

MEMORANDO

180

Bogotá,

PARA: ANDRÉS MÁRQUEZ PENAGOS
Director para la Gestión Políciva

DE: Director Jurídico

ASUNTO: Concepto Jurídico competencia inspectores para conocer infracciones urbanísticas
Radicado: 20212200329603

Respetado señor Director:

En atención a la solicitud citada en el asunto y dando cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020 y al literal h) del artículo 11 del Decreto Distrital 411 de 2016 y demás normas aplicables, encontrándonos dentro de los términos de ley, damos respuesta a su solicitud.

I. SOLICITUD

Mediante la petición efectuada mediante el radicado del asunto, solicita concepto sobre la autoridad competente para conocer de las actuaciones de Policía en materia de Urbanismo, en virtud de lo señalado en el numeral 2° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”*, y lo señalado en el numeral 10° del artículo 11 de la Ley 2116 de 2021 *“Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá”*, normas que refieren autoridades diferentes para conocer de los procesos relacionados con infracciones urbanísticas.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con los antecedentes remitidos por el Director para la Gestión Políciva, se menciona la disposición contenida en el numeral 2° del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, relacionada con la competencia de los señores Inspectores de Policía para conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materias relacionadas con urbanismo entre otros, norma que a su vez señaló que dichos funcionarios son competentes para aplicar algunas medidas correctivas tales como: demolición de obra, multas, entre otras y el procedimiento aplicable.

Por otra parte, se relaciona lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 11 de la Ley 2116 de 2021 modificatoria de la Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, norma que indica como atribución de los Alcaldes Locales la de conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes, aclarando que dicha función no fue objeto de cambio alguno por parte de la ley reciente, como quiera que dicha función se encontraba establecida en el numeral 9 del artículo 86 de la Ley 1421 de 1993, sin sufrir modificación alguna.

II. PROBLEMA JURÍDICO

¿Con la entrada en vigencia de la Ley 2116 de 2021 corresponde a los Alcaldes Locales conocer de los comportamientos relacionados con urbanismo o se mantiene la función en cabeza de los Inspectores Locales, de acuerdo a lo señalado en la Ley 1801 de 2016?

III. MARCO JURÍDICO

Desde la Constitución Política se extraen los siguientes artículos aplicables al tema objeto de consulta:

- Artículo 4: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”*

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”.

- Artículo 151: *“El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”*
- Artículo 230: *“Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”*

IV. POSICIÓN DE LA DIRECCION JURIDICA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

Para proceder a dar respuesta al problema jurídico planteado, han de tenerse en cuenta los criterios establecidos por la Corte Constitucional para solucionar los conflictos entre las leyes, a saber:

“(i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación.”¹

En relación con los citados criterios, resulta válida su aplicación al caso objeto de análisis, como quiera que nos encontramos frente a dos tipos de leyes que generan conflicto al momento de su aplicación, tal es el caso de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”*, norma de carácter general, regulatoria de asuntos especiales y la Ley 2116 de 2021 *“Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá”*, ley orgánica.

Frente a los criterios denominados jerárquico y cronológico, en principio podría concluirse que aplican al caso objeto de análisis, como quiera que la Ley 2116 de 2021 posee mayor jerarquía en la escala normativa al ser orgánica, frente a la Ley 1801 de 2016 que es una ley de carácter general; en relación con el criterio cronológico se predica que la Ley 2116 de 2021 al ser posterior en el tiempo debe ser de prevalente aplicación, en observancia de estos criterios podría zanjarse la discusión y concluirse que debería darse aplicación a las disposiciones contenidas en la Ley 2116 de 2021, dejando de lado

¹ Sentencia Corte Constitucional C 439 de 2016, Expediente D11213, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

los mandatos señalados en la Ley 1801 de 2016, por ende, correspondería a los Alcaldes Locales conocer de los procesos relacionados con infracciones urbanísticas.

Sin embargo y con el fin de determinar la norma aplicable para dar respuesta al problema jurídico planteado, resulta necesario hacer análisis del criterio de la especialidad, el cual conforme lo indicado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, corporación que ha señalado sobre el tema lo siguiente:

*“6.4. Sobre el criterio de especialidad, se destacó en la Sentencia C-451 de 2015, que el mismo **“permite reconocer la vigencia de una norma sobre la base de que regula de manera particular y específica una situación, supuesto o materia, excluyendo la aplicación de las disposiciones generales”**. Respecto al alcance del criterio de especialidad, en el mismo fallo se trajo a colación lo dicho por la Corporación en la Sentencia C-078 de 1997, al referirse esta al carácter especial de las normas tributarias y su aplicación preferente sobre las normas del anterior Código Contencioso Administrativo. Esta última sentencia dijo sobre el particular:*

“Ahora bien, con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley, que en este caso pueden ser de recibo.

*Entre los principios contemplados por las dos leyes mencionadas se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se halle disposiciones incompatibles entre sí **‘la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general’** (numeral 1° del artículo 5° de la Ley 57 de 1887) ...*

6.5. Así las cosas, frente a este último criterio, el de especialidad, cabe entonces entender que el mismo opera con un propósito de ordenación legislativa entre normas de igual jerarquía, en el sentido que, ante dos disposiciones incompatibles, una general y una especial, permite darle prevalencia a la segunda, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial. Ello, sobre la base de que la norma especial sustrae o excluye una parte de la materia gobernada por la ley de mayor amplitud regulatoria, para someterla a una regulación diferente y específica, sea esta contraria o contradictoria, que prevalece sobre la otra.

6.6. En relación con este último punto, la propia jurisprudencia constitucional ha destacado que el principio de especialidad se aplica entre normas de igual jerarquía, sin que dicho principio tenga cabida entre preceptos de distinta jerarquía, como ocurre entre una la ley ordinaria y una ley estatutaria, o entre la Constitución y la ley en general, pues en tales eventos es claro que prevalece y se aplica siempre la norma superior” (Negrilla fuera de texto).

Del desarrollo dado por la Honorable Corte Constitucional al criterio de la especialidad, se concluye entonces, que frente a normas de igual jerarquía que sean incompatibles entre sí, será de aplicación preferente aquella que regule temas especiales, presupuesto que no se aplica al caso objeto de análisis, como quiera que de lo expuesto se evidencia que nos encontramos ante leyes de diferente jerarquía, toda vez que la Ley 1801 de 2016 es una ley general y la Ley 2116 de 2021 es una ley de carácter orgánica; pese a ello y como ha sido entendido por la doctrina, dichos criterios no resultan del todo útiles para resolver los conflictos que se presenten entre las leyes.

En tal sentido, señala el autor Norberto Bobbio:

“El criterio cronológico sirve cuando dos normas incompatibles son sucesivas; el criterio jerárquico sirve cuando dos normas incompatibles están a diferente nivel, y el criterio de especialidad en el conflicto de una norma general con una norma especial. Pero puede darse el caso en el cual se produce una antinomia entre dos normas: 1.

Contemporáneas; 2. En el mismo nivel; 3. Ambas generales. Se comprende en este caso los tres criterios no podrían ayudar.

(...)

Esto significa, en otras palabras que en caso de un conflicto en el cual no se pueda aplicar ninguno de los tres criterios, su solución se confía a la libertad del intérprete; podemos así hablar de un verdadero poder discrecional del intérprete... Por lo tanto, decimos en general que en caso de conflicto entre dos normas, para el cual no valgan el criterio cronológico ni el jerárquico, ni tampoco el de la especialidad, el intérprete, ya sea el juez o el jurista, tiene tres posibilidades:

- 1. Eliminar una de las normas;*
- 2. Eliminar las dos;*
- 3. Conservar las dos.*

(...)

La tercera solución –conservar las dos normas incompatibles– es, tal vez, a la que recurre más frecuentemente el intérprete. Pero, ¿Cómo es posible conservar dos normas incompatibles, si por definición dos normas incompatibles no pueden coexistir? Ello es posible si se demuestra que las dos normas no son incompatibles, que la incompatibilidad es meramente aparente, que la presunta incompatibilidad se deriva de una mala interpretación, unilateral, incompleta o errada de una de las dos normas o de ambas. O sea que el intérprete tiende generalmente, no ya a eliminar las normas incompatibles, sino más bien a eliminar la incompatibilidad... En general, por interpretación correctiva se entiende aquella forma de interpretación que pretende conciliar dos normas aparentemente incompatibles para conservarlas ambas en el sistema...

(...)

Hemos dicho que esta tercera vía es la que los intérpretes siguen con más frecuencia. El jurista y el juez tienden, en cuanto les es posible, a la conservación de las normas dadas. Es ciertamente una regla tradicional de la interpretación jurídica que el sistema debe ser obtenido con el menor desorden, o en otras palabras, que la exigencia del sistema no debe ir en perjuicio del principio de autoridad, según el cual las normas adquieren existencia por el solo hecho de ser promulgadas.”²

De la doctrina en cita, se colige que cuando se presente conflicto entre las leyes y no sea posible dar a aplicación a los criterios relacionados con la jerarquía, cronología y especialidad, establecidos para dar solución a los mismos, corresponde al intérprete indagar para encontrar la solución que en derecho corresponda con el fin de dar aplicación a aquellas normas que presentan conflicto, gozan de validez y hacen parte del ordenamiento jurídico.

Dando aplicación a lo señalado en la doctrina analizada, resulta acertado aplicar la interpretación correctiva, la cual busca conciliar dos normas aparentemente incompatibles, tales como las contenidas en el numeral 2º del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*”, y el numeral 10º del artículo 11 de la Ley 2116 de 2021 “*Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 1421 de 1993, referente al Estatuto Orgánico de Bogotá*”, disposiciones que no resultan incompatibles, como quiera que cada una regula aspectos específicos, la Ley 1801 de 2016 se encarga de regular aspectos relacionados con la seguridad y convivencia en el territorio nacional. A su vez, la Ley 2116 de 2021 modificatoria del Decreto Ley 1421 de 1993 Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, regula aspectos relacionados con las competencias atribuidas al Distrito Capital.

Pese a ello, las citadas disposiciones encuentran una disconformidad frente a la aplicación del numeral 2º del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 y el numeral 10º del artículo 11 de la Ley 2116 de 2021, normas que refieren autoridades diferentes para conocer de los procesos relacionados con infracciones urbanísticas, toda vez que, la primera señala como autoridades competentes para conocer de estos temas a los Inspectores de Policía, mientras que la segunda determina como autoridades competentes a los Alcaldes Locales, en este sentido y haciendo uso del criterio correctivo, resulta procedente eliminar la discrepancia que se presenta entre estas disposiciones, como se procederá a explicar.

² Bobbio Norberto. (2002). *Capítulo III Coherencia del Ordenamiento Jurídico. Teoría General del Derecho* (pp. 212-217). Temis (Ed.), Bogotá.

La Ley 1801 de 2016, tiene como fin regular aspectos relacionados con la seguridad y convivencia en el territorio nacional. Dicha norma, reglamenta concretamente la competencia de las autoridades de policía, dentro de las que se encuentran los Inspectores de Policía, a su vez establece las sanciones y el procedimiento a aplicar, conforme lo indicado el numeral 2º del artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 que señala:

“ARTÍCULO 206. ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA RURALES, URBANOS Y CORREGIDORES. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:

(...)

2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación.

(...)

6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

a) Suspensión de construcción o demolición;

b) Demolición de obra;

c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;

d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;

e) Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205;

f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;

g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;

h) Multas;

i) Suspensión definitiva de actividad.”

La citada reglamentación expresa de manera taxativa, los asuntos de conocimiento de los Inspectores de Policía, dentro de las cuales se encuentran aquellos relacionados con comportamientos contrarios a la convivencia en materia de urbanismo, entre otros; a su vez, establece las medidas correctivas a aplicar en primera instancia, dentro de las que se encuentran, las de suspensión de construcción o demolición, demolición de obra y multas; en cuanto al procedimiento establece el artículo 223 del citado código, que se tramitarán por el proceso verbal abreviado, proceso que tiene dentro de sus principios el de inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia y transparencia, presupuestos que permiten concluir que esta norma goza de especificidad y proporciona claridad frente a las materias relacionadas con: las competencias de los Inspectores de Policía en materia de urbanismo, las medidas correctivas y el procedimiento a aplicar.

Contrario a lo expuesto, si bien el numeral 10º del artículo 11 de la Ley 2116 de 2021 modificatoria de la Ley 1421 de 1993, disposición en relación con la cual vale la pena aclarar que no sufrió modificación alguna, señala que los Alcaldes Locales deben conocer de los procesos relacionados con violación a las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes, determina la competencia, la norma en cita no indica las sanciones a imponer, ni el procedimiento aplicable, por ello, debería aplicarse el procedimiento sancionatorio contenido en la Ley 1437 de 2011, el cual a la postre, no ostenta la especificidad, inmediatez y celeridad que sí proporciona el procedimiento establecido en la Ley 1801 de 2016.

De igual manera, al dar aplicación a lo señalado en el numeral 10º del artículo 11 de la Ley 2116 de 2021, nos encontraríamos ante un vacío normativo, como quiera que los señores Alcaldes Locales no tendrían fundamento jurídico para imponer sanciones, toda vez que este tema se encontraba reglamentado en los artículos 1º y 2º de la Ley 810 de 2003 *“Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.”*, los cuales establecían las infracciones urbanísticas y las sanciones a aplicar, normas que fueron derogadas de manera expresa por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016. Por ende, teniendo en cuenta que la materia se encuentra regulada por la Ley 1801 de 2016 y dando aplicación al criterio correctivo, es esta la norma que debe prevalecer y ser aplicada.

Ahora bien, en aras de dotar de mayor argumentación la conclusión de que la norma aplicable y que reafirma la competencia de los señores Inspectores de Policía para conocer de los asuntos relacionados con infracciones urbanísticas,

resulta acertado citar lo indicado por el tratadista Norberto Bobbio en su obra Teoría General del Derecho, quien, en torno al conflicto de los criterios jerárquico y especial, prescribió:

“Hemos visto que tres son los criterios tradicionalmente aceptados para resolver la antinomia: el cronológico, el jerárquico y el criterio de especialidad. Ahora bien, puede acaecer que a dos normas incompatibles entre sí y que estén en una determinada relación, se les puedan aplicar a un mismo tiempo, no solo uno, sino dos o tres criterios.

(...)

Supongamos un caso en que dos normas se encuentran en una relación tal que los dos criterios son aplicables, pero al aplicar un criterio se obtiene una solución opuesta a la que resultaría de aplicar el otro criterio... Es claro que en este caso no se pueden aplicar a un mismo tiempo los dos criterios. Es necesario aplicar uno con preferencia del otro... Junto al conflicto de las normas, que da lugar al problema de las antinomias, existe el conflicto de criterios para solucionar las antinomias...

2. Conflicto entre el criterio cronológico y el de la especialidad. *En los dos casos anteriores vimos el conflicto de estos dos criterios respectivamente con el criterio cronológico y comprobamos que ambos criterios son más fuertes que el cronológico. El caso más interesante se presenta cuando están en conflicto no uno de los criterios fuertes con el criterio débil (el cronológico), sino los dos criterios fuertes entre sí. Es el caso de una norma superior-general incompatible con una norma inferior-especial. Si se aplica el criterio jerárquico prevalece la primera, y si se aplica el criterio de especialidad prevalece la segunda. ¿Cuál de los dos criterios se debe aplicar? Una respuesta segura es imposible. No existe una regla general consolidada. También en este caso, como en el caso de ausencia de criterios, la solución dependerá del intérprete, quien aplicará uno y otro criterio, de acuerdo con las circunstancias.*

La gravedad del conflicto se deriva del hecho de que están en juego dos valores fundamentales de todo ordenamiento jurídico: el de respeto al ordenamiento, que exige el respeto a la jerarquía y por consiguiente al criterio de la superioridad, y el de la justicia, que exige la adaptación gradual del derecho a las necesidades sociales, así como el respeto al criterio de la especialidad. Teóricamente debería prevalecer el criterio jerárquico, ya que si se admitiese el principio de que una ley ordinaria especial puede derogar los principios constitucionales, que son normas generalísimas, los principios fundamentales de un ordenamiento jurídico estarían condenados a perder todo contenido.

Pero, en la práctica, la exigencia de adaptar los principios generales de una constitución a las siempre cambiantes y nuevas situaciones lleva frecuentemente a hacer triunfar la ley especial”
(Negrilla fuera de texto).

Del análisis de la doctrina en cita, se concluye que corresponde al intérprete dar aplicación a uno u otro criterio, conforme las circunstancias, por tal razón, y con base en los argumentos desarrollados en el presente documento, la norma aplicable es la Ley 1801 de 2016, la cual tiene el carácter de especial y desde su entrada en vigencia, viene siendo aplicada por parte de las autoridades de policía.

Para finalizar y en respuesta el problema jurídico planteado, corresponde a los Inspectores de Policía conocer de los comportamientos contrarios al urbanismo, aplicar las medidas correctivas y el procedimiento señalado en la Ley 1801 de 2016, dada la especialidad de la norma que reguló estas materias.

V. CONCLUSIÓN

Corresponde a los Inspectores de Policía conocer de los comportamientos relacionados con urbanismo, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1801 de 2016.

Resulta procedente aclarar que el presente pronunciamiento se expide con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA, sin que el mismo tenga fuerza vinculante,

³ Bobbio Norberto. (2002). Capítulo III Coherencia del Ordenamiento Jurídico. Teoría General del Derecho (pp. 218-220). Temis (Ed.), Bogotá.

obligatoria, de ejecución o de cumplimiento, y por ende, las respuestas se generan de manera general y abstracta, en relación con lo descrito en la solicitud, sin que en manera alguna las consideraciones y/o conclusiones que se esbocen, estén dirigidas a establecer criterios o lineamientos a seguir por quien efectúa la consulta, toda vez que sus competencias las desarrolla de forma autónoma, supeditadas en todo caso, al régimen constitucional, legal y reglamentario, que lo rige.

Reciba un cordial saludo,



GERMÁN ALEXANDER ARANGUREN AMAYA
Director Jurídico

Elaboró: Lady Catherine Lizcano Ortiz - Profesional D.J. *Lcio*
Revisó: Pedro Pablo Camacho Fajardo - Profesional D.J. *Pedro*