



Cartagena de Indias D. T y C., jueves, 23 de octubre de 2025

CIRCULAR:
AMC-CIR-001257-2025

ASUNTO:	Lineamientos para la adecuada interpretación y aplicación del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, en el marco del ejercicio de las funciones de vigilancia, control y protección urbanística en el Distrito de Cartagena de Indias.
PARA:	Inspectores de Policía Urbanos, Rurales, y demás Autoridades de Policía del Distrito de Cartagena de Indias.

La Dirección Administrativa de Control Urbano, en virtud de las competencias y funciones administrativas conferidas por el ordenamiento jurídico vigente y, en particular, aquellas delegadas mediante el Decreto Distrital No. 0221 del 12 de febrero de 2024, así como las facultades previstas en el artículo 2.2.8.18.5.5 del Decreto Nacional 768 del 07 de julio de 2025¹ - *que habilita a las autoridades de policía de segunda instancia para ejercer, en cualquier tiempo, el control de legalidad del procedimiento surtido en primera instancia* - expide la presente Circular Administrativa, en aras de fijar los lineamientos para la adecuada interpretación y aplicación del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016.

En este contexto, la presente disposición se dirige a las Autoridades de Policía de primera instancia del Distrito de Cartagena de Indias, investidas de competencia para conocer y decidir los procesos verbales abreviados regulados en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, específicamente en lo concerniente a comportamientos que afectan la integridad urbanística, conforme a lo previsto en el artículo 135 del referido estatuto. En este sentido, la finalidad de esta circular consiste en unificar criterios administrativos, morigerar decisiones dispares y **garantizar la correcta interpretación y aplicación del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016**, en aras de salvaguardar el canon constitucional de legalidad y asegurar la efectiva materialización del debido proceso administrativo sancionador.

En consecuencia, para materializar los propósitos antes enunciados, esta Circular se estructurará en tres acápites: (i) Generalidades sobre la interpretación sistemática en el ordenamiento jurídico colombiano (ii) criterios interpretativos y operativos destinados a garantizar la debida aplicación del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016; y (iii) conclusiones y directrices dirigidas a las Autoridades de Policía de primera instancia del Distrito de Cartagena de Indias.

i. Generalidades sobre la interpretación sistemática en el ordenamiento jurídico colombiano

Es pertinente, previo a abordar directamente el alcance del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, como ha desarrollado y entendido la jurisprudencia constitucional, el método de interpretación sistemático, el cual constituye una herramienta hermenéutica ampliamente reconocida y exigida en el derecho colombiano.

¹ Artículo 2.2.8.18.5.5. Control de procedimiento en el proceso único de policía. Las autoridades de policía de segunda instancia, mediante auto motivado, podrán realizar en cualquier tiempo el control de legalidad del procedimiento realizado por la primera instancia, en el ámbito propio de sus competencias, pudiendo como consecuencia de dicho control abstenerse de imponer medidas correctivas, conmutar, reemplazar, dosificar las impuestas o sustituirlas por amonestación y/o participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia; lo anterior se deberá igualmente realizar mediante auto de policía motivado.



Dicho método parte de una premisa esencial, esta es, las normas jurídicas no pueden ser analizadas como disposiciones aisladas, sino como parte de un sistema coherente y articulado. En otras palabras, interpretar una regla implica contrastarla y armonizarla con otras normas relacionadas, con los principios constitucionales y con los fines que orientan la función pública.

La Corte Constitucional ha sido consistente al afirmar esta idea. Así, en la Sentencia C-054 de 2016, se indicó que: *“El método sistemático apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella.”* De manera complementaria, la Sentencia C-461 de 2011 precisó que: *“La interpretación sistemática [...] se define como aquel entendimiento de una norma que se deriva de la comparación del precepto con la norma o normas en las que se integra.”*

En suma, la regla hermenéutica sistemática exige que las disposiciones jurídicas no se analicen de forma aislada, sino en armonía con el entramado normativo del cual hacen parte, atendiendo a su jerarquía, finalidad y coherencia interna. Esta línea de interpretación, reiterada por la Corte Constitucional, permite una adecuada reconstrucción del sentido normativo, evitando conclusiones fragmentarias o descontextualizadas y garantizando decisiones ajustadas al ordenamiento jurídico.

ii. Criterios interpretativos y operativos destinados a garantizar la debida aplicación del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016;

El artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 establece los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, clasificando las infracciones según su naturaleza: actuaciones materiales sin licencia o contrariando las normas urbanísticas (literal A), intervenciones en bienes de interés cultural sin autorización (literal B), usos del suelo distintos a los permitidos o previstos en la licencia (literal C) y obligaciones accesorias relacionadas con seguridad, disposición de residuos y respeto del espacio público durante obras (literal D). Esta disposición reafirma el papel preventivo y correctivo de las autoridades de policía en el control del desarrollo urbano, articulando su función con las entidades territoriales responsables del ordenamiento territorial y garantizando la aplicación del proceso verbal abreviado previsto en el artículo 223 del mismo estatuto.

En este marco, la licencia urbanística se erige como un instrumento obligatorio de control previo, cuya ausencia o desconocimiento configura una infracción que puede generar medidas correctivas inmediatas. Así, la norma no solo tiene un carácter sancionatorio, sino también pedagógico y disuasivo, orientado a proteger el espacio público, asegurar el cumplimiento del ordenamiento territorial y promover un desarrollo urbano armónico y seguro. Corresponde, entonces, a los Inspectores de Policía velar por el respeto de estas disposiciones, garantizando la observancia del debido proceso y la correcta aplicación de las medidas previstas para preservar la legalidad urbanística.

Dicho lo anterior, el párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 introduce una disposición especial en materia de control urbanístico, encaminada a regular las consecuencias jurídicas derivadas de las actuaciones urbanísticas sin licencia cuando estas se desarrollan en predios aptos para tales fines, en efecto, dicho texto jurídico establece lo siguiente:



[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

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

De la regla jurídica previamente expuesta, se desprende que el párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 contempla una estructura a modo de enunciado condicionante. En efecto, de un lado, se prevé un supuesto fáctico y, de otro, las consecuencias jurídicas que de dicha situación emergen, bajo lo anterior, la disposición puede desagregarse en los siguientes elementos:

Hipótesis fáctica o situación de hecho	Consecuencias jurídicas asociadas
Realizar actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres.	<ol style="list-style-type: none">1. Otorgamiento del término de sesenta (60) días para tramitar el reconocimiento de la construcción.2. Imposición de la multa urbanística respectiva, y3. Mantener la suspensión temporal de la Obra.

Así las cosas, pasando a otro punto pero de esta misma línea argumentativa, corresponde enfatizar que las consecuencias jurídicas previstas en el párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 solo operan cuando la autoridad de policía ha culminado la actuación y expedido un acto administrativo definitivo, expreso y debidamente motivado que declare la existencia de la infracción y la calidad de infractor del administrado.

Esta conclusión se deriva del propio tenor normativo, que utiliza expresiones como “*infractor*” y “*multa impuesta*”, términos que únicamente pueden predicarse de quien ha sido declarado responsable mediante decisión en firme dentro del proceso policivo.

En ese sentido, el párrafo no autoriza suspender el trámite del proceso para otorgar el término de sesenta (60) días durante su desarrollo. Dicho plazo solo puede concederse al finalizar la actuación, una vez exista una decisión definitiva que imponga la multa y otorgue formalmente la calidad de infractor.

Por consiguiente, durante el trámite del proceso no resulta jurídicamente viable detener la actuación ni iniciar el cómputo del término de 60 días, dado que:

- La calidad de “infractor” surge únicamente con la decisión final.
- La multa se impone al concluir el procedimiento.
- La eventual duplicación solo procede cuando existe una multa previa en firme.
- El artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 no contempla suspender el proceso para estos efectos.

En conclusión, el término de sesenta (60) días previsto en el párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 solo puede otorgarse al finalizar el proceso, una vez exista decisión definitiva que declare la infracción. En tal sentido, aplicarlo de manera anticipada resultaría contrario al principio de legalidad y al debido proceso administrativo.



[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

Cualquier interpretación que permita conceder dicho plazo durante el trámite desconoce la legalidad procedimental, altera las etapas propias del proceso policivo y desnaturaliza la finalidad correctiva y conclusiva del párrafo, cuyo ámbito de operatividad se activa única y exclusivamente después de la declaratoria de infracción en sede administrativa.

La anterior conclusión se ve reforzada mediante una interpretación sistemática del artículo 137 de la Ley 1801 de 2016, el cual reglamenta el principio de favorabilidad en materia urbanística. En efecto, dicha disposición reafirma la posibilidad de que, durante todo el trámite del proceso policivo, el presunto infractor pueda acreditar el restablecimiento del orden urbanístico para evitar la imposición de la multa, sin que ello implique la suspensión del procedimiento, a saber:

“(...) En cualquiera de los eventos de infracción urbanística, *si el presunto infractor probare el restablecimiento del orden urbanístico antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas.*”

De la lectura armónica de ambos preceptos - *el párrafo segundo del artículo 135 y el artículo 137 de la Ley 1801 de 2016* - se concluye que el legislador no habilitó a las autoridades de policía para suspender el trámite con el fin de conceder el término de sesenta (60) días a los investigados para que restablecieran el orden urbanístico. Por el contrario, permitió que el investigado demuestre el restablecimiento del orden urbanístico en cualquier momento del proceso, hasta antes de la firmeza del acto sancionatorio, conforme a lo previsto en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

De ello se colige que la finalidad del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 no es interrumpir el procedimiento ni generar una suspensión del trámite, sino, por otro lado, **otorgar una vez culminado el proceso y en firme la declaratoria de infracción, una oportunidad excepcional de regularización**. Así, se garantiza que el control urbanístico cumpla su función correctiva, sin desconocer las etapas procesales ni los principios que rigen la actuación administrativa.

iii. Conclusiones y directrices dirigidas a las Autoridades de Policía de primera instancia del Distrito de Cartagena de Indias.

En atención al análisis normativo y hermenéutico desarrollado, esta Dirección adopta formalmente la siguiente tesis jurídica:

- **El término de sesenta (60) días previsto en el párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, solo procede una vez exista declaratoria de infracción en firme, y no durante la sustanciación o trámite del proceso policivo.**

Esta tesis, fundada en una interpretación sistemática del párrafo segundo del artículo 135 y el artículo 137 de la Ley 1801 de 2016, la cual concluye que el beneficio contemplado en el párrafo segundo no constituye una medida preventiva ni un derecho automático del investigado, sino una consecuencia jurídica posterior a la decisión definitiva de la declaratoria de infractor, concebida por el legislador como un mecanismo excepcional de regularización bajo control institucional.

Desde la óptica del debido proceso administrativo sancionador, el término de sesenta (60) días adquiere eficacia únicamente una vez culminado y en firme el proceso policivo,



[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

pues su aplicación durante la sustanciación desconocería la secuencia procedimental prevista en el artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Por tanto, no resulta jurídicamente procedente que los Inspectores de Policía concedan dicho término durante la fase de instrucción o trámite del proceso, ya que ello configuraría una aplicación anticipada e impropia del párrafo segundo del artículo 135, contraria al principio de legalidad y al orden procedimental establecido por el legislador.

En síntesis, el término de sesenta (60) días solo adquiere eficacia a partir de la firmeza del acto sancionatorio, momento en el cual el infractor podrá acudir ante la autoridad urbanística competente para tramitar el reconocimiento de la construcción, siempre que el predio reúna las condiciones técnicas y jurídicas de aptitud exigidas por la normativa vigente.

Dicho reconocimiento, no extingue la infracción ni la sanción impuesta, sino que constituye un instrumento de corrección y formalización posterior, orientado a promover la legalización urbanística bajo supervisión institucional.

Con esta interpretación, la Dirección Administrativa de Control Urbano reafirma su compromiso con la unidad de criterio institucional, la observancia estricta del debido proceso administrativo sancionador y la consolidación de un control urbanístico eficaz, garantista y ajustado al principio de legalidad, en defensa del orden público urbanístico, la función social de la propiedad y el interés general del Distrito de Cartagena de Indias.

En tal virtud, la tesis jurídica adoptada en esta Circular deberá ser tenida en cuenta por las autoridades de policía de primera instancia del Distrito de Cartagena de Indias, como referente interpretativo para la aplicación uniforme del párrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016. Su finalidad es asegurar la coherencia institucional, la efectividad del control al desarrollo urbano y la protección de los derechos y garantías de los administrados.

Finalmente, esta interpretación busca fortalecer la seguridad jurídica en los procedimientos de policía, garantizar decisiones coherentes, proporcionales y consolidar la eficacia administrativa del poder de policía urbanístico en el Distrito de Cartagena de Indias.

Por lo anterior, se fijan los siguientes lineamientos interpretativos:

- **Aplicación del término**

El plazo de **sesenta (60) días previsto en el párrafo segundo del artículo 135** solo podrá otorgarse una vez en firme la decisión sancionatoria que declare la infracción y disponga la medida correctiva correspondiente. La concesión anticipada de este beneficio durante el trámite del proceso o antes de proferirse el acto administrativo definitivo que determina constituida la infracción administrativa, constituye una actuación irregular y contraria al principio de legalidad, al debido proceso y al procedimiento previsto en el artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

- **Incorporación del término en la decisión administrativa.**



[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

Es dable precisarle a los inspectores de policía que el término de sesenta (60) días deberá **consignarse expresamente en el acto administrativo que resuelve el proceso policivo**, indicando de manera precisa:

- La fecha de inicio y finalización del plazo,
- La autoridad competente ante la cual debe adelantarse el trámite de reconocimiento.
- Las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento.

De esta forma, se asegura la transparencia, la trazabilidad y el control efectivo de la actuación administrativa.

- **Control y seguimiento del cumplimiento del plazo.**

El Inspector de Policía deberá **dejar constancia en el expediente** de la fecha de inicio del término y de su vencimiento, así como de las actuaciones realizadas por el infractor ante la autoridad urbanística.

- **Consecuencias del incumplimiento.**

Vencido el término de sesenta (60) días sin que el infractor haya presentado o culminado el trámite de reconocimiento ante la autoridad competente, **no podrá reanudar la obra** y se deberá proceder a **duplicar el valor de la multa impuesta**, conforme lo establece el parágrafo 2° del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016. La autoridad deberá verificar este cumplimiento antes de autorizar cualquier levantamiento de medida o continuación de obra.

- **Alcance y efectos del reconocimiento.**

El reconocimiento de la construcción tiene un carácter **posterior, correctivo y no extintivo**, lo que implica que su otorgamiento **no elimina la infracción ni la sanción impuesta**, sino que constituye un instrumento de regularización urbanística destinado a incorporar la obra dentro del marco de legalidad, siempre que el predio sea apto para ello y se cumplan las condiciones técnicas exigidas por el ordenamiento territorial.

- **Principio de favorabilidad y restablecimiento del orden urbanístico durante el proceso**

En aplicación del **principio de favorabilidad urbanística** consagrado en el artículo 137 de la Ley 1801 de 2016, el investigado podrá, **durante todo el trámite del proceso policivo y hasta antes de que la decisión quede en firme**, demostrar el **restablecimiento del orden urbanístico**, aportando las respectivas licencias, autorizaciones, documentos que acrediten la legalización de la actuación, o adoptando cualquier medida según las particularidades de cada caso, siempre que la autoridad verifique el restablecimiento del orden urbanístico

En tal evento, **no habrá lugar a la imposición de multa**, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 137, siempre que el restablecimiento del orden urbanístico sea integral, verificable y aprobado por la autoridad competente.

Esta posibilidad no implica la suspensión del proceso ni la aplicación anticipada del parágrafo segundo del artículo 135, sino que constituye un mecanismo de corrección



[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

dentro del trámite, orientado a garantizar la finalidad pedagógica y restaurativa del control urbanístico.

- **Unidad de criterio**

Los presentes lineamientos buscan garantizar que la aplicación del parágrafo segundo del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 se realice bajo un criterio único, técnico y ajustado al principio de legalidad, fortaleciendo la seguridad jurídica en los procedimientos de control urbanístico, la eficacia del poder de policía y la confianza ciudadana en la gestión administrativa del Distrito de Cartagena de Indias. Con su observancia, esta Dirección reafirma su compromiso institucional con el ordenamiento territorial, la función correctiva y la protección del interés general en materia urbanística.

Atentamente,

EMILIO RAFAEL MOLINA BARBOZA
DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE CONTROL URBANO

Secretaría de Planeación Distrital
Alcaldía Mayor de Cartagena

RESPONSABLE	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	FIRMA
Proyectó	Diana Lobo Verbel	Apoyo a la gestión DCU	
Revisó	MJR	Asesor externo DCU	
Aprobó (si aplica)			

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del remitente.