

30 de junio de 2021

No. 37378

MILTON ALEJANDRO BELLO YOPASA
Subsecretario (a) de Seguridad Ciudadana

Asunto: Respondiendo a: Asunto: Solicitud de concepto para lineamiento aplicación art 135 ley 1801 de 2016. SUSPENSIÓN DE CONSTRUCCIONES ILEGALES.. Radicado No.35506 del 21 de Junio del 2021

Cordial saludo,

De manera atenta, se da respuesta a su solicitud de concepto, en el siguiente sentido:

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -CNSCC- Ley 1801 de 2016^[1], es un precepto normativo de carácter preventivo, el cual tiene como objeto establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, propiciando el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, en tal sentido, establece el ejercicio del poder, función y la actividad de policía en observancia a la Constitución Política y el ordenamiento jurídico^[2].

Dentro de sus objetivos específicos, se encuentran: Definir comportamientos, medidas, medios y procedimientos de Policía; Establecer la competencia de las autoridades de Policía en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, con observancia del principio de autonomía territorial; y establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional^[3]

Es así que, el -CNSCC- en su Título XIV Del Urbanismo - Capítulo I, establece los comportamientos que afectan la integridad urbanística, entre ellos los que hoy son objeto de análisis:

"ARTÍCULO 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. 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:

...2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.

...4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado".

En el precitado artículo también se instituyen una serie de disposiciones, para la aplicación de las medidas correctivas:

"(...)

PARÁGRAFO 1°. Cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia se impondrán de inmediato la medida de suspensión de construcción o demolición, y se solicitará a las empresas de servicios públicos domiciliarios la suspensión de los servicios correspondientes si no hubiese habitación.

PARÁGRAFO 2°. Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la obra, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta.

...PARÁGRAFO 5°. Cuando el infractor incumple la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, una vez agotados todos los medios de ejecución posibles, la administración realizará la actuación urbanística omitida a costa del infractor".

Igualmente, el artículo 135. Ibidem, señala las medidas correctivas a aplicar en caso de comportamientos que afectan la integridad urbanística, para el caso bajo estudio:

"(...)

PARÁGRAFO 7°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

MPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 2	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble, Remoción de bienes.
Numeral 4	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.

En cuanto a los comportamientos y las medidas correctivas señaladas en antecedencia, se debe indicar que, de conformidad a las disposiciones de la Ley 1801 de 2016, los Inspectores y Corregidores de Policía, tienen competencia para tramitar dichos asuntos:

"ARTÍCULO 206. *Atribuciones de los inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:*

...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;*

...g) *Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;*

h) *Multas*

(Subraya y negrilla fuera de texto)

Ahora bien, en relación con las medidas correctivas antes descritas, es importante hacer hincapié en las siguientes:

"ARTÍCULO 193. **Suspensión de construcción o demolición.** *Consiste en el sellamiento y la suspensión de los trabajos de construcción o demolición de obra, iniciada sin licencia previa, o adelantada con violación de las condiciones de la licencia. La medida será efectiva hasta cuando se supere la razón que dio origen a la misma.*

ARTÍCULO 194. Demolición de obra. *Consiste en la destrucción de edificación desarrollada con violación de las normas urbanísticas, ambientales o de ordenamiento territorial, o cuando la edificación amenaza ruina, para facilitar la evacuación de personas, para superar o evitar incendios, o para prevenir una emergencia o calamidad pública" (Subraya y negrilla fuera de texto)*

Con lo anterior se busca demostrar que las autoridades de policía, en este caso Inspectores y Corregidores tiene competencia para adelantar proceso policivo por comportamientos que afectan la integridad urbanística, tanto para construcciones en ejecución, como para edificaciones ya desarrolladas sin licencia previa, así se instituye en los artículos 206 numeral 6 literales a) y b) y los Artículos 193 y 194 de la Ley 1801 de 2016.

Ahora bien, teniendo un panorama general sobre artículo 135 numerales 2 y 4 de la Ley 1801 de 2016, se procede a dar respuesta a cada uno de los interrogantes señalados en la solicitud de concepto:

PRIMERA PREGUNTA:

¿Es correcto afirmar que a la suspensión temporal de la obra fijada en el parágrafo 2° del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, cuando es ordenada por un inspector o corregidos de policía, no le caben los recursos y que la suspensión debe mantenerse hasta que se restablezca el orden urbanístico con la acreditación de la licencia de construcción o la adecuación de la obra a las condiciones y especificaciones autorizadas?

Para dar respuesta a este punto se trae a colación las disposiciones señaladas en el parágrafo 2° del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016:

"PARÁGRAFO 2°. Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la obra, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta".

Como se puede observar, el acto mediante el cual la autoridad de policía ordena la suspensión temporal de la obra, es un auto de trámite o preparatorio, pues lo que se busca con este, es constituir decisiones necesarias para la formación del acto administrativo

definitivo con el cual se decide de fondo el asunto. (Art. 43 ley 1437 de 2011):

"ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

La Corte Constitucional en Sentencia T-088 de febrero 03 de 2005, en relación a los actos administrativos, señaló:

"(...)La doctrina en materia administrativa, ha distinguido a los actos administrativos según el contenido de la decisión que en ellos se articula y sus efectos, en actos de trámite o preparatorios y en actos definitivos. Los primeros son los que se encargan de dar impulso a la actuación o disponen organizar los elementos de juicio que se requieren para que la administración pueda adoptar la decisión de fondo sobre el asunto mediante el acto definitivo y, salvo contadas excepciones, no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Los segundos son, obviamente, los actos que ponen fin a la actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto".

Por medio de los actos definitivos, la administración "...crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter particular y concreto, reconociendo derechos, imponiendo cargas, etc., a través de decisiones ejecutivas y ejecutorias, es decir obligatorias por sí mismas y ejecutables directamente por la misma administración, decisiones que una vez expedidas por la correspondiente autoridad, pueden ser objeto de impugnación en sede administrativa a través de la interposición de los recursos ordinarios que procedan en su contra: reposición, apelación o queja".[\[4\]](#)

Lo anterior hace entender que los actos de trámite y preparatorios generalmente no producen efectos jurídicos en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modificaran sus derechos, en consecuencia, es razonable que contra dichos actos no proceda ningún recurso. Lo cual está acorde con las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 (Art. 75)

"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".

Ahora bien, para el tema relacionado con el tiempo de suspensión, el artículo 193 de la Ley 1801 de 2016, indica claramente que la medida será efectiva **hasta cuando se supere la razón que dio origen a la misma:**

"ARTÍCULO 193. Suspensión de construcción o demolición. Consiste en el sellamiento y la suspensión de los trabajos de construcción o demolición de obra, iniciada sin licencia previa, o adelantada con violación de las condiciones de la licencia. **La medida será efectiva hasta cuando se supere la razón que dio origen a la misma.**" (Subraya y negrilla fuera de texto)

SEGUNDA Y TERCERA PREGUNTA

¿Es correcto afirmar que, si el presunto infractor en el plazo concedido de 60 días no subsana la actuación y no restablece el orden urbanístico, la autoridad debe aplicar las medidas correctivas previstas, entre ellas la multa especial e incluso la demolición?

¿Es correcto afirmar que, si una obra suspendida en virtud de un proceso de policía llega a concluirse, contrariando la orden de la autoridad, sin que se haya restablecido el orden urbanístico con la respectiva licencia o la adecuación de la obra a las especificaciones autorizadas, igual procede las medidas correctivas previstas, incluso la multa y la demolición?

Los parágrafos 2° y 5° del artículo 135 de la ley 1801 de 2016, establecen :

"PARÁGRAFO 2°. Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, **sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la obra**, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; **si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta**". (Subraya y negrilla fuera de texto)

"PARÁGRAFO 5°. Cuando el infractor incumple la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, una vez agotados todos los medios de ejecución posibles, la administración realizará la actuación urbanística omitida a costa del infractor".

Como se explicó en antecedencia, en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se instituye los comportamientos, medidas, medios y procedimientos, tendientes a establecer las condiciones de convivencia, en tal sentido cuando el comportamiento contrario a la integridad urbanística conlleve a la aplicación de multa especial y demolición, se deberán aplicar dichas medidas, en todo caso garantizando el debido proceso.

En el artículo 180 de la ley 1801 de 2016, se define la medida correctiva de multa como: "...la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo", igualmente se clasifican las multas en generales y especiales, dentro de estas últimas se encuentran las concernientes a la Infracción Urbanística.

A su vez, en el Artículo 181 Ibidem, se clasifican las multas especiales, entre ellas la relativas a la infracción urbanística:

*"2. Infracción urbanística. **A quien incurra en cualquiera de las infracciones urbanísticas señaladas en el Libro II del presente Código o en las disposiciones normativas vigentes, se le impondrá además de otras medidas correctivas que sean aplicables y las sanciones de tipo penal a que haya lugar, multa** por metro cuadrado de construcción bajo cubierta, de área de suelo afectado o urbanizado o de intervención sobre el suelo, según la gravedad del comportamiento, de conformidad con el estrato en que se encuentre ubicado el inmueble..."(subraya y negrilla fuera de texto)*

Es así que, en respuesta a las preguntas segunda y tercera, como se ha venido mencionando, las autoridades de policía bajo los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad debe aplicar las medidas correctivas atendiendo cada caso particular y la finalidad de la norma, a fin de adoptar las medidas necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público, en todo caso haciendo plena observancia de las garantías constitucionales (debido proceso)

CUARTA Y QUINTA PREGUNTA:

¿Es correcto afirmar que una obra ya concluida y consolidada como edificación, no puede dar lugar a la apertura de un proceso de policía, porque en tal circunstancia la autoridad, inspectores y corregidores, no es competente? Y de ser así ¿qué tratamiento debería tener el caso y ante cuales autoridades?

Como se explico en principio, la competencia en asuntos relacionados con comportamientos que afectan la integridad urbanística, esta atribuida a los Inspectores de Policía y Corregidores, pues fue el mismo legislador a través de la Ley 1801 de 2016, quien les dio la facultad para atender dichos asuntos, lo cual se desprende de la lectura integral de los

artículos 135, 193, 194 y 206 de la Ley 1801 de 2016.

Finalmente es importante señalar que de conformidad a lo señalado en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 "Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los alcaldes y las autoridades especiales de Policía".

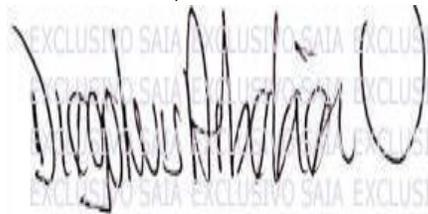
[1] "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"

[2] Art. 1 Ley 1801 de 2016

[3] Art. 2 Ibidem

[4] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del nueve (9) de diciembre de (2011). Radicado: 11001-03-26-000-2001-00030-01(20410). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth.

Atentamente,



DIEGO LUIS ARBELAEZ URREA

Secretaria Juridica (e)

Reviso : ANDRES LEONIDAS GUEVARA ARCILA-Director(a) Operativo(a) de Asuntos Legales ✓

Copia: James Edinson Cifuentes Maldonado

Proyectó y Elaboró: Rosa Marcela Galarza Muñoz