

Conclusiones y Recomendaciones Mesa de Trabajo - Análisis Segunda Instancia de Autoridades Administrativas Especiales de Policía 15 de noviembre de 2022

Presentación:

Como seguimiento al Comité Jurídico Distrital de febrero 11 de 2022, la Secretaría Jurídica Distrital a través de la Dirección Distrital de Política Jurídica inició la conformación de una mesa de trabajo, la cual fue instalada el 25 de mayo del 2022, creada con el fin de verificar las funciones establecidas para las autoridades administrativas especiales de policía en el Distrito Capital, dado que podrían darse colisiones de competencias en segunda instancia sobre algunos aspectos que en su momento fueron comentados en Comité Jurídico Distrital por la Secretaría de Planeación.

Para tal efecto, desde la Secretaría Técnica del comité se solicitó a las entidades distritales precisar los conflictos y problemas jurídicos identificados, los cuales fueron presentados en diferentes mesas de trabajo.

Partiendo de lo anterior el documento presenta las competencias de las autoridades administrativas especiales de policía, aborda las posturas de cada una de las entidades distritales en los casos de competencia, se analiza la normativa aplicable para el conflicto suscitado, el problema jurídico, para finalmente presentar conclusiones y recomendaciones.

El sentido del documento fue presentado en la sesión No. 5 del Comité Jurídico Distrital.

i. Autoridades administrativas especiales de policía

En lo que tiene que ver con las autoridades administrativas especiales de policía para el Distrito Capital, en el marco de las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016), el Acuerdo 735 de 2019¹ emitido por el Concejo de Bogotá, D.C., y en cumplimiento del artículo 12² y 207³ de la señalada ley que determinó competencias y atribuciones para autoridades administrativas especiales de policía en aras de garantizar el principio constitucional de doble instancia, se pone de precedente que estas autoridades de policía se encargan de dar trámite y decidir sobre los recursos de apelación de las decisiones que profieran los inspectores y corregidores distritales de policía respecto de comportamientos contrarios a la convivencia.

¹ "Por el cual se dictan normas sobre competencias y atribuciones de las Autoridades Distritales de Policía, se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003, 257 de 2006, 637 de 2016, y se dictan otras disposiciones."

² "ARTÍCULO 12. PODER SUBSIDIARIO DE POLICÍA. Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de Policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley. (...)"

³ "ARTÍCULO 207. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE POLICÍA. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal."

A partir de las funciones que desarrollan las autoridades administrativas especiales de policía en el distrito capital, se ha revisado que en algunos casos esa competencia determinada para decidir los recursos de apelación, puede verse incurso a más de una autoridad para resolver el recurso de 2da instancia, esto teniendo en cuenta que por competencia funcional el mismo inspector de policía puede decidir sobre distintos comportamientos contrarios a la convivencia en una misma actuación administrativa, pero que al otorgarse el recurso de apelación podría suscitar conflictos de competencia administrativa al verse dos o más temas resueltos por un mismo inspector pero que en 2da instancia corresponden a entes diferentes por disposición normativa.

Las autoridades administrativas especiales de policía en el distrito capital de conformidad con el artículo 10 del Acuerdo Distrital 735 de 2019 son:

1. La Secretaría Distrital de Gobierno.
2. La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.
3. La Secretaría Distrital de Salud.
4. La Secretaría Distrital de Ambiente.
5. La Secretaría Distrital de Planeación.
6. La Secretaría de Educación del Distrito.
7. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.
8. La Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C.
9. Las Comisarías de Familia.
10. El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal.
11. La Secretaría Distrital del Hábitat.
12. La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

A partir de las funciones que desarrollan las autoridades administrativas especiales de policía en el distrito capital, se ha revisado que en algunos casos esa competencia determinada para decidir los recursos de apelación, puede verse incurso a más de una autoridad para resolver el recurso de 2da instancia, esto teniendo en cuenta que por competencia funcional el mismo inspector de policía puede decidir sobre distintos comportamientos contrarios a la convivencia en una misma actuación administrativa, pero que al otorgarse el recurso de apelación podría suscitar conflictos de competencia administrativa al verse dos o más temas resueltos por un mismo inspector pero que en 2da instancia corresponden a entes diferentes por disposición normativa.

ii. **Casos identificados de presunto conflicto con la Secretaría Distrital de Planeación.**

En trabajo de la mesa de trabajo las colisiones que se estaban presentando con la Secretaría de Planeación eran las siguientes:

- **Secretaría Distrital de Planeación – Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP:** El literal O del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 adicionado por el artículo 15 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, determina que

la Secretaría Distrital de Planeación resuelve del recurso de apelación cuando se decide sobre:

- Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos;
- Con desconocimiento de lo preceptuado en la licencia o en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.

De la misma manera, el parágrafo 1 del artículo 51 del citado Acuerdo 257 de 2006 adicionado por el artículo 17 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, determina que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP conoce de los recursos de apelación cuando se decide sobre parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.

En ese contexto, en algunos casos los infractores a las normas urbanísticas pueden realizar construcciones en terrenos afectados al espacio público incursas en las causales determinadas en el literal O del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 adicionado por el artículo 15 del Acuerdo Distrital 735 de 2019 (presuntamente por no contar con licencia de construcción), lo que a su vez se enmarca en la causal prevista en el parágrafo 1 del artículo 51 del Acuerdo Distrital 257 del 2006, adicionado por el artículo 17 del Acuerdo Distrital 735 del 2019 .

Encontramos casos en los que se tipifica la conducta en los numerales 2 y 4 del artículo 135 de la ley 1801 de 2016, “*construcción contraviniendo licencia*” o “*construir sin licencia*” pero cuyos informes técnicos comprueban alteraciones constructivas en espacio público distintas a los aislamientos, entiéndase “antejardines, parques, andenes, vías”, “extensión de uso en espacio público”.

- **Secretaría Distrital de Planeación – Secretaría Distrital de Ambiente:** El literal O del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 adicionado por el artículo 15 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, determina que la Secretaría Distrital de Planeación resuelve del recurso de apelación cuando se decide sobre parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.

De la misma manera, el literal V del artículo 103 del citado Acuerdo 257 de 2006 adicionado por el artículo 14 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, determina que la Secretaría Distrital de Ambiente conoce de los recursos de apelación cuando comportamientos que afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica, establecidos en el artículo 103 de la Ley 1801 de 2016.

En ese contexto, se observa que en algunos casos los infractores a las normas urbanísticas pueden realizar construcciones incursas en las causales determinadas en el literal O del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 adicionado por el artículo 15 del Acuerdo

Distrital 735 de 2019, en zonas protegidas del SINAP o a en áreas de especial importancia ecológica como es el caso de los cerros orientales para el Distrito Capital, zonas de ronda de quebrada, de manejo y protección ambiental y humedales, los cuales por su naturaleza y especialidad no se encuentran en la en la categoría de urbanismo o uso de suelo sino en la categorización de derecho al medio ambiente y recursos naturales. Sin embargo, el Acuerdo 735 las asignó al Secretaria Distrital de Planeación en sede de apelación.

La Secretaría de Planeación considera que existe una errónea tipificación de las conductas derivadas de la misma Ley 1801 de 2016, al integrar como una unidad de materia, en categoría de integridad urbanística comportamientos desplegados sobre: bienes privados, bienes de uso público, bienes afectos a espacio público y el espacio público y áreas protegidas, los cuales también se encuentran regulados en el artículo 139 ibídem dentro de la definición del espacio público y que tienen asignación misional en otras entidades.

“CAPÍTULO II

Del cuidado e integridad del espacio público

Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Parágrafo 1°. Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.

Parágrafo 2°. Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren”.

- **Secretaría Distrital de Planeación – Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP:** El literal O del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 adicionado por el artículo 15 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, determina que la Secretaría Distrital de Planeación resuelve del recurso de apelación cuando se decide sobre parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en áreas protegidas o afectadas

por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos; con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia o en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.

De la misma manera, el párrafo 1 del artículo 51 del citado Acuerdo 257 de 2006 adicionado por el artículo 17 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, determina que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP conoce de los recursos de apelación cuando se decide sobre parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.

En este contexto, también se pueden identificar casos en los cuales se presente un conflicto de competencias entre las normas señaladas previamente cuando se instalan antenas de telecomunicaciones sin contar con el respectivo permiso.

El conflicto se configura en la medida en estas antenas, entendidas como estructuras no convencionales, no están categorizadas en el Decreto Nacional 1077 como estructuras sujetas a la expedición de una licencia urbanística.

Pero la Ley 1801 de 2016 si clasifica en su artículo 140 el espectro electromagnético como espacio público, además de señalar lo que activaría la competencia del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. En estos casos la falta de competencia de la Secretaría Distrital de Planeación es clara pues el permiso requerido no es asimilable a una licencia urbanística, más cuando en los casos concretos se aclara en los análisis técnicos que con ocasión a la instalación de la antena no hubo lugar a obras que pudieran requerir licencia de construcción-

Otra situación particular en la que se presenta conflicto entre las citadas normas, es cuando dentro de una misma conducta se identifica una vulneración por construir sin licencia (en terrenos aptos), pero adicionalmente se identifica que dicha construcción se extendió sobre espacio público o terrenos afectados al espacio público. En dichos casos, es claro que converge la competencia tanto de la Secretaría Distrital de Planeación como la del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. En dichos casos deberán impartirse directrices que permitan determinar si hay una mayor prelación del interés general, entendiéndose este como la necesidad de proteger el espacio público, caso con en el cual la competencia sería del DADEP, o si, por otro lado, prima la necesidad de contar con licencia de construcción que ampare las obras licenciables, caso en el cual la competencia sería de la SDP. También deberá considerarse si es posible plantear una competencia compartida para estos casos particulares.

Los casos anteriores son los más frecuentes en los que se pueden identificar conflictos negativos de competencia entre las Autoridades Especiales de Policía, y la raíz de dichos conflictos obedece en muchos casos la tipificación de las infracciones urbanísticas por parte de los inspectores de policía, que no tiene en cuenta el bien jurídico o derechos de superior jerarquía a tutelar.

En el primer caso, por ejemplo, cuando las obras susceptibles de control urbano sean ejecutadas en espacio público o en terrenos afectos al espacio público, es claro que las mismas no están amparadas por una licencia de construcción, justamente porque se trata de obras que no son susceptibles de ser licenciadas, sino que en estos casos la infracción urbanística que se configuraría sería la establecida en el numeral 3 del literal a) del artículo 135 de la Ley 1801, esto es: “Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público”. Sin embargo, en la práctica se observa que el análisis de los inspectores es que la infracción urbanística se configura con fundamento en el numeral 4 del literal A) del artículo 135 de la Ley 1801 del 2016, a saber: “Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado”.

La norma es clara incluso en señalar que el referido numeral 4 aplica cuando se trate construcciones en terrenos aptos para estas actuaciones, situación que no se podría predicar de las construcciones efectuadas en espacio público. No obstante, los inspectores de conocimiento deciden adecuar la conducta a una infracción por construir sin licencia.

Por otro lado, en relación con el conflicto suscitado entre la SDP y la SDA, las normas son contradictorias pues en los casos concretos, no le es dado a la SDP señalar que no tiene la competencia para conocer de infracciones urbanísticas en áreas protegidas porque la misma norma lo establece, sin embargo, el Código de Policía también señala esta competencia en cabeza de la SDA. En este caso entonces, el conflicto sería a nivel normativo.

iii. Posición de la Secretaría Distrital de Ambiente frente a la colisión con la Secretaría Distrital de planeación.

La Secretaría Distrital de Ambiente por correo electrónico del 28 de junio de 2022, señaló la postura de esa Secretaría a efectos del conflicto de competencias que podría haber en segunda instancia con la Secretaría de Planeación, en los siguientes términos:

“Por medio del Acuerdo Distrital 735 de 2019 se dictan normas sobre competencias y atribuciones de las Autoridades Distritales de Policía, se modifican los Acuerdos Distritales 79 de 2003, 257 de 2006, 637 de 2016, y se dictan otras disposiciones.

En su artículo 10º se determina cuáles son las Autoridades Administrativas especiales de Policía y su párrafo 1º consagra: “A partir del primero (1º) de enero de 2019, las entidades y organismos mencionados en los numerales 1 al 10 del presente artículo, actuarán como Autoridades Administrativas Especiales de Policía para resolver el recurso de apelación que se presente dentro del proceso verbal abreviado”.

El párrafo 2º ibídem expresa: “A partir del primero (1º) de enero de 2019 los Alcaldes Locales, Inspectores y Corregidores Distritales de Policía deberán radicar los procesos a su cargo que sean objeto de apelación, ante cada una de las Autoridades Administrativas Especiales de Policía de que trata el párrafo 1 del presente artículo”.

En cuanto al conocimiento, trámite y decisión del recurso de apelación de las decisiones que profieran los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia, se tiene que:

Secretaría Distrital de Ambiente. El Acuerdo Distrital 735 de 2019 en su artículo 14 adiciona el literal V del artículo 103 del Acuerdo 257 de 2006, en el sentido de establecer respecto de cuáles comportamientos contrarios a la convivencia conocerá en segunda instancia.

Secretaría Distrital de Planeación. El Acuerdo Distrital 735 de 2019 en su artículo 15 adiciona el literal O al artículo 72 del Acuerdo 257 de 2006 y determina cuándo conocerá en segunda instancia y respecto de qué asuntos.

Considera Planeación que puede verse incurra a más de una autoridad para resolver el recurso de 2da instancia, esto teniendo en cuenta que por competencia funcional el mismo inspector de policía puede decidir sobre distintos comportamientos contrarios a la convivencia en una misma actuación administrativa, pero que al otorgarse el recurso de apelación podría suscitar conflictos de competencia administrativa al verse dos o más temas resueltos por un mismo inspector pero que en 2da instancia corresponden a entes diferentes por disposición normativa.

Situación que fue prevista en el Acuerdo Distrital 735 de 2019 que en el inciso del artículo 30 expresa: “En los eventos en que confluyan comportamientos contrarios a la convivencia que involucren atribuciones correspondientes a más de una entidad, la Secretaría Jurídica Distrital definirá la entidad o entidades que asumirán la respectiva competencia”.

Se indica en el correo electrónico: “En ese contexto, se observa que en algunos casos los infractores a las normas urbanísticas pueden realizar construcciones incursas en las causales determinadas en el literal O del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 adicionado por el artículo 15 del Acuerdo Distrital 735 de 2019, en zonas protegidas del SINAP o a en áreas de especial importancia ecológica como es el caso de los cerros orientales para el Distrito Capital, zonas de ronda de quebrada, de manejo y protección ambiental y humedales, los cuales por su naturaleza y especialidad no se encuentran en la categoría de urbanismo o uso del suelo sino en la categorización de derecho al medio ambiente y recursos naturales. Sin embargo, el Acuerdo Distrital 735 las asignó a la Secretaría Distrital de Planeación en sede de apelación”. (Sic)

Revisado el artículo 15 del Acuerdo 735 de 2019, en ninguno de sus apartes se refiere o menciona las zonas protegidas del SINAP o áreas de especial importancia ecológica razón por la cual no se comparte el argumento de planeación que afirma que el citado Acuerdo les otorgó la competencia para conocer en segunda instancia cuando la conducta investigada recaiga sobre este tipo de áreas o zonas.

Tratándose de conductas o comportamientos que afecten las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica, establecidos en el artículo 103 de la Ley 1801 de 2016, es claro que la norma atribuye la competencia para conocer en segunda instancia a la SDA y no a la SDP, esta última la tiene respecto de conductas de parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir: “a. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos”. Razón por la cual no existe conflicto de competencias en una situación como la planteada.

Sin embargo, si la Secretaría de Planeación continúa con su postura anteriormente argumentada o si cualquiera de las autoridades mencionadas en el artículo 10 del Acuerdo 735 de 2019 considera que no debe asumir el conocimiento de un recurso de apelación respecto de un proceso conocido en primera instancia por un Inspector o Corregidor Distrital de Policía, argumentando falta de competencia, se debe aplicar el artículo 30 del citado Acuerdo. “Corresponde al Alcalde Mayor de Bogotá o a quien este delegue, resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Autoridades Administrativas Especiales de Policía y los que se susciten entre una Autoridad Administrativa Especial de Policía y un Inspector Distrital de Policía. A su turno, los conflictos que se presenten entre los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía serán resueltos por el Secretario(a) Distrital de Gobierno”.

A juicio de la Secretaría Distrital de Planeación las normas son contradictorias pues en los casos concretos, no le es dado señalar que no tiene la competencia para conocer de infracciones urbanísticas en áreas protegidas porque la misma norma lo establece, sin embargo, el Código de Policía también señala esta competencia en cabeza de la SDA. En este caso entonces, el conflicto sería a nivel normativo.

Al respecto: La competencia es la facultad para conocer sobre determinados asuntos y debe ser otorgada por una norma. De acuerdo con esto, no es cierto que planeación no pueda alegar falta de competencia para conocer en segunda instancia de infracciones urbanísticas en áreas del SINAP o especial protección y conservación ecológica, ya que la misma radica en la SDA por disposición del artículo 14 del Acuerdo Distrital 735 de 2019.

Basado en la interpretación literal de la norma, se determina que la referencia a zonas protegidas o afectadas, que hace el literal A del artículo 15 del Acuerdo mencionado en el inciso anterior, se debe entender respecto de planes viales; de infraestructura de servicios públicos y las destinadas a equipamientos públicos. No se hace mención en este literal a las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de especial importancia ecológica.”

iv. Posición del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de acuerdo con la intervención realizada en reunión intersectorial del 4 de agosto de 2022.

El Dr. Luis Hernando Ávila Reyes señaló en reunión del 4 de agosto de 2022: “(...) no obstante que uno verifica en segunda instancia que viene con muchas falencias, en ese sentido en el tema de la tipificación de la conducta dentro de la ley 1801, encontramos en muchas ocasiones que no se encuentra debidamente tipificada, en eso sentido DADEP por inactiva propia, de cara a esta dificultad con la Dirección de Talento Humano de la Secretaría de Gobierno adelantamos en tiempo de pandemia unas capacitaciones y esa iban dirigidas no solo a los inspectores, sino a personas que ayudan al trabajo de los inspectores así como a los técnicos, infortunadamente ese tema cuando es virtual, los resultados no se han visto reflejados al adecuar la conducta de manera correcta, pero fue un esfuerzo que se hizo en doble sentido, en primer lugar en definir que los inspectores tengan claridad en espacio público, cuales son las conductas que conoce el DADEP y cuales las otras entidades y en segundo lugar usar las herramientas tecnológicas que tiene este Departamento esto quiere decir el uso del SIDEPE que es el Sistema de Información del Espacio Público que mucho ayuda de la naturaleza pública de los bienes objeto de las actuaciones policivas, en ese sentido se capacitamos más de 320 personas y estamos pendientes de capacitar otros grupos, el DADEP seguirá brindando ese apoyo y que este tema se hiciera de la mano de planeación que es con quien mayor dificultad hemos tenido como quiera que se han producido 21 conflictos de competencia en donde casi la totalidad se la ha dado la competencia a la Secretaría Distrital de Planeación, para el DADEP es claro que cuando son obras que tienen una licencia pues la Secretaría Distrital de Planeación es competente, así lo ha señalado la Secretaría Jurídica Distrital, no obstante a veces se reiteran el envío de esos expedientes logrando reprocesos, me parece muy acertada la intervención de la Dra. Samaris pero debemos anotar que cuando ya hay una línea, debería no presentarse en el futuro más conflictos por los mismos hechos cuando se tiene claro por parte de la Secretaría Jurídica Distrital la competencia en cabeza de esa autoridad urbanística (Secretaría Distrital de Planeación), ahora bien, hay temas gruesos deben definirse como lo es el tema del procedimiento, no es posible que cada autoridad administrativa especial tenga un procedimiento para resolver el recurso, es importante que se tomen las directrices y todo lo hagamos de manera uniforme, nosotros (DADEP) hemos brindado todas las garantías procesales a los sujetos de las querellas, nosotros en el momento de correr traslado para que las personas sustenten sus recursos les damos todas las posibilidades, lo pueden hacer por escrito, por correo electrónico, presencial levantando acta de audiencia que nos pidan un enlace y le hacemos la audiencia dentro de esos dos (2) días y veo que no todas las entidades hacen eso, en el mismo sentido el decreto de pruebas en segunda instancia, cuando ellos nos manifiestan que han restituido el orden urbanístico, es decir que han efectuado alguna demolición o han restituido el espacio público nosotros vamos y constatamos eso en terreno, porque devolverlo a primera instancia haría un reproceso enorme y esas son una de las potestades que se tiene en segunda instancia, es bien importante que se definan esas directrices y actuamos de manera uniforme, en el mismo sentido con el tema de la imposición de las multas, hay unas líneas dicepcionales que dicen que son la sola orden de demolición se satisface el restablecimiento de la convivencia y hay otra línea que dice que cuando efectivamente se constata que hay la vulneración al orden urbanístico pues se debe imponer la multa, como bien lo manifestaba la Dra. Samaris son multas bastante cuantiosas, ósea que siempre llegan hasta el techo, es decir doscientos (200) salarios mínimos, que son doscientos millones de pesos (\$200.000.000.00), en ese sentido es importante establecer todo eso, nosotros no podemos cambiar la Ley 1801 pero si tener claridad en relación a cuales son los temas competencia de cada entidad, el artículo 30 que habla sobre los artículos

pirotécnicos que sucede en el espacio público pero no es competencia del DADEP, en el mismo sentido el artículo 92 que es ocupar el espacio público por los establecimientos de comercio o el artículo 77 que nos dio la doctora que son comportamientos contrarios a la posesión y bienes no son competencia del DADEP, el artículo 100 que tiene que ver con comportamientos contrarios a la preservación del agua, el artículo 111, el artículo 124, el artículo 116, el artículo 174 entre otros, todos esos artículos están tipificados en el espacio público, sin embargo no son todos competencia del DADEP, para terminar manifestar que el DADEP está dispuesto a coadyuvar, a que si seguimos adelante en esa gestión de capacitación de los inspectores, donde se corrija de mejor manera la tipificación de primera instancia, el cual es el filtro que se hace para llegar a la segunda instancia, propiciara un menor conflicto en los temas de competencia y en segundo lugar que se hagan esas líneas de procedimiento y que todos actuamos de manera uniforme.”

v. Posición de la Secretaría Distrital de Gobierno frente a la colisión de competencia en segunda instancia.

El Dr. Pedro Pablo Camacho Fajardo, Líder del Grupo de Conceptos de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Gobierno remitió la siguiente posición en correo del 30 de agosto de 2022 respecto al tema debatido.

“En atención al contenido del Acuerdo Distrital 735 de 2019, desde la Dirección para la Gestión Administrativa Especial de Policía de la Secretaría Distrital de Gobierno, se considera que, respecto al contenido y estructura, esto es, las competencias atribuidas en el trámite de segunda instancia a las autoridades que señalan los artículos 11 a 23 del mismo son acordes con las funciones que cada una de las entidades desempeña en la actualidad. Por lo tanto, volver a unificar o centralizar la competencia en una Corporación para el conocimiento de todos los asuntos policivos en segunda instancia no sería viable por cuanto generaría un retroceso, incluso, congestión en la expedición del resuelve de los recursos de apelación.

Las competencias asignadas a cada una de las Autoridades Administrativas Especiales de Policía para resolver los recursos de apelación son pertinentes en cuanto a que conocen de acuerdo con la misionalidad de cada entidad en sus aspectos normativos y técnicos que permiten un trabajo más eficaz y acceso a la justicia a los principales interesados que son los ciudadanos teniendo en cuenta el objeto de los procesos adelantados en el marco del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Las Autoridades Administrativas Especiales de Policía ejercen sus funciones conforme a los principios constitucionales en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

Sienta los parámetros de la forma en cómo deben distribirse los asuntos a cada Autoridad, según su naturaleza y especialidad.

(...)

2.- Desde la Dirección para la Gestión Policiva, nos remiten las siguientes propuestas de mejora para el Acuerdo 735 de 2019:

- *Se está de acuerdo con que la segunda instancia de los PVA se haga por las entidades especializadas tal como lo concibe el acuerdo. Sin embargo, podría pensarse en unificar la competencia en lo que tiene que ver con Comportamientos Contrarios a la Convivencia en Espacio Público.*
- *Como quiera que la segunda instancia de los PVA la hacen entidades diferentes - Autoridades Administrativas Especiales de Policía - es indispensable constituir una instancia de coordinación para definir las líneas de decisionales, especialmente en aquellos procesos en los que hay aspectos comunes, como Espacio Público.*
- *Se propone que sea la Secretaría Distrital de Gobierno, la que haga las veces de instancia de coordinación entre estas autoridades con las siguientes competencias.*

- *En esta instancia de coordinación tendrá varias funciones:*
 - 1- *Liderar procesos de capacitación a las primeras y segundas instancias en temas procesales y sustanciales para la toma de sus decisiones.*
 - 2- *Proponer escenarios de discusión entre las segundas instancias para la definición de líneas decisionales entre autoridades que tengan competencias en aspectos comunes.*
 - 3- *La DGAEP, resuelve todos los conflictos de competencia que se presenten entre las autoridades de policía que intervienen en el PVA, bien sea entre las mismas Autoridades Administrativas Especiales de Policía, entre estas y la primera instancia y entre los inspectores de policía y corregidores entre sí.”*

vi. Normativa aplicable para el conflicto suscitado.

De conformidad con los artículos 14, 15 y 17 del Acuerdo 735 de 2019, la normativa señalada para las competencias como autoridad administrativa especial de policía de la Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP respectivamente son:

“ARTÍCULO 14.- Secretaría Distrital de Ambiente. Adiciónese el literal V al artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, el cual quedará así:

(...)

V. Conocer, dar trámite y decidir del recurso de apelación de las decisiones que profieran los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia en los siguientes asuntos:

1. *Comportamientos contrarios a la preservación del agua, establecidos en el artículo 100 de la Ley 1801 de 2016.*
2. *Comportamientos que afectan las especies de flora o fauna silvestre, entre los que se destacan la extracción, tráfico, tenencia, comercialización y movilización ilegal, entre otros establecidos en el artículo 101 de la Ley 1801 de 2016.*
3. *Comportamientos que afectan el aire, establecidos en el artículo 102 de la Ley 1801 de 2016.*
4. *Comportamientos que afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica, establecidos en el artículo 103 de la Ley 1801 de 2016.*
5. *Comportamientos relacionados con actividades que son objeto de control en el desarrollo de la minería, establecidos en el artículo 104 de la Ley 1801 de 2016.*
6. *Comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos, escombros, residuos de construcción y demolición y malas prácticas habitacionales, establecidos en el artículo 111 de la Ley 1801 de 2016.*
7. *Comportamientos de contaminación visual relacionados con fijar en espacio público propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normatividad vigente determinados en el artículo 51, el numeral 12 del artículo 140 y el numeral 3° del artículo 181 de la Ley 1801 de 2016.”*

“ARTÍCULO 15.- Secretaría Distrital de Planeación. Adiciónese el literal O al artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, el cual quedará así:

(...)

O. Conocer, dar trámite y decidir del recurso de apelación de las decisiones que profieran los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia en los siguientes asuntos:

1. Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

- a. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
- b. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
- c. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.

2. Usar o destinar un inmueble a:

- a. Un uso diferente al señalado en la licencia de construcción.
- b. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.
- c. Contravenir los usos específicos del suelo.
- d. 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.”

“ARTÍCULO 17.- Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Adiciónese el parágrafo 1 al artículo 51 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, el cual quedará así:

(...)

PARÁGRAFO. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, será la entidad encargada del conocimiento, trámite y decisión del recurso de apelación de las decisiones que profieran los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia en los siguientes asuntos:

- a. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, con excepción de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, que en segunda instancia serán competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente como Autoridad Distrital Especial.
- b. Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.”

Para efectos de la Secretaría de Planeación el Decreto Distrital 132 de 2019 le otorga otra facultad adicional como autoridad especial de policía de la siguiente manera:

“Artículo 1. Delégase en la Secretaría Distrital de Planeación, la competencia para decidir y/o resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones de primera instancia, proferidas por los Inspectores de Policía o Corregidores, relacionadas con la realización del comportamiento contrario a la convivencia por afectar la integridad urbanística, ante la ocurrencia del incumplimiento de la obligación establecida en el numeral 23 del literal D) del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016.”

De la misma manera, de conformidad con el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá D.C., contiene a efectos de la misionalidad, naturaleza, objetivo y funciones básicas de los sectores Ambiente y Planeación:

“Artículo 70. Misión del Sector Planeación. El Sector Planeación tiene la misión de responder por las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital para la construcción de una ciudad equitativa, sostenible y competitiva, garantizar el crecimiento ordenado del Distrito Capital, el mejor aprovechamiento del territorio en la ciudad en las áreas rurales y en la región, y la equidad e igualdad de oportunidades para los habitantes del Distrito Capital, en beneficio especialmente de grupos de población etario, étnico, de género y en condiciones de discapacidad.”

“Artículo 73. Naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Planeación. La Secretaría Distrital de Planeación es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores.”

“Artículo 100. Modificado por el art. 31, Acuerdo Distrital 546 de 2013. <El nuevo texto es el siguiente> **Misión del Sector Ambiente.** El Sector Ambiente tiene como misión velar porque el proceso de desarrollo económico y social del Distrito Capital se oriente según el mandato constitucional, los principios universales y el desarrollo sostenible para la recuperación, protección y conservación del ambiente, y la gestión de riesgos y cambio climático en función y al servicio del ser humano como supuesto fundamental para garantizar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, promoviendo la participación de las comunidades.”

“Artículo 103. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital de Ambiente. La Secretaría Distrital de Ambiente es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera y tiene por objeto orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental y crear las condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente.”

Para efecto del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP de conformidad con el Acuerdo 18 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá D.C.,

“Artículo 1º.- Creación, Nombre y Naturaleza Jurídica. Créase la Defensoría del Espacio Público, entidad que estará organizada como un Departamento Administrativo de la Administración Central de Santa Fe de Bogotá.

Artículo 2º.- Misión de la Defensoría del Espacio Público. La misión es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de Bogotá por medio de una eficaz defensa del Espacio Público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria.

Artículo 3º.- Funciones. Son funciones de la Defensoría del Espacio Público, sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades, la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.”

Es importante Resaltar que la Secretaría Jurídica posee como función de conformidad con el artículo 30 del Acuerdo 735 de 2019:

“ARTÍCULO 30.- Conflictos de Competencia. Corresponde al Alcalde Mayor de Bogotá o a quien este delegue, resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Autoridades Administrativas Especiales de Policía y los que se susciten entre una Autoridad Administrativa Especial de Policía y un Inspector Distrital de Policía. A su turno, los conflictos que se presenten entre los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía serán resueltos por el Secretario(a) Distrital de Gobierno.

En los eventos en que confluyan comportamientos contrarios a la convivencia que involucren atribuciones correspondientes a más de una entidad, la Secretaría Jurídica Distrital definirá la entidad o entidades que asumirán la respectiva competencia.” Subrayado propio-

vii. Marco normativo y jurisprudencial en segunda instancia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016:

“(…) son autoridades de policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.

3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.

4. Los inspectores de Policía y los corregidores.

5. **Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.**

6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. (...)” -resaltado propio-

Así mismo, dicha normativa en su artículo 206 estableció las atribuciones dadas a los inspectores de policía y, en su artículo 207⁴ determinó de manera clara las autoridades administrativas especiales de policía que conocería de los recursos de apelación interpuestos, respectivamente.

Es de recordar que a partir de la Constitución de 1991 en Colombia impera el estado social de derecho, en el cual uno de los derechos fundamentales determinados consiste en garantizar el debido proceso en toda clase de actuaciones administrativas (artículo 29). En este derecho fundamental se encuentra inmerso principio de doble instancia como desarrollo del derecho de defensa y contradicción, el cual hace parte entre otros derechos de esa garantía constitucional del debido proceso y consiste básicamente en que las decisiones tomadas por autoridades en primera instancia puedan ser impugnadas, con el fin de ser analizadas y revisadas por el superior jerárquico o funcional, garantizando entre otros el principio de legalidad.

La Corte Constitucional con la ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinoza respecto a lo expuesto, sintetizó en sentencia C-103 del 8 de febrero de 2005, los parámetros a tener en cuenta por el legislador al momento de fijar excepciones al mandato constitucional de la doble instancia:

“(...) la Corte ha indicado que es necesario estudiar cada caso individual para determinar la constitucionalidad de las exclusiones de la doble instancia, pero al mismo tiempo ha precisado ciertos criterios que deben ser respetados por el Legislador para que su decisión de someter un procedimiento o acto procesal determinado a trámite de única instancia no riña con la Constitución:

- a) *La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional;*
- b) *Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia;*
- c) *La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima;*
- d) *La exclusión no puede dar lugar a discriminación.”*

De acuerdo con lo anterior, respecto del recurso de apelación la Ley 1801 de 2016 modificada por la Ley 2000 de 2019 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*” en su libro Tercero, Título III, Capítulo III, artículo 223 reguló el “*Proceso verbal abreviado*”, el cual en el numeral 4. Se refiere a los recursos dentro de dicho proceso en los siguientes términos:

⁴ “LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES DE POLICÍA. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal.”

“4. Recursos. Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía 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. El recurso de reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto devolutivo dentro de la audiencia y se remitirá al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustentará dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del recurso. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo.

Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía”.

Así mismo el parágrafo 5º del citado artículo 223 señala: *“El recurso de apelación se resolverá de plano, en los términos establecidos en el presente artículo.”*

Para la Corte Constitucional en las sentencias T-158 de 1993 y T - 433 de 1999, con la ponencia de los Magistrados Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, frente a los recursos señalaron que: *“(…) Los recursos, concebidos como instrumentos de defensa mediante los cuales quien se considera afectado por una decisión judicial o administrativa la somete a nuevo estudio para obtener que se revoque, modifique o aclare, hacen parte de las garantías propias del debido proceso.”*

Particularmente, respecto al recurso de apelación la Corte en mención bajo pronunciamiento de la sentencia C-365 agosto de 1994, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo considera que: *“(…) La apelación es un derecho y como tal implica la potencialidad en cabeza de las partes dentro del proceso, mediante el cual se faculta a éstas para disentir del parecer del juez ante quien se ha debatido la litis, dentro de un espíritu constitucional que reconoce la falibilidad del hombre en la expresión de su raciocinio. El fundamento, pues, del recurso de apelación, es el reconocimiento que el ius gentium hizo sobre la naturaleza falible del raciocinio humano y por ello consideró oportuno establecer un mecanismo en el cual pudiera haber una apreciación más objetiva de los hechos. En cuanto al fin que persigue la figura de la apelación, aparte de un indudable derecho de defensa implícito, consiste en llegar a la certeza jurídica, esto es, evitar lo que en lógica se llama el juicio problemático -simples opiniones judiciales- para establecer en lo jurídico únicamente los juicios asertóricos y apodícticos, según el caso, los cuales descansan siempre sobre la certeza jurídica, de tal manera que brindan la estabilidad necesaria que exige el orden social justo. Con la certeza jurídica se puede establecer lo que los clásicos manifestaron: Res iudicata pro veritate habetur (la cosa juzgada la tenemos por verdadera).”*

De igual forma la doctrina considera que: *“(…) Mediante la utilización de los Recursos en la Actuación Administrativa se le permite a los administrados el control jurídico de la actuación de la Administración, cuando consideren que con ella el Estado ha infringido el orden jurídico a que debe estar sometido para el ejercicio de la misma y que, por ende, se les ha causado un perjuicio. Con el ejercicio de los recursos en la actuación administrativa se le da la primera oportunidad jurídica a los administrados para que busquen el restablecimiento de sus derechos, sin que tenga que acudir a la vía jurisdiccional para ejercer su control mediante la utilización de las acciones contenciosas⁵”.*

De lo anterior se concluye, que la razón de ser de los recursos en las actuaciones administrativas no es otro que el de brindar a los administrados la primera oportunidad para reivindicar sus derechos antes de tener que acudir a la vía judicial.

5 PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. 8ª edición, Librería Jurídica Sánchez R, Medellín, 2013, página 68

De igual forma, la Corte Constitucional en la sentencia C-349 de 2017, con ponencia del Magistrado Carlos Pulido Bernal se refiere al proceso verbal abreviado contemplado en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 manifestando respecto a los recursos que “(...) (c) *De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia dictadas por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas especiales de policía (idem art 207) y, en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (idem arts. 205-8 y 207)*”.

En efecto, el artículo 207 la Ley 1801 de 2016 señala que: “*Las autoridades administrativas especiales de Policía. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia. En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal.*”

Es así que en cumplimiento a la norma antes indicada y en virtud del poder subsidiario de policía establecido en el artículo 12 de la Ley 1801 de 2016 el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo Distrital 735 del 9 de enero de 2019, el cual en su artículo 10 señala quienes tienen la calidad de “*Autoridades Administrativas Especiales de Policía*” en Bogotá.

Las autoridades administrativas especiales de policía en el distrito capital de conformidad con el artículo 10 del Acuerdo Distrital 735 de 2019 son:

1. La Secretaría Distrital de Gobierno.
2. La Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.
3. La Secretaría Distrital de Salud.
4. La Secretaría Distrital de Ambiente.
5. La Secretaría Distrital de Planeación.
6. La Secretaría de Educación del Distrito.
7. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.
8. La Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C.
9. Las Comisarías de Familia.
10. El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal.
11. La Secretaría Distrital del Hábitat.
12. La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.”

No obstante lo anterior, de conformidad con el párrafo 1º del mismo artículo 10 del Acuerdo 735 de 2019⁶ solamente las primeras 10 entidades actúan como autoridades administrativas especiales de policía para resolver el recurso de apelación que se presente dentro del proceso verbal abreviado, de las cuales se descartaría de igual manera las Comisarias de Familia teniendo en cuenta que el artículo 48 de la Ley 2126 de 2021 derogó la competencia que tienen los comisarios de familia en materia policiva.

Respecto del recurso de apelación, la doctrina ha reconocido que este es: “(...) *la excepción; solamente procede cuando la norma expresamente lo concede, al contrario del de reposición y cuando procede debe haberse agotado para acudir a la jurisdicción en ejercicio de la acción... Este recurso puede interponerse directamente o como subsidiario del de reposición. (...)*”⁷.

⁶ “PARÁGRAFO 1. A partir del primero (1º) de enero de 2019, las entidades y organismos mencionados en los numerales 1 al 10 del presente artículo, actuarán como Autoridades Administrativas Especiales de Policía para resolver el recurso de apelación que se presente dentro del proceso verbal abreviado.”

⁷ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo, 8ª edición, Medellín Colombia: Librería Jurídica Sánchez R. 2013, pág. 77 – 78

Ahora en cuanto a la finalidad de los recursos en sede administrativa, se ha decantado doctrinariamente que: “(...) Mediante la utilización de los Recursos en la Actuación Administrativa se le permite a los administrados el control jurídico de la actuación de la Administración, cuando consideren que con ella el Estado ha infringido el orden jurídico a que debe estar sometido para el ejercicio de la misma y que, por ende, se les ha causado un perjuicio. (...)”⁸.

Así mismo, la Corte Constitucional ha interpretado, tal y como lo reseñó en la sentencia C-365 de 1994 que la naturaleza de los recursos judiciales, es la de: “(...) instrumentos de defensa mediante los cuales quien se considera afectado por una decisión judicial o administrativa la somete a nuevo estudio para obtener se revoque, modifique o aclare, hacen parte de las garantías propias del debido proceso. (...)”.

Por tanto, son los recursos herramientas que permiten a los particulares solicitar a la administración que revise sus actos para que aclare, modifique, adicione o revoque sus decisiones, de tal manera se brinda al particular la primera oportunidad para reivindicar sus derechos antes de tener que acudir a la vía judicial, lo anterior como materialización del derecho fundamental al debido proceso.

viii. Análisis del Problema Jurídico.

El problema jurídico como se enunció en un principio, se da a partir de los recursos de apelación cuando puede verse incurra a más de una autoridad para resolver el recurso de 2da instancia, esto teniendo en cuenta que por competencia funcional el mismo inspector de policía puede decidir sobre distintos comportamientos contrarios a la convivencia en una misma actuación administrativa, pero que al otorgarse el recurso de apelación podría suscitar conflictos de competencia administrativa al verse dos o más temas resueltos por un mismo inspector pero que en 2da instancia corresponden a entes diferentes por disposición normativa, es decir, con una acción u omisión puede configurar varios comportamientos contrarios a la convivencia, los cuales pueden tener en segunda instancia competencias distintas a efecto de analizar.

De conformidad con la Constitución Política de Colombia artículos 6, 121 y 122 inciso 1º:

“ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

“ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”

“ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.”

Así las cosas, los funcionarios públicos a efectos de ejercer sus actividades deben tener claridad en el alcance de sus funciones para el efectivo cumplimiento de las mismas. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a aspectos relacionados con la

⁸ Ídem

extralimitación de funciones, principio de legalidad en actuaciones administrativas y competencia se ha pronunciado en los siguientes términos:

“EXTRALIMITACION EN EJERCICIO DE FUNCIONES-Concepto

Las funciones públicas otorgadas a los órganos del Estado deben estar previamente señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento. En consecuencia, cualquiera acción que ejecute un órgano del Estado sin estar previamente indicada en las normas mencionadas constituye una acción inconstitucional, ilegal o irreglamentaria por falta de competencia. Igualmente cualquier acción que provenga de un desbordamiento de la función asignada constituye una extralimitación de la función pública.⁹”

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Exigencias

El principio de legalidad tiene en nuestro ordenamiento, el cual implica i) determinación previa y plena de las conductas sancionables y de las sanciones a imponer; ii) que dicha determinación la realice la autoridad competente para ello, que, generalmente, es el legislador; y iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción. Respecto del primer elemento, esto es la tipicidad en el derecho sancionatorio, se ha entendido que el mismo también se satisface cuando la conducta, aunque no plenamente determinada en la disposición que la describe, resulta determinable a partir de otras disposiciones que integran el ordenamiento jurídico; en este sentido, la jurisprudencia constitucional ha aceptado la existencia de tipos sancionatorios en blanco, siempre y cuando éstos garanticen el mínimo de determinación razonable en cada situación.¹⁰”

“COMPETENCIA ADMINISTRATIVA – Constituye una expresión del principio de legalidad / COMPETENCIA ADMINISTRATIVA – Debe ser expresa y suficiente tanto en lo funcional, como en lo territorial y temporal
Uno de los elementos definitorios del Estado moderno es la sujeción de sus autoridades al principio de legalidad. La idea de que el ejercicio del poder no puede corresponder a la voluntad particular de una persona, sino que debe obedecer al cumplimiento de normas previamente dictadas por los órganos de representación popular, es un componente axiológico de la Constitución Política de 1991, en la cual se define expresamente a Colombia como un Estado social de derecho (artículo 1) basado en el respeto de las libertades públicas y la defensa del interés general (artículo 2). Esta declaración de principios a favor del respeto por la legalidad se refleja directamente en varias otras disposiciones constitucionales según las cuales (i) los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación de funciones (artículo 6); (ii) ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley (artículo 121); y (iii) no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento. (...) De este modo, el principio constitucional de legalidad exige que la actuación de las diferentes autoridades públicas tenga una cobertura normativa suficiente o, lo que es lo mismo, esté basada en una norma habilitante de competencia, que confiera el poder suficiente para adoptar una determinada decisión. Como señala García de Enterría, en virtud del principio de legalidad el ordenamiento jurídico “otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites”, de modo que “habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos”. (...) Precisamente, al no ser la competencia un elemento accidental o superfluo de los actos administrativos, su inobservancia afecta la validez de la decisión y en ese sentido constituye causal de nulidad de los actos administrativos (artículo 137 CPACA). Por tanto, para resolver el asunto consultado será necesario tener en cuenta que la competencia administrativa debe ser expresa y suficiente en sus diferentes componentes -funcional, territorial y temporal-, que las autoridades no pueden auto-atribuirse y que tampoco les será lícito asumir aquella que corresponda a otra entidad. Como se ha visto, una decisión adoptada sin competencia atenta directamente contra el principio constitucional de legalidad y permite activar los mecanismos existentes para su expulsión del ordenamiento jurídico.¹¹”

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-396 del 24 de mayo de 2006, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-434 del 10 de julio de 2013, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

¹¹ Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia 128 del 19 de agosto de 2016, Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar Radicación No. 11001-03-06-000-2016-00128-00(2307).

a. De las competencias

En ese contexto a efectos de analizar la competencia en las normas en las cuales pueden verse colisión y que de acuerdo con el Acuerdo 735 de 2019 son competencia de una autoridad administrativa especial se realiza el siguiente cuadro sobre algunos de los comportamientos contrarios a la convivencia que se encuentran en cabeza de la Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Planeación y Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP:

DEL URBANISMO			
Comportamientos que afectan la integridad urbanística			
Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:			
En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.	Artículo 135 literal A numeral 1. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 1 literal a. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 numeral 1 literal a.	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Esta competencia es necesaria analizarla de acuerdo a que se entiende por áreas protegidas y por parcelar, urbanizar, demoler, intervenir, construir y ocupar.
Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.	Artículo 135 literal A. numeral 2. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 1 literal b. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Esta competencia es necesaria analizarla a partir del incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público.
En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.	Artículo 135 literal A. numeral 3. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 17 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el párrafo 1 numeral 1 literal b. del artículo 51 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP – 2da instancia. Observación: Esta competencia es necesaria analizarla a partir del

			incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público.
En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.	Artículo 135 literal A. numeral 4. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 1 literal c. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Esta competencia es necesaria analizarla a partir del incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público.
Usar o destinar un inmueble a:			
Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.	Artículo 135 literal C numeral 9. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 2 literal a. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Esta competencia es necesaria analizarla a partir del incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público.
Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.	Artículo 135 literal C numeral 10. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 2 literal b. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Esta competencia es necesaria analizarla a partir del incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público.
Contravenir los usos específicos del suelo.	Artículo 135 literal C numeral 11. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 2 literal c. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Ninguna
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.	Artículo 135 literal C numeral 12. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 2 literal d. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Ninguna

Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:			
Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.	Artículo 135 literal D numeral 23. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 1º Decreto Distrital 132 de 2019 (concordante Art. 26 Acuerdo 735 de 2019)	Secretaría Distrital de Planeación – 2da instancia. Observación: Ninguna
Del cuidado e integridad del espacio público			
Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Omitir el cuidado y mejoramiento de las áreas públicas mediante el mantenimiento, aseo y enlucimiento de las fachadas, jardines y antejardines de las viviendas y edificaciones de uso privado. 2. Realizar obras de construcción o remodelación en las vías vehiculares o peatonales, en parques, espacios públicos, corredores de transporte público, o similares, sin la debida autorización de la autoridad competente. 3. Alterar, remover, dañar o destruir el mobiliario urbano o rural tales como semáforos, señalización vial, teléfonos públicos, hidrantes, estaciones de transporte, faroles o elementos de iluminación, bancas o cestas de basura. 4. Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes. 5. Ensuciar, dañar o hacer un uso indebido o abusivo de los bienes fiscales o de uso público o contrariar los reglamentos o manuales pertinentes. 6. Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente. 7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades 	Artículo 140 numeral 1 al 14 exceptuando el numeral 12 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.	Artículo 17 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el parágrafo 1 numeral 1 literal a. del artículo 51 del Acuerdo Distrital 257 de 2006	<p>Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP – 2da instancia.</p> <p>Observación: Esta competencia es necesaria analizarla a partir del incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público.</p>

<p>autorizadas por la autoridad competente.</p> <p>8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público.</p> <p>9. Escribir o fijar en lugar público o abierto al público, postes, fachadas, antejardines, muros, paredes, elementos físicos naturales, tales como piedras y troncos de árbol, de propiedades públicas o privadas, leyendas, dibujos, grafitis, sin el debido permiso, cuando este se requiera o incumpliendo la normatividad vigente.</p> <p>10. Drenar o verter aguas residuales al espacio público, en sectores que cuentan con el servicio de alcantarillado de aguas servidas y en caso de no contar con este, hacerlo incumpliendo la indicación de las autoridades.</p> <p>11. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público.</p> <p>12. Fijar en espacio público propaganda, avisos o pasacalles, pancartas, pendones, vallas o banderolas, sin el debido permiso o incumpliendo las condiciones establecidas en la normatividad vigente.</p> <p>13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos; además al interior de centros deportivos, y en parques. También, corresponderá a la Asamblea o Consejo de Administración regular la prohibición del consumo de sustancias psicoactivas en determinadas áreas de las zonas comunes en conjuntos residenciales o las unidades de propiedad horizontal de propiedades horizontales, en los términos de la Ley 675 de 2001.</p> <p>14. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal, en áreas o zonas del espacio público, tales como zonas históricas o declaradas de interés cultural, u otras establecidas por motivos de interés público, que sean definidas por el alcalde del</p>			
--	--	--	--

<p>municipio. La delimitación de estas áreas o zonas debe obedecer a principios de razonabilidad y proporcionalidad.</p>			
<p>DEL AMBIENTE</p>			
<p>Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)</p>			
<p>Comportamientos que afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica.</p>			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ocupar ilícitamente áreas protegidas, de manera temporal o permanente. 2. Suministrar alimentos a la fauna silvestre. 3. Alterar elementos naturales como piedras, rocas, peñascos, árboles, con pintura o cualquier otro medio, que genere marcas. 4. Transitar con naves o vehículos automotores no autorizados, fuera del horario y ruta establecidos y/o estacionarlos en sitios no señalados para tales fines. 5. Vender, comerciar o distribuir productos comestibles de cualquier índole, con excepción de aquellos autorizados expresamente. 6. Ingresar sin permiso de la autoridad ambiental competente. 7. Permanecer en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales más tiempo del autorizado. 8. No exhibir ante los funcionarios y autoridades competentes la autorización respectiva cuando se requiera. 9. Promover, realizar o participar en reuniones o actividades que involucren aglomeración de público no autorizadas por la autoridad ambiental. 10. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar los residuos y desechos sólidos. 11. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se 	<p>Artículo 103 numeral 1. del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.</p>	<p>Artículo 14 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que adicionó el literal V numeral 4. del artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006.</p> <p>Bajo la siguiente redacción:</p> <p><i>“V. Conocer, dar trámite y decidir del recurso de apelación de las decisiones que profieran los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía, respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia en los siguientes asuntos:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>4. Comportamientos que afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica, establecidos en el artículo 103 de la Ley 1801 de 2016.</i></p>	<p>Secretaría Distrital de Ambiente – 2da instancia.</p> <p>Observación: Esta competencia es necesaria analizarla de acuerdo a que se entienda por áreas protegidas y por parcelar, urbanizar, demoler, intervenir, construir y ocupar.</p>

<p>autoriza el uso de hornillas o de barbacoas. 12. Alterar, modificar o remover señales, avisos o vallas destinados para la administración y funcionamiento de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p>			
--	--	--	--

Para efectos de la debida aplicación de la normativa vigente, es preciso recordar las normas de interpretación que otorga el Código Civil Colombiano entre los artículos 27 al 32:

“Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Artículo 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

Artículo 29. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se ha tomado en sentido diverso.

Artículo 30. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

Artículo 31. Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes.

Artículo 32. En los casos a que no pudieren aplicarse las reglas de interpretación anteriores, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural.”

b. Análisis de la problemática frente a las observaciones

Teniendo en cuenta lo anterior, se revisan las dos (2) observaciones destacadas en el cuadro expuesto con el fin de realizar la interpretación normativa y el alcance de los artículos señalados aplicados por los inspectores de policía y los operadores de segunda instancia:

Análisis frente a las competencias de las Secretarías de Ambiente, Planeación y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP.

- ✓ **Observación:** “Esta competencia es necesaria analizarla de acuerdo a que se entiende por áreas protegidas y que se entiende por parcelar, urbanizar, demoler, intervenir, construir y ocupar.”

Dentro de la normativa colombiana no existe una definición específica de “áreas protegidas” no obstante, la Ley ha utilizado estas palabras, para señalar las áreas especiales para conservar la diversidad biológica, como el artículo 8º de la Ley 165 de 1994¹², parágrafo 2 del artículo 108 de la Ley 99 de 1993¹³ modificado por el art. 174, Ley 1753 de 2015¹⁴ o en el Decreto 2372 de 2010¹⁵, por tal razón para los efectos de la interpretación de este término “áreas protegidas” podría entenderse en el contexto de las “áreas protegidas” incluidas en el “Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP”.

De igual manera al consultar el término “área protegida” en el Diccionario Real de la Lengua Española este señala: “Zona que se establece con el fin de proteger el hábitat natural existente en un lugar de interés”¹⁶.

No obstante lo anterior, a efectos de entender la competencia, es preciso traer a colación la Ley 1801 de 2016 que define que se entiende por espacio público, resaltando en la misma definición que constituye espacio público: las áreas protegidas y de especial importancia ecológica, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos legalmente protegidos, así:

“ARTÍCULO 139. DEFINICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, **áreas protegidas y de especial importancia ecológica** y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, **fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua**, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; **los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos**; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.¹⁷” -resaltado propio-

Es de destacar que esta observación surge por posible colisión frente a infractores de normas urbanísticas en “áreas protegidas” o en áreas de especial importancia ecológica

¹² “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”.

¹³ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”

¹⁴ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

¹⁵ “Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.”

¹⁶ <https://dpej.rae.es/lema/%C3%a1rea-protegida#:~:text=Adm.,en%20un%20lugar%20de%20inter%C3%A9s.>

¹⁷ Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016, artículo 139.

como es el caso de los cerros orientales para el Distrito Capital, zonas de ronda de quebrada, de manejo y protección ambiental y humedales, los cuales por su naturaleza y especialidad debe determinarse si se enmarcan en la categoría de urbanismo o uso de suelo o por su categorización se encuadran en el derecho al medio ambiente y recursos naturales.

Ahora respecto a los términos de parcelar, urbanizar, demoler, intervenir, construir y ocupar el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española los define así:

Parcelar	<ul style="list-style-type: none"> • “Medir, señalar las parcelas para el catastro.” • “Dividir una finca grande para venderla o arrendarla en porciones más pequeñas.”
Urbanizar	“Acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios.”
Demoler	“Deshacer, derribar, arruinar.”
Intervenir	“Tomar parte en un asunto.”
Construir	“Hacer de nueva planta una obra de arquitectura o ingeniería, un monumento o en general cualquier obra pública.”
Ocupar	“Tomar posesión o apoderarse de un territorio, de un lugar, de un edificio, etc., invadiéndolo o instalándose en él.”

Es de enfatizar de acuerdo con las anteriores definiciones la diferencia entre el verbo “ocupar” y los demás verbos señalados, dado que en algunos artículos se utiliza este verbo para sustentar la invasión de un terreno, lo cual es diferente a edificar, construir, etc., una estructura.

En ese orden de ideas, para efectos de la competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente, el artículo 14 del Acuerdo Distrital 735 de 2019 que adicionó el literal V numeral 4. del artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, se debe entender cuando se desarrollen únicamente actividades de ocupación, entendiendo por esta “*tomar posesión o apoderarse de un territorio, de un lugar, de un edificio, etc, invadiéndolo o instalándose en él*”.

De acuerdo con todo lo anterior, para los efectos el artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 1 literal a. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 numeral 1 literal a. debe entenderse de manera textual respecto de que incurrirán en infracción quienes parcelen, urbanicen, demuelan, intervengan o construyan en áreas protegidas, terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos para lo cual será competencia de la Secretaría Distrital de Planeación en concordancia con el literal c. del artículo 24 del Decreto 432 de 2022¹⁸, en asuntos relacionados con los comportamientos contrarios a la convivencia que afectan la integridad urbanística, no obstante, en cumplimiento del artículo 17 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el parágrafo 1 numeral 1 literal b. del artículo 51 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 es competencia en segunda instancia del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP cuando se parcele, urbanice, demuela, intervenga o construya en bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público diferentes a los señalados en el artículo 15 señalado.

¹⁸ “Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones”

De igual manera, conforme a lo señalado, aplicando la interpretación gramatical señalada en el artículo 28¹⁹ del Código Civil, si la construcción, urbanización, demolición, intervención o parcelación se desarrolla en terrenos de “áreas protegidas” entendiendo por estas las del “SINAP” así como terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos sería competencia de la Secretaría Distrital de Planeación, empero, si la construcción, urbanización, demolición, intervención o parcelación se desarrolla en terrenos de especial importancia ecológica, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos legalmente protegidos diferentes a las áreas protegidas del SINAP por su categoría de espacio público (art. 139, Ley 1801 de 2016), serían competencia de la Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar por violación a las normas ambientales diferentes a las contravenciones policivas que pueda imponer la Secretaría Distrital de Ambiente .

- **Non bis in ídem**

Para entender esta última parte respecto de la sanción que pueda emitir la Secretaría de Ambiente aplicando otra norma diferente al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, es de tener en cuenta que una sanción dentro de una materia diferente a la policiva, no implica ir contra el principio de *non bis in ídem*, siempre y cuando se realice por otra cuerda procesal (diferente al policivo), para lo cual es de recordar lo expresado por las Altas Cortes Judiciales las cuales han decantado:

Corte Constitucional:

“PRINCIPIO NON BIS IN IDEM-No es absoluto

Conforme con su finalidad, la prohibición del doble enjuiciamiento, tal y como ocurre con los demás derechos, no tiene un carácter absoluto. En ese sentido, su aplicación ‘no excluye la posibilidad de que un mismo comportamiento pueda dar lugar a diversas investigaciones y sanciones, siempre y cuando la conducta enjuiciada vulnere diversos bienes jurídicos y atienda a distintas causas y finalidades’. Así entendido, el principio non bis in ídem no impide que ‘una misma conducta sea castigada y valorada desde distintos ámbitos del derecho, esto es, como delito y al mismo tiempo como infracción disciplinaria o administrativa o de cualquier otra naturaleza sancionatoria’. Desde este punto de vista, el citado principio solo se hace exigible cuando, dentro de una misma área del derecho, y mediante dos o más procesos, se pretende juzgar y sancionar repetidamente un mismo comportamiento.

NON BIS IN IDEM-No vulneración por diversas sanciones respecto de una misma conducta

La Corte ha dejado establecido que es posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del non bis in ídem, (i) cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho; (ii) cuando las investigaciones y las

¹⁹ “Artículo 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”

sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa.”

(...)

En este sentido, se presentará un desconocimiento del principio *non bis in idem* cuando concurren los tres elementos definitorios del mismo: identidad de persona; identidad de causa; e identidad de objeto. Se reitera, sólo cuando estos tres factores coincidan la sanción estará en contra de los parámetros constitucionales.

La identidad de causa, aspecto de mayor relevancia para resolver el problema jurídico planteado, hace referencia al motivo o finalidad por la cual se inicia el proceso. En este sentido, respecto del mismo la jurisprudencia ha concluido que “existen múltiples razones por las cuales puede no existir identidad de causa. En este sentido ha indicado que ‘la causa de los juzgamientos concurrentes es distinguible cuando difieren la naturaleza jurídica de las sanciones, su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción.’²⁰”

Igualmente, el Consejo de Estado señaló frente al principio *non bis in idem* lo siguiente:

“PRINCIPIO NON BIS IN IDEM - La prohibición de sancionar dos veces por el mismo hecho operan frente a sanciones de la misma naturaleza.

En razón de la sentencia penal condenatoria, a juicio del actor no podía ser sancionado disciplinariamente, so pena de violar el principio del *non bis in idem*. Sobre el particular, la Sala reitera lo que ha sostenido en diversas oportunidades, entre ellas, en sentencia de 29 de noviembre de 2001, (Expediente núm. 6075, (...)), en cuanto a que la prohibición de sancionar dos veces por el mismo hecho, a que alude el artículo 29 de la Constitución Política, no implica considerar que por un mismo hecho no se puedan infligir varias sanciones, de distinta naturaleza, como ocurre, por ejemplo, cuando un funcionario público incurre en el delito de peculado, conducta esta que no solo puede dar lugar a una sanción penal, sino a una disciplinaria (destitución) y a una administrativa (responsabilidad fiscal), sino que la prohibición opera frente a sanciones de una misma naturaleza.”²¹

De tal suerte que, si el juzgamiento y las sanciones son de diferentes áreas del derecho para el efecto, policivo y ambiental, no afectaría el principio señalado.

Análisis de las competencias de la Secretaría de Planeación frente a las del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP.

- ✓ **Observación: “Esta competencia es necesaria analizarla a partir incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público.”**

La discusión se basa en ¿qué pasa cuando una misma acción contrae la acción de parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia y en espacio público?, en este punto es de traer de referencia lo explicado en la “1. Observación” respecto al principio *non bis in idem* en cuanto a que este se expresa por la prohibición de sancionar dos veces por el mismo hecho cuando las sanciones son dentro de la misma naturaleza, a diferencia del caso explicado anteriormente, aquí el procedimiento y la posible sanción se da dentro del ordenamiento jurídico policivo, razón por la cual no es posible fallar en segunda instancia por diferentes autoridades de policía.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-434 del 10 de julio de 2013, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

²¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección primera. Sentencia 228 del 14 de marzo de 2002 Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo Radicación No. 25000-23-24-000-1999-0228-01(5863)

La Corte Constitucional frente a la función de este principio del *non bis in ídem* decanto, “La función de este derecho, conocido como el principio *non bis in ídem*, es la de evitar que el Estado, con todos los recursos y poderes a su disposición, trate varias veces, si fracasó en su primer intento, de castigar a una persona por la conducta por él realizada, lo cual colocaría a dicha persona en la situación intolerable e injusta de vivir en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad. Por eso, éste principio no se circunscribe a preservar la cosa juzgada sino que impide que las leyes permitan, o que las autoridades busquen por los medios a su alcance, que una persona sea colocada en la situación descrita.”²²

Respecto al concepto de licencia urbanística la normativa vigente determinó: “(...) La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cuál se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.(...)”²³

Es de recordar que dentro de las licencias urbanísticas se encuentran 5 tipos: 1. Urbanización; 2. Parcelación; 3. Subdivisión; 4. Construcción y 5. Intervención y ocupación del espacio público, cada una de estas definidas en el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, por tal el incumplimiento a cualquiera de estas licencias se encuentra atado a las particularidades de cada una.

Respecto el concepto de espacio público, la Ley 9 de 1989²⁴ en su artículo 5º, refiere: “Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.” –resaltado propio-

Respecto de las características de los bienes de uso público se ha entendido por la Corte Constitucional que “Pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio”²⁵

De la misma manera la Ley 1801 de 2016 define que se entiende por espacio público, resaltando en la misma definición que constituye espacio público **los usos o afectación al mismo**, tales como **las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y los aislamientos de las edificaciones, zonas para el uso o el disfrute colectivo**, entre otras, así:

“ARTÍCULO 139. **DEFINICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO.** Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, **bienes de uso público**, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

²² Corte Constitucional, sentencia C-870 del 15 de octubre de 2002, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

²³ Artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, modificado por el artículo 6 del Decreto Nacional 1783 de 2021. (compilatorio del Decreto Nacional 1469 de 2010).

²⁴ “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”

²⁵ Corte Constitucional – Sentencia C-183 del 4 de marzo de 2003, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.²⁶ –resaltado propio-

Así mismo, la Corte Constitucional con la ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero sintetizó en sentencia T-150 del 4 de abril de 1995 que se entiende por afectación al espacio público, así: “La afectación consiste en una manifestación de voluntad expresa del poder público, por medio del cual se incorpora un bien al uso o goce de la comunidad, ya sea directo o indirecto. Como se desprende de la anterior definición, para que el fenómeno de la afectación sea posible requiere de dos momentos claramente identificables: a) un aspecto material, esto es, la existencia de un bien apto para el uso público y b) el aspecto intencional o subjetivo, que consiste en la declaración de voluntad o en el accionar del órgano estatal que demuestra de manera directa e inequívoca el deseo de consagrar un bien al uso público. (...)”

Teniendo presentes estos conceptos y aplicando las normas de interpretación que otorga el Código Civil Colombiano entre los artículos 27 al 32, es claro que, para los efectos del artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 1 literal b. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 numeral 1 literal b. debe entenderse de manera textual respecto de que incurrirán en infracción quienes parcelen, urbanicen, demuelan, intervengan o construyan con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia, sin licencia, con licencia caducada o en ubicación diferente a la señalada en la licencia, es competencia en segunda instancia de la Secretaría Distrital de Planeación.

No obstante lo enunciado, siempre la parcelación, urbanización, demolición, intervención o construcción en terrenos públicos va a conllevar la infracción de parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir “sin licencia” y en los casos que se haya licencia la infracción de “en ubicación diferente a la señalada en la licencia”, “con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia” y/o “con licencia caducada”, por tanto, siendo literales en la aplicación de la norma, cuando se cumpla estas mismas circunstancias, pero en bienes de uso público en cumplimiento del artículo 17 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el parágrafo 1 numeral 1 literales a y en especial el b. del artículo 51 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 es competencia en segunda instancia del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP.

En ese mismo sentido, cuando nos encontramos con la misma infracción²⁷ en terrenos afectos al espacio público, no es igual a bienes públicos, toda vez que las afectaciones al

²⁶ Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016, artículo 139.

²⁷ Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir “sin licencia” y en los casos que se haya licencia la infracción de “en ubicación diferente a la señalada en la licencia”, “con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia” y/o “con licencia caducada.”

espacio público a pesar de constituir según el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 espacio público, sus condiciones frente al derecho jurídico tutelado no es igual. Esta precisión tiene como base que los “bienes públicos” por principio son bienes de dominio público que se caracterizan por su afectación a una finalidad pública, porque su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general, no siendo iguales a los “bienes afectos al espacio público” los cuales no siempre cumplen las características enunciadas y por ejemplo en el caso de antejardines, patios o voladizos, a pesar de ser afectos al espacio público son en su mayoría de uso privado, en ese sentido, en criterio de esta Secretaría por regla general, cuando la afectación se deriva del desconocimiento de la licencia de una obra principal e invade la órbita de zonas afectas al espacio público, la competencia principal debe recaer en la Secretaría Distrital de Planeación, es decir que si se da la parcelación, urbanización, demolición, intervención o construcción en terrenos afectos al espacio público (voladizos, patio, antejardín, etc.) “sin licencia” y en los casos que se haya licencia la infracción de “en ubicación diferente a la señalada en la licencia”, “con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia” y/o “con licencia caducada en terrenos afectados al espacio público en cumplimiento del artículo 15 Acuerdo Distrital 735 de 2019 que modificó el literal O numeral 1 literal b. del artículo 73 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 numeral 1 literal b. sería competencia en segunda instancia de la Secretaría Distrital de Planeación.

Todo lo anterior es un análisis expresado de manera general y sin las complicaciones casuísticas que trae en la materia cada caso en particular, empero, lo fundamental para efecto de determinar la competencia es en primer lugar la tipificación que se haya realizado por parte del inspector de policía según el caso, motivo por el cual se sugiere determinar por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno capacitaciones a los inspectores de policía en las cuales puedan participar la Secretarías de Planeación y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, con el fin de llegar a consensos y unificar criterios frente a las distintos casos que se puedan presentar frente al asunto analizado.

ix. Conclusiones

1. La competencia debe analizarse a partir de las funciones y objetivos misionales de cada autoridad, de conformidad con el Acuerdo 257 de 2006, dado que en algunas ocasiones el Acuerdo 735 de 2019 puede desconocer las competencias asociadas a la misionalidad estructural y funcional de las Autoridades Administrativas Especiales de Policía del D.C. y una indebida tipificación de los comportamientos contrarios a la convivencia incrementa el riesgo de materialización de daño antijurídico.
2. La competencia de la Secretaría de Planeación y DADEP es necesaria analizarla a partir incumplimiento en bienes de uso público y en bienes afectos al espacio público, teniendo en cuenta que por regla general la competencia respecto a contravenciones en bienes de uso público es del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP, mientras que por regla general las contravenciones en terrenos afectados al espacio público pertenecerían a la

Secretaría Distrital de Planeación, máxime cuando también existe un incumplimiento a la licencia de construcción, sin perjuicio de las tipificaciones realizadas por los inspectores de policía en primera instancia.

3. La competencia de la Secretaría de Planeación, Ambiente y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP es necesaria analizarla de acuerdo a que se entiende por “áreas protegidas” y que se entiende por parcelar, urbanizar, demoler, intervenir y construir, lo cual es diferente a ocupar, teniendo claridad que las contravenciones por ocupar en áreas protegidas es competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Por su parte, las contravenciones por parcelar, urbanizar, demoler, intervenir y construir en áreas protegidas, terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos es competencia de la Secretaría Distrital de Planeación, a su vez, parcelar, urbanizar, demoler, intervenir y construir en espacio público diferente a áreas protegidas, terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos, tales como terrenos de especial importancia ecológica, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos legalmente protegidos, (constituyendo estos espacio público art. 139, Ley 1801 de 2016) sería competencia del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP, sin perjuicio de lo tipificado por los inspectores de policía en primera instancia.

4. Tener claridad de la competencia de la Secretaría Jurídica Distrital:
 - ✓ No es instancia formal (Define entidad que asume competencia. Art. 30 Acuerdo 735 de 2019).
 - ✓ No puede determinar si fue mal tipificada la conducta en primera instancia.

x. Recomendaciones:

1. Realizar capacitaciones a los inspectores de policía con participación de la Secretaría de Planeación y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, con el fin de unificar criterios frente a la tipificación de la conducta, tomando en cuenta lo enunciado en las conclusiones, dándoles a conocer la problemática en segunda instancia. (Correspondería a Secretaría Distrital de Gobierno).
2. Modificar el Acuerdo 735 de 2019 a fin de aclarar competencias específicas de cada entidad, para lo cual debe tenerse en cuenta:

- ✓ Dar claridad frente a las competencias de las autoridades en garantía de prevención de un daño antijurídico, para lo cual el criterio de definición de competencias debe estar asociado a la prevalencia del bien jurídico tutelado. (Seguridad jurídica).
- ✓ Para efecto de las competencias de las Secretarías Distritales del Hábitat; Cultura, Recreación y Deporte, y las Comisarias de familia, como autoridades administrativas especiales de policía debe tenerse presente:
 - El artículo 48 de la Ley 2126 de 2021 derogó la competencia que tienen los comisarios de familia en materia de sanción para contravenciones de policía, cometidas por adolescentes y las dejó únicamente en cabeza de los alcaldes al derogar de manera explícita parte del artículo 190 de la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia el cual trataba sobre el particular.
 - La actividad que realiza Secretaría Distrital del Hábitat de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda y sobre las personas que adelanten planes y programas de vivienda por los sistemas de autogestión o participación comunitaria, así como de las transferencias del dominio de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos, en un proceso administrativo sancionatorio, pero no policivo.
 - Respecto a la Secretaría Cultura, Recreación y Deporte, el artículo 21 del Acuerdo 735 de 2019 se aparta de la estructura del mismo acuerdo, ya que, mientras que las demás autoridades de policía conocen de los recursos de apelación de los comportamientos propios de su misionalidad, para el sector cultura, además de que la redacción actual mezcla dos regímenes diferentes, por un lado, el procedimiento administrativo sancionatorio derivado de las faltas contra el patrimonio de la Ley General de Cultura y por el otro, las medidas correctivas propias de la Ley 1801 de 2016. Pero que en la práctica por esta disposición las dos instancias están en cabeza de la misma entidad.
- 3. Establecer competencias específicas en asuntos policivos a partir de las funciones y objetivos misionales otorgadas a las entidades y organismos distritales en el Acuerdo 257 de 2006 y los decretos reglamentarios respectivos.
- 4. Se sugiere unificar el tema de urbanismo en una sola autoridad de policía.

Proyectado: Camilo Andrés Rodríguez R. – Profesional Especializado – Dirección Distrital de Política Jurídica
Revisó: Zulma Rojas Suárez – Directora de Política Jurídica