación. Los actos de trámite no son susceptibles de control judicial, salvo que impidan al administrado continuar con la actuación (...).”
Destacado fuera de texto.

En otra oportunidad, el Órgano de Cierre de lo Contencioso Administrativo, manifestó que **“(...) La Sala considera que los actos demandados no son administrativos definitivos, pues no finalizan o concluyen un procedimiento, ni tampoco son aquellos de trámite que imposibilitan que se siga adelantando una actuación, tal como quedó expuesto en los antecedentes jurisprudenciales en cita; es decir, su naturaleza corresponde a la de actos de cumplimiento o ejecución en tanto no definen una situación jurídica (...).”**¹
Destacado fuera de texto.

Ahora bien, en un caso del todo similar al que ocupa el presente proveído, en el cual se discutía la viabilidad de demandar en nulidad y restablecimiento del derecho el acto administrativo proferido por una autoridad del orden municipal y que dejó sin efectos un acuerdo de pago, el CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION CUARTA, C.P HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, en providencia del 15 de mayo de 2014 extendida dentro de la radicación número 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295) con ocasión del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto que rechazó la demanda porque el acto demandado no era susceptible de control judicial, señaló:

“(...) En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, la Sala debe resolver si los actos administrativos demandados son susceptibles de control judicial, y, por lo tanto, si fue procedente el rechazo de la demanda.

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - SUBSECCION B. C.P STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 13001-23-31-000-1998-00003-01(24899)

Para resolver, la Sala reitera que las acciones impugnatorias, es decir, aquellas acciones mediante las cuales se ventilan pretensiones dirigidas a atacar la validez de un acto administrativo particular, parten de un presupuesto fundamental que consiste en que no todos los actos de la Administración son actos administrativos propiamente dichos y, por ende, susceptibles de cuestionamiento por la vía jurisdiccional. Dicho de otro modo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos jurídicos definitivos, que son los verdaderos actos administrativos, y no contra actos de impulso de un procedimiento, ni contra actos de mera ejecución de procedimientos concluidos. Así, por ejemplo, los actos preparatorios, los actos de simple ejecución y los actos de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.

No todo lo que la Administración dice o hace se traduce en un acto administrativo demandable, de ahí que se hable de los actos de la Administración para diferenciarlos de los actos administrativos propiamente dichos. (...)

Ahora, con respecto a los actos de ejecución, la Sala reitera que estos actos se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. Por tanto, estos actos no son susceptibles de control judicial. (...)

Por lo anterior, se impone el rechazo de la demanda, como acertadamente lo decidió el a quo, pero porque, como se dijo, los actos demandados no son actos definitivos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA16, si no actos de ejecución (...).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el acto administrativo objeto de reproche fue expedido por un inspector de policía dentro de un proceso verbal abreviado adelantado por comportamientos que afectan la integridad urbanística, ha lugar a precisar que, si bien, dichos actos, no escapan a la órbita de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cierto es que, el acto acusado no constituye un acto definitivo a la luz de lo normado en el artículo 43 del CPACA.

Claro lo anterior, se tiene que, en la audiencia pública llevada a cabo el 27 de junio de 2019 dentro del precitado proceso administrativo, se profiere la orden de policía No. 134-1 en la que se resuelve declarar infractora a la señora Enny Ovidia Moreno Mena por incurrir en un comportamiento contrario a la integridad urbanística al realizar modificaciones consistentes en derribamientos de muros estructurales sin licencia en el inmueble ubicado en la carrera 80 No. 46-37 de Medellín y se ordena a la precitada ciudadana que solicite el reconocimiento de las modificaciones realizadas ante la autoridad competente dentro de los 60 días siguientes, so pena de aplicación de la multa correspondiente.

De igual manera, el acto administrativo en mención contenido en el acta de audiencia del 27 de junio de 2019, en donde se definió la situación jurídica que le dio origen, se indicó que contra éste procedía los recursos de reposición y en subsidio apelación, decisión que fue notificada en estrados y contra la cual, sin perjuicio de la negativa a firmar por parte del ahora demandante, no se interpuso recurso alguno.

De cara a lo anterior, se procura en demanda la nulidad del “Acta de Verificación de Orden Políciva” fechada del 22 de diciembre de 2020, en la cual, la autoridad municipal accionada, lo que hace es verificar el cumplimiento de la orden de policía No. 134-1 citada en precedencia, en la cual, precisamente se indica que “(...) contra el mismo no procede ningún recurso por no ser una decisión de fondo, sino una verificación de cumplimiento a lo ordenado por este Despacho (...)”.

Así las cosas, a juicio de este Despacho, el “Acta de Verificación de Orden Políciva” No. 134-1 no constituye un acto administrativo definitivo susceptible de control judicial, en tanto, no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, pues, lo que allí se hace se circunscribe a la constatación del cumplimiento de las decisiones que fueron adoptadas en la audiencia del 27 de junio de 2019; es decir, es en esta oportunidad donde se decide la actuación que da lugar, luego, al procedimiento de verificación de lo cumplido en tal sentido por quien resultada obligado.

En este contexto, y acogiendo la postura del Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el precedente citado en líneas anteriores, conforme con la cual “(...) con respecto a los actos de ejecución, la Sala reitera que estos actos se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. Por tanto, estos actos no son susceptibles de control judicial (...)”, se impone el rechazo de la demanda, toda vez que, **el acto demandado no constituye un acto definitivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 del CPACA**, sino que se trata de **un acto de verificación del cumplimiento o ejecución** de aquello que si fue decidido en la audiencia del 27 de junio de 2019, en donde, en efecto, se define una situación jurídica respecto de la cual versa el cumplimiento y/o ejecución objeto del acto acusado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR la demanda que, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** y por intermedio de apoderado, promueve **HERNAN DE JESUS PEREZ ZAPATA** contra el **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA jurídica al Dr. **GILBERTO CASTRILLON ZULUAGA** con C.C. No. 71.684.037 y T.P. 157.286 del C.S. de la J., para actuar como apoderado de la parte demandante en los términos y para los efectos del poder conferido visible en el expediente digitalizado.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese la actuación.

SE ADVIERTE que durante el proceso, para poder ofrecer el trámite correspondiente, cualquier actuación de parte deberá estar precedida del traslado previo a los demás sujetos procesales y al Ministerio Público (Procurador Judicial 168 Delegado cuyo correo es procuradora168Judicial@gmail.com), ello mediante envío a los correos electrónicos de conformidad con lo señalado en los artículos 9 del Decreto 806 de 2020 y 201 A del CPACA, este último adicionado por el artículo 51 de la Ley 2080 de 2021, lo cual deberá acreditarse ante el Juzgado.

Para remisión de memoriales, el correo electrónico dispuesto es memorialesjamed@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FRANKY GAVIRIA CASTAÑO
Juez

**JUZGADO TREINTA Y SEIS
ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy **SIETE (07) DE MAYO DE 2021** se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.

CARLOS JAIME GÓMEZ OROZCO
Secretario

El proceso de la referencia podrá ser consultado en el siguiente link: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/jadmin36mdl_notificacionesrj_gov_co/Em7IF_FMiJZJi4gZmt_0ArqBqeyfkKtJ3akzkozKiq8iGA?e=lii6RN

Firmado Por:

**FRANKY HENRY GAVIRIA CASTAÑO
JUEZ**

JUEZ - JUZGADO 036 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE MEDELLIN-ANTIOQUIA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

856d1eb74386c210174a15ee9fe389533a730fe07a00a29e3fd9582fab06a05f

Documento generado en 06/05/2021 09:31:09 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**