

La intervención del Estado en el uso del suelo y su impacto en las infracciones y sanciones urbanísticas

ALBERTO MORALES TÁMARA¹

Estos son algunos capítulos de un trabajo más extenso que hemos titulado *Derecho urbanístico sancionador*; los hemos extractado con el fin de que hagan parte de trabajo emprendido por la Universidad Externado de Colombia para dejar a disposición en la red aportes para los lectores que muestran interés en estos temas.

I. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DERECHO URBANÍSTICO

Es conveniente precisar que la visión conjunta del ordenamiento jurídico nos muestra que desde el punto de vista constitucional corresponde al Estado regular la utilización del suelo pues tal uso cuando está asociado al espacio público o cuando se regula en defensa del interés común hace parte del conjunto de derechos colectivos y del ambiente en términos del artículo 82 de la Constitución², pero en el entendido de que quienes tienen a cargo esa

1 Profesor de la Universidad Externado de Colombia en las especializaciones de Derecho Urbano, Derecho Disciplinario, Derecho Administrativo, Función Pública y Contratación Estatal, y de pregrado en la facultad de Finanzas en la misma Universidad, en el seminario "Responsabilidad del Servidor Público". Fue profesor de las universidades Santo Tomás, La Sabana y Los Andes.

2 El artículo 82 de la Constitución Política establece: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

regulación son "las entidades públicas municipales y las que de ella dependan, como autoridades administrativas afines con las funciones relativas a la utilización del suelo y el espacio aéreo. Además, establece para dichas entidades una participación en la plusvalía que genere su acción urbanística"³.

Como los mismos autores citados lo destacan, en la constitución anterior no existía una norma equivalente y lo que tiene que ver con el uso del suelo, que pertenece al inciso segundo del artículo 82, fue aprobado en segundo debate acogiendo la propuesta de la Comisión Codificadora luego del primer debate del inciso primero.

Años después, la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo puntualizó que "El control del desarrollo urbanístico corresponde a la administración municipal, que además de estar obligada a proferir los actos generales relacionados con el ordenamiento territorial, cuenta con los poderes suficientes para impedir que se desarrolle un proyecto de urbanización que no cumpla con las disposiciones legales"⁴; uno de tales poderes es la potestad sancionadora, según la concreción conceptual efectuada por el Consejo de Estado en la decisión citada. Pero esto nos obliga a indagar por los vínculos entre el desarrollo urbanístico, el uso del suelo, las infracciones urbanísticas y las sanciones que se imponen por su comisión.

Por ahora basta con destacar que si bien es cierto que el fundamento de la potestad sancionadora corresponde a la necesidad que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento de las regulaciones sobre determinadas materias, para el caso el uso del suelo en beneficio del interés común, también lo es que esa potestad es consecuencia del ejercicio de otra: la potestad de intervención del Estado en determinadas actividades, dentro de las cuales está la urbanística, que hoy en día queda comprendida dentro la ordenación del territorio.

A. PRIMERA CONSECUENCIA DERIVADA DE LA APROXIMACIÓN A LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO

En la ponencia⁵ que presenté en las IX Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo (llevadas a cabo en la Universidad Externado de Colombia en julio de 2008) sostuve lo siguiente en relación con el derecho de la infraestructura:

3 CARLOS LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS ADOLFO ARENAS CAMPOS, JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA y AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*, Bogotá, Cámara de Comercio, 1992, p. 187.

4 Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 2000, C. P.: RICARDO HOYOS DUQUE, acción popular, radicación 060.

5 La ponencia se tituló "La sanción como categoría nuclear del derecho a la infraestructura".

[...] en la tarea de producción normativa, el legislador debe ser cuidadoso al momento de tipificar las infracciones al derecho de la infraestructura de manera que exista no solo una descripción adecuada de la conducta que debe ser observada por quienes son destinatarios de las disposiciones normativas del derecho de la infraestructura y de las consecuencias que derivan de su incumplimiento, normalmente sanciones, con respecto a la cláusula general de libertad como límite material a la injerencia del Estado en la regulación de determinadas conductas y actividades, sino que debe existir razonabilidad y proporcionalidad entre la conducta que configura la infracción o violación a la norma y la sanción que debe imponerse.

De otro lado, en la tarea de aplicación de la sanción, la autoridad con potestad sancionadora debe aplicar la sanción a todos los casos que lo ameritan, de manera que la aplicación efectiva de la sanción sea un mensaje claro de la eficacia de la norma tanto para el infractor como para el ciudadano que espera que ello ocurra.

Solo así la convicción de aplicación efectiva de la sanción la tiene el destinatario pero también los demás integrantes de la sociedad, especialmente en aquellos que tienen la expectativa de cumplimiento de las normas en la medida que se benefician de que la norma se observe o cumpla, literalmente hablando. Por consiguiente, si una norma de infraestructura prevé una sanción en caso de que se incumpla, lo que se espera es que la norma se cumpla y si ello no es así, que se recupere la vigencia de la norma mediante la imposición de la sanción correspondiente.

De esta forma la sanción adquiere el estatus de categoría nuclear del derecho de la infraestructura pero no pierde su esencia, es decir, la sanción sigue siendo la consecuencia del incumplimiento o inobservancia de la norma. Desde luego que no se pretende por esta vía atar la sanción a la idea de fuerza pero sí destacar que "Es fácil de comprender que la norma, por sí misma, no causa efecto alguno salvo en el exclusivo sentido de que motiva, en el supuesto de cumplimiento, la conducta de sus destinatarios y, en el supuesto de incumplimiento, la decisión de ciertos órganos autorizados para tomar decisiones sobre el destinatario incumplidor; con frecuencia la decisión del órgano de aplicación motiva la conducta de otro órgano o funcionario que ejecuta acciones realmente efectivas en el terreno de los hechos, como detener a alguien, ocupar un inmueble, derribar una construcción, o similares. Sólo estos últimos actos convierten una decisión jurídica en una conducta real⁶.

6 LIBORIO HIERRO. *La eficacia de las normas jurídicas*, primera edición, Barcelona, Ariel Derecho, 2003, pp. 71 y 72.

El vínculo entre el derecho de la infraestructura y el derecho urbanístico es incuestionable dado que la infraestructura, en una concepción institucional, "es el motor del crecimiento económico de un país, que influye de forma decisiva en la reducción de la pobreza de los más necesitados. El Banco, al igual que el resto de la comunidad de desarrollo, también es consciente de que la mejora de los servicios de infraestructura es importante para la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio"⁷ y porque acuerdo con la acepción de infraestructura que aparece en el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia, esto es, el "Conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera. Infraestructura aérea, social, económica", no cabe duda de que la infraestructura está en conexión directa con el urbanismo porque, como lo sostuvimos en la ponencia ya destacada, "[...] el derecho de la infraestructura comprendería, entre otras, la normatividad de la infraestructura energética, sanitaria, de telecomunicaciones, de transporte y la que se denomina de 'uso', para hacer alusión al uso del suelo tanto urbano como rural, pero también de la infraestructura para la recreación, aspectos que permiten ampliar el espectro de regulación más allá de la sola construcción o de la realización de una 'obra pública' "⁸.

Esto quiere decir, además, que la infraestructura y el urbanismo no solo se refieren a lo urbano sino que involucran lo rural y también el suelo en sentido amplio debido a que es el espacio físico donde se construye o desarrolla la infraestructura; desde esta óptica, por ejemplo, es significativo el aporte de los llamados principios del Estatuto de Desarrollo Rural, especialmente los indicados en los numerales 3, 4 y 9 del artículo 2.º de la Ley 1152 de 2007 que prevén: "La política de Desarrollo Rural abordará la ruralidad a partir de un enfoque integral que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y agroindustrial, reconociendo la sinergia con otros factores como la infraestructura física, los servicios sociales y seguridad social, y otras actividades económicas. Para tal efecto garantizará la estrecha coordinación, cooperación, concurrencia y subsidiariedad de los diversos organismos y entidades del Estado, del sector central, descentralizado y territorial, y del sector privado"; "El ordenamiento productivo del territorio mediante el adecuado uso del suelo y el aprovechamiento del potencial estratégico del campo. Con ese fin el Gobierno formulará una estrategia para la focalización regional de las inversiones en función del incremento de la producción, la seguridad alimentaria, la protección y fomento de la producción nacional de alimentos básicos y la reducción de la pobreza y la desigualdad"; y "La conservación de la capacidad productiva de los recursos naturales y la prevención de impactos

7 [www.worldbank.org/wbsite/external/bancomundial/quienessomos]

8 Ob. cit.

ambientales y culturales negativos". Es importante destacar que en este ámbito normativo, la infraestructura física productiva tiene que articularse con la infraestructura rural y urbana que incluye la oferta y demanda de lo que la ley denominan "servicios sociales" y los "servicios sociales básicos", igualmente con la "infraestructura física como energía, vías y comunicaciones" para un desarrollo armónico y sostenible de la comunidad.

Recientemente, uno de los noticieros locales de televisión de Bogotá dio a conocer que en la localidad de Kennedy el propietario de un inmueble fue sancionado por la Alcaldía debido a que había construido un parqueadero en el antejardín de su casa⁹; el ciudadano mostraba inconformidad con la orden de demolición de la obra por dos razones: la primera, porque si no de demolía debía pagar una multa; la segunda, porque en su sector muchos otros inmuebles se encontraban en la misma situación pero únicamente él había sido

9 En la capital de la República y de conformidad con los artículos 21, 239 y 270 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., contenido en el Decreto Distrital 190 de 2004 "por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", se tiene la siguiente regulación sobre los antejardines de propiedad privada:

"Artículo 21. Sistema de Espacio Público (artículo 21 del Decreto 469 de 2003). Es el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines, y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos. Es una red que corresponde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medio ambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general [...]."

"Artículo 239. Sistema de Espacio Público. Definición (artículo 226 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 178 del Decreto 469 de 2003). El espacio público, de propiedad pública o privada, se estructura mediante la articulación espacial de las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines, y demás elementos naturales y construidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos". "Artículo 270. Normas aplicables a los Antejardines (artículo 260 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 196 del Decreto 469 de 2003). 1. No se permite el estacionamiento de vehículos en antejardín. 2. Los antejardines en áreas residenciales deberán ser empedrados y arborizados, exceptuando las zonas para ingreso peatonal y vehicular. 3. Los antejardines no se pueden cubrir ni construir. 4. No se permiten escaleras ni rampas en los antejardines. [...]."

Por consiguiente, los antejardines de propiedad privada hacen parte del espacio público como elemento constitutivo artificial o construido y se integran al perfil vial. De acuerdo con la noción incorporada en el "Glosario" del libro *Cuadernos del Espacio Público*, n.º 1, publicado en 2005 por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio público de la Alcaldía Mayor de Bogotá los antejardines de propiedad privada hacen parte del "[...] área libre de *propiedad privada*, perteneciente al *espacio público*, comprendida entre la línea de demarcación de la vía y el paramento de construcción, sobre la cual no se admite ningún tipo de edificación, a excepción de los voladizos permitidos por las normas específicas".

objeto de la decisión de la administración y ante el reclamo por la selectividad en el ejercicio de la acción de la administración la respuesta que recibió fue que debía promover una querrela contra los otros propietarios¹⁰, opción que fue rechazada porque consideró que no sería buen vecino. Sin que por ahora entremos a precisar si en este caso se ha cometido una infracción urbanística y si las infracciones urbanísticas son instantáneas o permanentes, casos como este muestran la profunda crisis de confianza del ciudadano en el ejercicio de la potestad sancionadora y en tales casos la normatividad no cumple ningún fin preventivo ni represivo porque se interioriza como una persecución antes que como el ejercicio de una potestad en beneficio del interés común; también sirve de ejemplo frente a lo que hemos dicho respecto de la sanción como categoría nuclear de todo derecho administrativo sancionador.

Ahora bien, cabe precisar que en este campo el fundamento de la infracción urbanística –que no de la potestad sancionadora– es el quebrantamiento de las normas que establecen la legalidad urbanística y que las infracciones urbanísticas tienen sus propias finalidades como quiera que éstas buscan asegurar el uso adecuado y racional del suelo y, en un importante número de casos, de un medio ambiente adecuado; corolario de lo dicho es que tanto el fundamento de la infracción como sus finalidades son aspectos para tener en cuenta por el legislador al momento de definir las conductas que se consideran constitutivas de infracción dentro del ejercicio de la potestad de regulación o de intervención en el uso del suelo.

Esta aproximación al tema de la potestad sancionadora de la administración nos obliga a examinar uno de los fundamentos de tal potestad. Ese fundamento se relaciona específicamente con la potestad de regulación o de intervención del Estado en la actividad de los particulares. Con fundamento en lo anterior, en el capítulo siguiente nos dedicaremos a ello con cierto detalle no sin antes indicar que desde el punto de vista legal, en términos del artículo 3.º de la Ley 388 de 1997, el urbanismo se identifica con el ordenamiento del territorio y a partir de esa asimilación el legislador considera que “El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública” con precisos fines, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales¹¹.

Elevar el urbanismo a la categoría de función pública tiene importantes consecuencias, más aún cuando esa función se gobierna no solo por los principios señalados en el artículo 209 de la Carta sino también por aquellos que precisan "La función social y ecológica de la propiedad", "La prevalencia del interés general sobre el particular" y "La distribución equitativa de las cargas y los beneficios" según lo dispone el artículo 2.º de la referida ley dentro de lo que debe ser una concertada y coherente política urbana y rural, entendida como una política de Estado y no como una política de gobierno. De esta forma, la potestad de intervención del Estado muta de la regulación de una actividad privada a la regulación de una actividad de naturaleza pública debido a que la función pública hace parte de los valores constitucionales.

En el ordenamiento jurídico colombiano, la función pública como institución y como concepto no es solo referencia a una estructura orgánica o funcional, sino que es valiosa toda vez que resulta ser un medio adecuado para conseguir los fines esenciales del Estado social de derecho con proyección hacia el Estado constitucional. En consecuencia, la función pública no fue "indiferente" para el constituyente, ni es "indiferente" en el actual estado de cosas constitucional; por tanto, es un concepto valioso desde el punto de vista constitucional, muy especialmente dentro del sistema de responsabilidad jurídica de quienes la ejercen, trátase de servidores públicos o de particulares.

Se suma a lo anterior el que la "función pública" dentro de la Carta tiene su *telos*, que no es independiente a los fines esenciales del Estado. La teleología la expresa de manera explícita el constituyente en el artículo 209 de la Carta al indicar los principios y el objeto de la función administrativa. La norma señala que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, mo-

11 Así lo prevé el artículo 3.º de la Ley 388 de 1997, que modificó la Ley 9.ª de 1989 y la Ley 3.ª de 1991 y se dictaron otras disposiciones. El citado artículo se titula "Función pública del urbanismo".

ralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración" y agrega en el inciso segundo que "Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

Desde luego que no resulta extraño que desde el punto de vista teórico se diga que la norma constitucional se refiere a la función administrativa y no a la función pública. Sin embargo, desde la perspectiva constitucional, esa distinción no tiene importancia debido a que la diferencia se apoya en teorías que destacan la relación género a especie, que vuelve a ser un análisis formal, no material. Precisamente, a partir de la identidad que existe entre una y otra, la Corte Constitucional precisó:

4.1.1.3.1 La Constitución utiliza el término "función" para identificar las actividades del Estado, (art. 113 C. P.)¹² así como para determinar las competencias de los diferentes órganos estatales (arts 150, 241, 277 C. P. por ejemplo). Así mismo el artículo 122 señala que "no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento", en tanto que el artículo 212 superior expresa que "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. La Constitución hace referencia a las expresiones "función pública" y "funciones públicas" de manera específica en el capítulo II del título V sobre la organización del Estado, en el que se establecen los principios que rigen el cumplimiento de "funciones públicas" por los servidores públicos.

Cabe recordar, así mismo, que la Constitución califica expresamente como "funciones públicas" la administración de justicia (art. 228 C. P.) y el control fiscal (art. 267 C. P.), en tanto que el artículo 209 se refiere a la "función administrativa" (art. 209 C. P.) especie dentro del género función pública.

Ahora bien, como ya ha señalado esta Corporación, las actividades de los servidores públicos, propias de su cargo o destino, son por esencia y definición funciones públicas, pues están dirigidas a contribuir al logro oportuno y eficaz de los cometidos a cargo del Estado¹³.

12 "Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

13 Ver Sentencia C-563/98. MM. PP.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ y ANTONIO BARRERA CARBONNELL.

Según la idea que fluye del artículo 123 de la Constitución, servidor público es en este sentido toda persona que ejerce a cualquier título una función pública y, en tal virtud, ostentan dicha condición los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (C. P. arts. 123 y 125).

Así las cosas, la noción de "función pública" atañe al conjunto de las funciones que cumple el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines¹⁴.

Con fundamento en los artículos 114 y 150, numeral 1, de la Carta, la Corte Constitucional destacó en la Sentencia C-957 de 2007 los límites que tiene el legislador en su tarea de hacer las leyes en punto a la regulación sobre el ejercicio de la función pública. Dijo la Corte:

A partir de tales disposiciones, se desprenden los siguientes criterios para determinar la competencia del legislador: el Congreso puede regular (i) los aspectos en los cuales el constituyente consideró, de forma expresa, que requieren de desarrollo legislativo y que se encuentran consagrados en el artículo 150 de la Constitución, así como en otros enunciados constitucionales específicos (para el caso que nos ocupa, los artículos 48, 49, 123 y 365 de la Carta); (ii) cualquier otro aspecto susceptible de configuración política.

Sin embargo, en el ejercicio de estas amplias facultades, el Congreso de la República debe respetar, en primer lugar, los derechos fundamentales y los principios y valores constitucionales. Y, en segundo lugar, las competencias atribuidas por la Constitución a otras autoridades públicas, de acuerdo con el artículo 136, numeral primero, de la Carta Política.

3.1.2. Entre las facultades que la Constitución consagra de forma explícita para el Congreso de la República, se encuentra la de regular el ejercicio de la función pública¹⁵, de acuerdo con el interés general y los principios de *igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*¹⁶.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-037 del 28 de enero 2003. M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS.

15 Artículo 151. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 23) Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos". Constitución Política.

16 Constitución Política. Artículo 209, inciso primero.

B. SEGUNDA CONSECUENCIA: LAS INFRACCIONES Y SANCIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA DERIVADAS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL USO DEL SUELO

En nuestro medio, buena parte de los trabajos sobre infracciones y sanciones urbanísticas que son fuente de consulta han sido elaborados en el extranjero porque los de producción nacional, la mayor parte de las veces, no pasan de trabajos que no van más allá de las obligadas referencias a los textos normativos sobre el particular. Por eso, nos hemos propuesto realizar una monografía sobre este singular aspecto del derecho urbanístico en el entendido de que este derecho, como disciplina, comienza a afianzarse al punto que ha dado lugar a una especialización en la Universidad Externado de Colombia que busca formalizar, a partir de la determinación de sus principios, todos sus componentes estructurales y conceptuales, como ya viene desde el punto de vista del derecho positivo, que el uso del suelo hace parte de los derechos colectivos y del ambiente .

Dentro del núcleo duro del derecho urbanístico está el componente relacionado con las infracciones y las sanciones urbanísticas, sobre las cuales gravita este estudio, dada su importancia a partir del deber jurídico estatal de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular", según lo dispone el ya citado artículo 82 de la Constitución, deber que permite la intervención en toda actividad urbanística, más aún cuando el suelo se convierte cada día en un recurso natural escaso¹⁷ y por tal escasez su uso genera plusvalía. Precisamente por ello, el Estado, por medio de diferentes entidades públicas, no solo se beneficia de esa plusvalía sino que debe, dentro del ámbito de sus competencias, regular "la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común"¹⁸.

La escasez del suelo o sus calidades para proporcionar condiciones de vida adecuadas ha sido una constante en la existencia del hombre y de su complejo proceso de evolución; ello explica, por ejemplo, las teorías sobre el origen único o múltiple del hombre americano¹⁹ que toman como refe-

17 Una interesante referencia al suelo como un recurso natural limitado y el impacto que tiene su monopolización o concentración en manos de unos pocos dentro de la sociedad y en la economía aparece en la obra *Progreso y miseria*, de HENRY GEORGE, cuya primera traducción al español se ubica en 1883, de acuerdo con la publicación aparecida en Madrid en ese entonces. El nombre de la obra en inglés es *Progress and Poverty: An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase in want with increase of wealth*, y en ella queda claro que el autor considera ilegítima la plusvalía del suelo.

18 El artículo 82 de la Constitución Nacional establece: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

"Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

19 La teoría del origen único fue formulada por el checo-estadounidense ALEX HERDLIKA; la teoría múltiple fue planteada por el antropólogo y etnólogo francés PAUL RIVET, quien vivió

rencia las migraciones humanas en búsqueda de mejores suelos, no sin dejar de recordar, como lo hizo en noviembre de 2006 la ministra de Relaciones Exteriores británica, que "las guerras por obtener recursos limitados –tierra, agua potable, petróleo– son tan viejas como la historia. Actualmente el cambio climático amenaza con reducir la provisión de estos recursos en algunas de las regiones más inestables de la Tierra, en particular África y Oriente Medio, que son las más dramáticamente afectadas"²⁰.

Hoy en día parece incuestionable la necesidad de regular el uso del suelo, tanto rural como urbano, pues el problema ya no radica en las migraciones sino en el aumento casi geométrico de la población que debe asentarse en el mismo suelo de siempre, sobre todo cuando tenemos ciertos desafíos, que no son nuevos, pues en Holanda de hace tiempo se ha pretendido extender el suelo ganándole al mar para construir viviendas en un riesgoso desarrollo urbanístico, o Dubai haciendo lo propio pero para construir lujosísimos hoteles y en Colombia cuando los grupos sociales marginados rellenan con escombros ciénagas y caños para crear un suelo falso en el cual construir sus humildes viviendas.

Esto nos muestra la importancia de las infracciones y sanciones urbanísticas en la medida en que buscan asegurar, entre otras finalidades, el uso equitativo y racional del suelo, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes en términos del numeral 2 del artículo 1.º de la Ley 388 de 1997 según el cual esta ley tiene, entre otros, los siguientes objetivos: "2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes".

II. LA POTESTAD DE INTERVENCIÓN O DE REGULACIÓN DEL ESTADO EN EL USO DEL SUELO

A. ASPECTOS GENERALES DE LA POTESTAD DE INTERVENCIÓN

La configuración del Estado bajo la forma de social de derecho pone su acento en dos aspectos: el carácter social del modelo y la sujeción tanto de los particulares como del Estado y sus agentes al derecho u ordenamiento jurídico.

en Colombia entre 1942 y 1945; en su permanencia en Colombia fundó el Instituto y Museo de Antropología.

20 ULRICH BECK. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, traducción de ROSA S. CARBÓ, colección Estado y Sociedad, número 155, Barcelona, Paidós, 2008, p 17.

De esta forma, en palabras de la Corte Constitucional, la justificación de la intervención del Estado deriva directamente de la forma como se organizó nuestro Estado en la Constitución²¹; de donde resulta apropiado afirmar que el *"intervencionismo estatal, está orientado según un contenido humano y por la aspiración de alcanzar los fines esenciales de la organización social. [...]"*²², por manera que la intervención no queda reducida a la órbita económica sino que se extiende a toda actividad privada cuanto esta pone en riesgo por interferencia la consecución del interés general. Más aún, en perspectiva del Estado social y democrático de derecho, la intervención materializa injerencias en los derechos fundamentales de contenido individual y de contenido social, las cuales deben asegurar la indemnidad del núcleo esencial de tales derechos para resultar legítimas, lo que implica que la intervención es viable si y solo si el núcleo esencial de esos derechos se mantiene incólume, lo que destaca de paso que ningún derecho fundamental es absoluto.

Precisamente por ello, reducir la potestad de intervención del Estado exclusivamente a la actividad económica no permite apreciar todas las implicaciones que acarrea su ejercicio en relación con la eficacia, las limitaciones y regulación de la intervención en sí misma considerada; por ello, preferimos hablar de la intervención estatal en la actividad privada y, más exactamente, de la intervención del Estado en los derechos fundamentales de primera y segunda generación, según la muy conocida clasificación del KAREL VASAK efectuada en 1979, incluso de los de tercera y restantes generaciones sugeridas doctrinalmente, que nos permite observar el accionar del Estado en toda su dimensión de control sobre la actividad de los particulares, no solo en sus relaciones con el Estado, sino en las relaciones intersubjetivas entre ellos mismos cuando éstas inciden en la consecución del fin social del Estado de satisfacción del interés general, que para algunos resulta un exceso cuando la intervención se identifica con la denominada "sociedad de control".

Por consiguiente, el fundamento del intervencionismo no es otro que encausar la actividad privada para que se ésta se lleve a cabo de manera armónica con el interés general. No obstante, debe quedar claro que el intervencionismo se manifiesta de diversas maneras y que en un Estado social y democrático de derecho tiene precisos límites.

Esto significa que la intervención nunca puede afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de la persona, pero sí permite regular la actividad privada mediante la expedición o adopción de normas que fijan modelos de conducta que deben ser seguidos con el fin de alcanzar los fines esenciales del Estado, reduciendo de esta forma la autonomía del individuo pero colocando obstáculos con el propósito de impedir injerencias indebi-

21 Corte Constitucional. Sentencias T-628 de 2007 y C-516 de 2004.

22 ÍD. Sentencias T-088 de 2008 y T-533 de 2002.

das del Estado en las libertades individuales. Se señalan de esta forma claros límites y se reduce la posibilidad de que ciertas tendencias totalitaristas que se agazapan en la variable social del modelo de Estado hagan su aparición por medio del intervencionismo con el claro propósito de sustituir gradualmente la actividad privada hasta volverla exclusivamente pública (proceso de publicación sin barreras).

En Colombia aparecen claros ejemplos de intervención en el ámbito de derechos fundamentales de primera y segunda generación. Por ejemplo, en los de primera generación es muy conocida la llevada a cabo mediante Código Nacional de Policía, Decreto 1355 del 4 de agosto de 1970, que contiene la regulación de una pluralidad de actividades de la vida privada de las personas. En lo que tiene que ver con los de segunda generación, la intervención del Estado en la libertad sindical proviene del mismo texto constitucional, porque si bien es cierto que esa libertad está reconocida expresamente en los artículos 38 y 39 de la Carta, también lo es que de conformidad con la reserva legal establecida en el numeral 2 del citado artículo 39, según el cual *"La estructura interna y el funcionamiento de sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos"*, el legislador puede regular el ejercicio de esa libertad dentro de los precisos límites que fijó la Constitución, esto es, que debe someterse al ordenamiento jurídico y a los principios democráticos.

En punto a la intervención en el ámbito de lo económico, la Corte Constitucional ha efectuado profundos e interesantes análisis que permiten identificar las notas distintivas de esta potestad en un modelo de Estado como el nuestro pues esa actividad la ubica en el campo de las funciones antes que en el ejercicio de una potestad. Sobre el particular ha dicho:

El Estado moderno, como ente jurídico y político titular del poder soberano, tiene asignado el cumplimiento de determinados fines que justifican su propia existencia. Dichos fines se concretan, fundamentalmente, en la búsqueda del bienestar general y en la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la colectividad, para cuya realización se le fijan amplias e importantes funciones que se constituyen en los diversos modos de ejercicio de la actividad estatal.

Dentro de las funciones que le corresponde asumir al Estado, cabe mencionar, además de las llamadas tradicionales –legislativa, ejecutiva y judicial–, la función de intervención general en la economía, la cual fue instituida, de acuerdo con la doctrina especializada, para permitirle a la organización estatal orientar y encausar la actividad privada, de manera que la misma se promueva y desarrolle de forma más acorde con el bien común, esto es, en armonía con los fines que le han sido encomendados al Estado.

La función de intervención surge como reacción a la concepción individualista de Estado introducida por la revolución francesa, que le reconoció a la propiedad privada el carácter de un derecho inviolable y sagrado, y que promovió un régimen económico natural y libre, inaccesible al control de regulación estatal, que dejó en manos de la iniciativa particular los fenómenos de la producción, la fijación de precios, el consumo y el costo de la mano de obra (*laissez faire, laissez passer*). Bajo tales postulados, se generó en la Europa del siglo XIX una situación de inferioridad económica y social en ciertos grupos humanos, concretamente en la clase obrera, motivada -entre otras causas- en el aumento de la población, los bajos salarios, el exceso de ánimo de lucro y las fallas del mercado; situación que finalmente vino a justificar la participación del Estado en la economía para corregir los desatinos de las medidas económicas imperantes, debiendo ejercer su acción de intervención en favor de las clases más desprotegidas y explotadas.

Se desechó así la concepción del Estado no intervencionista y la idea de un régimen económico natural, basado en el paradigma de la existencia de un mercado perfecto, para dar paso a un nuevo orden jurídico que reconoce amplias facultades gubernamentales en el escenario de la vida económica del país. Dicho en otras palabras, se pasó de un marco económico de plena libertad a un marco de libertad regulada.

Sin detenerse en el sistema económico imperante, el Estado moderno está entonces llamado a cumplir un papel preponderante en la labor de regulación e inspección de la economía, pues por esa vía se busca orientar la actividad hacia la consecución de ciertos resultados que sean afines con el interés general y con los objetivos y propósitos que, según sus específicos postulados, pretenda la respectiva forma de organización estatal. En ese escenario, atendiendo al modelo económico existente, el Estado tendrá un mayor o menor grado de intervención para lograr la efectividad de los fines sociales propuestos y para corregir los defectos e imperfecciones de los mercados.

Aun cuando bajo ciertas circunstancias históricas, la participación gubernamental en la vida económica, a partir de sus distintos niveles, ha sido considerada por algunos críticos como un obstáculo para lograr el desarrollo integral de ciertas comunidades políticas, acusándosele de incidir negativamente en el plano macroeconómico, durante el último siglo el Estado ha extendido su intervención con fines de protección social, de redistribución y de estabilización económica, para preservar el sistema de pagos de la economía, proteger y profundizar el ahorro, garantizar un adecuado funcionamiento del sector productivo, democratizar el crédito, proteger al usuario y regular la oferta monetaria, entre otros.

Con ese propósito, el intervencionismo de Estado hace presencia en los distintos sistemas económicos imperantes, según quedo expresado, teniendo un mayor o

menor nivel de incidencia en el mercado a partir de las distintas formas de organización estatal. En su labor de intervención, se le atribuye al Estado la función esencial de garantizar que la economía funcione adecuadamente, combatiendo fenómenos negativos como la colusión empresarial, las prácticas restrictivas de la libre competencia y los abusos de la posición dominante, tratándose de una economía de mercado. Asimismo, es de la esencia del intervencionismo procurar que la actividad financiera goce de suficiente solvencia, así como también impedir que la misma incurra en prácticas que afecten el ahorro privado²³.

En esta sentencia de constitucionalidad se examinaron varias disposiciones normativas de la Ley 964 de 2005, conocida como la ley del mercado público de valores por cuanto trata de "normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores", concretamente el literal h del artículo 4.º y los artículos 24, 25, 27, 28, 29 y 32 "en lo que respecta a la consagración de la institución de la autorregulación". En los fundamentos jurídicos de la decisión, la Corte hizo importantes precisiones sobre varios aspectos propios de la intervención, entre ellos las formas en que resulta posible llevarla cabo, las distintas funciones que cumple y los diferentes contenidos que puede expresar.

En efecto, la Corte indicó que la intervención en la economía reviste por lo menos cuatro formas: la primera incluye la intervención global, la sectorial y la particular; la segunda corresponde a la intervención directa y la indirecta; la tercera expresa la intervención unilateral o la convencional; y, finalmente, por vía directa o por vía de gestión. Respecto de las funciones de la intervención, indicó que esta puede ser confirmativa, finalística o condicionante, y acerca de los contenidos señaló que los actos de intervención estatal pueden someter a los actores económicos a un régimen de declaración, a un régimen de reglamentación, a un régimen de autorización previa, a un régimen de interdicción o a un régimen de monopolio.

Recordemos lo que dijo la Corte en cada uno de esos sentidos:

Esta Corporación ha señalado, siguiendo la literatura especializada, que la intervención del Estado en la economía puede presentar diversas formas, sin que las mismas resulten en todos los casos claramente diferenciables. En un esfuerzo por identificarlas, la Corte ha entendido que es posible clasificar las formas de intervención en cuatro grandes grupos²⁴. Del primer grupo hacen

23 Corte Constitucional. Sentencia C-692 del 5 de septiembre de 2007, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL.

24 Se pueden consultar las sentencias C-150 de 2003 y C-860 de 2006.

parte la intervención estatal *global*, entendiendo aquellas medidas que recaen sobre la economía como un todo, ejemplo de lo cual sería la adopción de un presupuesto general cuya misión es concretar la política fiscal de la nación; *la sectorial*, cuando se enfoca sobre una determinada área de la actividad económica, como puede ser el caso de la adopción de medidas crediticias o de capacitación para fomentar el desarrollo de cierta actividad; o *la particular*, si se dirige sobre una situación específica, como cuando se adoptan medidas respecto de una empresa en particular (la toma de posesión). En el segundo grupo se encuentran la intervención estatal *directa*, que es la que recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos; o la intervención *indirecta*, que es la orientada hacia los resultados de la actividad económica y no sobre la actividad propiamente. Al tercer grupo pertenece la intervención *unilateral*, entendida como aquella en la que el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica; o la intervención *convencional*, cuando el organismo estatal acuerda con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general. Finalmente, al cuarto grupo se integra la intervención *por vía directiva*, la cual tiene ocurrencia cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados; o la intervención *por vía de gestión*, referida a los casos en que el Estado se hace cargo, él mismo, de actividades económicas por medio de personas jurídicas en su mayoría públicas.

También ha expresado este Tribunal²⁵ que, en atención a sus funciones, la intervención puede ser a su vez de tres clases: (i) *confirmativa*, que fija los presupuestos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos; (ii) *finalística*, que establece los objetivos o metas generales por los cuales deben propender los distintos actores económicos; y (iii) *condicionante*, que señalan las reglas llamadas a regir el mercado o un determinado sector económico.

Desde el punto de vista de su contenido, lo ha dicho la Corte, los actos de intervención estatal pueden someter a los actores económicos (i) a un *régimen de declaración*, entendido como un nivel bajo de intervención que sólo exige a los actores allegar a las autoridades cierta información; (ii) a un *régimen de reglamentación*, mediante el cual se fijan condiciones para la realización de una actividad; (iii) a un *régimen de autorización previa*, que impide el inicio de la actividad económica privada sin que medie un acto de la autoridad pública que lo permita; (iv) a un *régimen de interdicción*, que prohíbe ciertas actividades económicas juzgadas como indeseables; o (v) a un *régimen de monopolio*, mediante el cual el Estado excluye del mercado determinadas actividades económicas, y se reserva para sí su desarrollo sea de manera directa o indirecta según lo defina la ley.

La intervención estatal en la Economía, concretamente en lo que corresponde el ámbito de la función de regulación, presenta como característica especial, que la misma se lleva a cabo por sectores de actividad, de manera que la regulación de un determinado sector pueda responder a las particularidades y especificidades que le son propias. La Corte ha señalado que la función de regulación es "una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo"²⁶.

Como complemento de lo anterior, la jurisprudencia ha entendido que la intervención estatal, por vía de la regulación, "exige de la concurrencia de, a lo menos, dos ramas del poder público [la legislativa y la ejecutiva] y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades"²⁷, entre las que se destacan las de inspección, vigilancia y control sobre las actividades de los distintos sectores²⁸.

Entonces, si tomamos el conjunto de disposiciones normativas que en Colombia regulan el uso del suelo, desde la Constitución hasta los decretos reglamentarios, advertiremos que la intervención en este sector va más allá de la regulación de lo que se conoce como urbanismo, en sentido estricto, pues trasciende hasta llegar al ordenamiento territorial, en sentido amplio, toda vez que normativamente la ordenación del territorio es una función pública, como ya tuvimos ocasión de explicarlo. Así, siguiendo la línea jurisprudencial trazada en la Sentencia C-692 de 2007, tenemos en este campo un régimen de reglamentación respecto de ciertos actores, por ejemplo los curadores o los constructores; de reglamentación de autorización previa respecto de determinadas actividades urbanísticas, como sucede con el tema de las licencias urbanísticas; y un régimen de interdicción que se materializa en las infracciones urbanísticas. También queda esclarecido que se trata de una intervención estatal sectorial, directa, unilateral, por vía directa, confirmatoria y finalística.

26 Sentencia C-150 de 2003.

27 *Ibídem*.

28 Sentencia C-692 de 2007.

A varias de estas figuras nos aproximaremos a continuación, no sin antes advertir que el punto de partida será la intervención del Estado en el uso del suelo en su componente urbano y rural, debido a que constitucionalmente la regulación de este sector hace parte de la dirección general de la economía por parte del Estado, como se precisará a continuación.

B. ASPECTOS PARTICULARES DE LA POTESTAD DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL USO DEL SUELO

Como viene dicho, la protección a la integridad del espacio público, su destinación al uso común y la utilización del suelo hacen parte de los derechos colectivos reconocidos por la Constitución en el artículo 82. Para hacer efectiva la protección al uso del suelo en defensa del interés común, el Estado debe adoptar la regulación pertinente, por medio de las entidades públicas con competencia, y este aspecto anuncia la autorización constitucional para intervenir en el uso del suelo tanto urbano como rural y de propiedad tanto privada como pública debido a que el suelo es, en términos económicos, una categoría que expresa un conjunto de interrelaciones sociales con la producción, la riqueza, la plusvalía, etc.

Un ejemplo nos muestra que resulta apropiado intervenir la actividad sobre la propiedad privada del suelo: en el caso en que se lleve a cabo un englobe de lotes de terreno, por virtud de tal acción no es extraño que se produzca un incremento en la edificabilidad del predio resultante; por otro lado, si con antes de esa acción o de manera concomitante o posterior a ella la administración territorial toma decisiones sobre clasificación y uso del suelo en ese sector, tampoco es de extrañar que la edificabilidad se modifique en algún sentido. De este modo, se puede presentar en la práctica una real ampliación de la edificabilidad y en tal caso es factible que se produzca no solo un aumento en el índice respecto de una determinada cantidad de metros cuadrados de superficie sino mayor cantidad de metros cuadrados edificables tanto de superficie como en los niveles superiores e inferiores al suelo, lo que introduce necesariamente un incremento en el valor del suelo (plusvalía) que genera un atractivo económico en la zona que puede alterar los precios de ese suelo en perjuicio del ciudadano no propietario pero que aspira a tener una vivienda en el sector de influencia directa.

Una realidad de tal especie es el fundamento para que el constituyente haya tomado la decisión normativa de establecer la intervención del Estado en el uso del suelo, pero lo hace como un componente de la intervención directa en la economía; en efecto, el artículo 334 fija lo siguiente:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley [...], en el uso del suelo [...], para racionalizar la economía

con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano; [...].

Por su parte, el artículo 310 de la Carta exige un tipo de ley especial para efectos de la regulación del uso del suelo en el departamento-archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ya que solo

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá [...] regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Por otro lado, en atención a lo estipulado en el numeral 7 del artículo 313 *ibídem*, corresponde a los concejos municipales o distritales "Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda", esto sin perjuicio de lo regulado en el numeral 1 del artículo 330 de la Carta respecto de la potestad que tienen los gobiernos que ejercen los consejos conformados en los territorios indígenas, según los usos y costumbres de sus comunidades, a quienes corresponde "Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios".

Igualmente, la asignación de la función social a la propiedad en términos del artículo 58 de la Carta ha permitido que desde el punto de vista jurisprudencial esa función se proyecte al urbanismo como se precisó en la Sentencia C-295 de 1993 cuando se dijo:

La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.

La ley 9 de 1989, llamada de "reforma urbana", trata en forma completa y clara la problemática del manejo de la tierra urbana, constituyéndose así en la directriz del urbanismo. Dicha ley está inspirada en principios sociales tales como 1. El derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, 2. El reparto social de la plusvalía urbana evitando la concentración en pocas manos. 3. La superación de las condiciones de informalidad que hoy caracterizan las relaciones comunidad-ciudad en nuestros principales núcleos urbanos, 4. La fijación de unos límites precisos entre lo legal y lo ilícito en relación con el desarrollo y normalización

de los asentamientos humanos informales, 5. La incorporación de factores de racionalidad en el diseño y desenvolvimiento de nuestros centros urbanos y 6. La agilización de los procedimientos para el manejo del desarrollo urbano sin afectar las garantías y los derechos de defensa de los particulares, según se lee en los antecedentes legislativos.

[...]

En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso, dentro de las cuales se encuentran las denominadas cesiones obligatorias gratuitas.

[...]

Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano. Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas señalando el volumen y altura de los edificios, imponiendo la obligación de dejar espacio suficiente entre un edificio y otro, la de construir determinadas zonas para jardines, parques, áreas verdes, calles peatonales, vías de acceso a las viviendas, etc., con el fin de lograr la mejor utilización del espacio habitable, para beneficio de la comunidad²⁹.

De manera más contundente, en la Sentencia C-157 de 1997, a propósito de la constitucionalidad de las figuras delictivas relacionadas con la urbanización ilegal y la invasión de tierras y edificios contenidas en los artículos 1.º y 2.º de la Ley 308 de 1996, que modificaron el artículo 367 del Código Penal de 1980, esa misma corporación indicó:

La Carta de 1991, al reproducir con mayor énfasis los términos en que fue concebida la propiedad-función social en las normas precedentes, zanjó definitivamente la polémica propiciada por quienes, no obstante las expresiones del antiguo artículo 30 de la Constitución, sostenían que no debería leerse en el sentido de *ser* la propiedad una función social sino de *tenerla*, con lo cual, de

29 Corte Constitucional. Sentencia C-295 del 29 de julio de 1993, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

haber sido aceptado, se desdibujaba por completo el alcance jurídico que a dicho concepto quiso dar el Constituyente desde la reforma del año 36.

Hoy, por tanto, habiendo declarado el artículo 58 de la Carta, después de largos debates en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, que "la propiedad es (subraya la Corte) una función social que implica obligaciones" y que, "como tal, le es inherente una función ecológica", no cabe duda de que, a la luz del Estatuto Fundamental, el derecho de propiedad, en sí mismo relativo y sometido a restricciones, únicamente se reconoce y protege en la medida en que revierta, a favor de la sociedad y en beneficio del interés colectivo, que prevalece.

Al respecto, no sobra reiterar que las obligaciones derivadas de la preceptiva constitucional, a cargo de todo propietario, pueden ser definidas por la ley y concretadas por los jueces a través de mecanismos tales como la expropiación o la extinción del dominio, según lo ha destacado la Corte (Cfr. sentencias C-066 del 24 de febrero y C-216 del 9 de junio de 1993), de lo cual resulta que el sistema jurídico tiene contemplados los mecanismos y procedimientos con arreglo a los cuales, sin desconocer los derechos del dueño, se puede deducir en la práctica la relatividad de los mismos y su sometimiento a la prevalencia del interés público, así como el cumplimiento de las obligaciones, cargas y deberes que supone la función social.

Así las cosas, no se puede alegar la función social o las restricciones constitucionales al derecho de propiedad como justificación para quebrantarlo de hecho, o mediante la violencia o el uso de la fuerza física, como ocurre cuando se comete cualquiera de los delitos contemplados en la legislación que tienen precisamente a la propiedad como valor jurídico protegido. Uno de ellos es el de la invasión de tierras o inmuebles, cuya ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión, indispensables para la efectiva garantía que consagra el artículo 58 C. P.³⁰.

Pero aun antes de la existencia de estas disposiciones constitucionales en el derecho positivo colombiano ya se encontraban disposiciones normativas que regulaban el uso del suelo. Por ejemplo, en el Código Civil de 1887, aún vigente en gran parte de su articulado, aparece protección específica para los entonces llamados "Bienes de la Unión", estos son, de acuerdo con el artículo 674 "[...] aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes

30 Corte Constitucional. Sentencia C-157 del 19 de marzo de 1997, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ.

públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

Por tanto, los terrenos fiscales, lugares de propiedad de la Unión, calles, plazas, puentes, playas y caminos hicieron y hacen parte de tales bienes, y es importante destacar que cualquier construcción en ellos requería permiso especial; así mismo, a menos de tres metros de altura en el plano vertical del lindero de un edificio construido a los costados de las plazas o calles no podía haber “ventanas, balcones, miradores u otras obras” que sobresalieran “más de medio decímetro fuera del plano vertical del lindero”, ni podía haberlos “más arriba que salgan de dicho plano vertical sino hasta la distancia horizontal de tres decímetros”³¹. Igualmente, para entonces era claro que los particulares que habían obtenido el permiso para construir en los lugares de propiedad de la Unión no se hacían a “la propiedad del suelo” sino al uso y goce de las obras construidas, salvo que “la propiedad del suelo” hubiese “sido concedido expresamente por la Unión”³².

No obstante, en ninguno de los casos anteriores se puede identificar la existencia de una sanción por el quebrantamiento de las disposiciones, en especial frente a la prohibición de construir o limitaciones a las construcciones contenidas en los artículos 679 y 680 del Código Civil, y esto mostraba la debilidad del sistema normativo frente a la violación de las disposiciones, salvo que se acudiera al principio general del derecho *alterum non laedere* como fundamento del principio de responsabilidad o a las acciones reivindicatorias, que técnicamente no son consideradas sanciones.

Pero el aporte más importante es el de la reforma constitucional de 1936, que produjo significativos cambios en el modelo de Estado, pues se introducen los deberes sociales del Estado y de los particulares, la función social de la propiedad con su carga obligacional y la intervención directa del Estado en la economía. Pues bien, la función social asignada a la propiedad incide, a no dudarlo, en el uso del suelo cuando éste es de propiedad privada, dado que no resulta apropiado disponer de ese bien como se quiera sino que el uso y goce debe procurar la satisfacción del interés general, lo que impone al propietario especiales deberes en el uso del suelo, por lo que en una buena práctica no resultaría extraño, ni ilegítimo, que el Estado hubiese entrado a regular el uso del suelo de propiedad privada para ajustarlo al desarrollo armónico de las ciudades, es decir, a un orden urbanístico o a un orden del territorial. Las decisiones de la Corte Constitucional ya examinadas sobre el tema indican la importancia de la reforma de aquella época, pues si bien hacen referencia al artículo 58 de la Carta actual, gran parte de la fundamentación

31 Lo anterior aparece en los artículos 679 a 681 del Código Civil.

32 Artículo 682 *ibidem*.

se apoya en el contenido y alcance de lo que fue el artículo 30 del texto de la Constitución resultante en 1936.

En los numerales 1 y 2 del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José (Costa Rica) el 22 de noviembre de 1969 y ratificado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, en punto al derecho a la propiedad privada estableció: "1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social, en los casos según las formas establecidas por la ley".

Esto quiere decir que aun en el plano de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia, con todo el potencial de prevalencia y condicionamientos en la interpretación y aplicación que se genera según lo establecido en el artículo 93 de la Constitución³³, viene admitida la intervención del Estado por medio de la ley en el uso del suelo precisamente en favor del interés público o social, abriendo paso a regulaciones concretas sobre urbanismo.

Por eso, como viene dicho, el ordenamiento territorial es una función pública en términos del artículo 3.º de la Ley 388 de 1997; a partir de lo anterior, el artículo 8.º de la misma ley precisa que la función pública del ordenamiento del territorio "se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo"; en el párrafo de esta misma disposición normativa se prevé que "Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley".

El artículo describe, sin propósito exhaustivo pero sí enunciativo, 14 supuestos que configuran acciones urbanísticas de la siguiente manera:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de inte-

33 El artículo 93 de la Constitución señala: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

"Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

rés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.

13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.

14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

Por su parte, el artículo 15 de la citada ley, modificado por el artículo 1.º de la Ley 902 de 2004, determina el contenido y alcance de las normas urbanísticas en los siguientes términos: "Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala".

Sobre esa base clasifica las normas urbanísticas en estructurales, generales y complementarias, definiendo cada una de ellas así: las primeras son aquellas que "aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano"; las segundas "permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión"; las terceras son "aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales".

El mismo artículo destaca el carácter prevalente de las normas estructurales "en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados".

C. LOS CONCEPTOS DE INFRACCIÓN Y DE SANCIÓN URBANÍSTICA

1. El concepto de infracción urbanística

Precisado de esta manera el contenido y alcance de las normas urbanísticas, cabe indicar que el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1.º de la Ley 810 de 2003, define las infracciones urbanísticas, pero la disposición normativa adolece de múltiples deficiencias técnicas; no obstante, esta primera aproximación al concepto de infracciones urbanísticas nos conduce a volver

sobre algunos aspectos propios de la teoría del Estado de forma que el modelo nuevamente tiene su incidencia, ahora en este preciso campo.

Así, para poder precisar el concepto normativo de infracción, en sentido amplio, tenemos que el Estado social de derecho, por un lado, impone una serie de deberes sociales y, por otro, prevé que su incumplimiento genera responsabilidad pues ese es el fundamento de responsabilidad jurídica. Tal es la propuesta que emerge del artículo 6.º de la Carta, según el cual los particulares responden por infracción a la Constitución o la ley y los servidores públicos por la misma razón o por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, por manera que si la Constitución o la ley imponen determinados deberes, su incumplimiento genera responsabilidad.

Ahora bien, el incumplimiento se expresa siempre como infracción o violación de la norma, y en el caso del uso del suelo es evidente que las disposiciones normativas sobre el ordenamiento del territorio imponen una serie de deberes sociales que todos debemos observar. Por consiguiente, el incumplimiento de tales deberes es el fundamento de la infracción urbanística y, de esta forma, la infracción urbanística no es otra cosa que la violación de las normas urbanísticas.

Así las cosas y ante la ausencia de una adecuada técnica en la confección de las normas que establecen las infracciones urbanísticas, de acuerdo con lo legislado en el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1.º de la Ley 810 de 2003, intentaremos una primera sistematización de los diferentes supuestos de conducta que configuran infracción de esta naturaleza, así:

Infracción urbanística es "Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial"; pero también constituye infracción urbanística la violación de "las normas urbanísticas" que desarrollan y complementan los planes de ordenamiento territorial "incluyendo los planes parciales".

Así mismo, es infracción urbanística "la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia", teniendo en cuenta que "Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición".

Las infracciones urbanísticas se clasifican en graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

La Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbano y Espacio Público del Consejo de Justicia de la Secretaría de Gobierno

de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante acto administrativo 0837 del 29 de mayo de 2007, sistematizando las infracciones urbanísticas en el ámbito de la Ley 810 de 2003, reiteró su posición respecto así:

En relación con las conductas constitutivas de infracción urbanística y las sanciones procedentes de conformidad con la Ley 810 de 2003, esta Corporación en Acto Administrativo No. 0502 del 26 de agosto de 2004, dijo:

"De conformidad con el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, las siguientes conductas constituyen infracción urbanística:

1. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos no urbanizables o no parcelables.
2. Intervenir u ocupar con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o encerrarlos sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público.
3. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia.
4. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado".

2. El concepto de sanción urbanística

El referido artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado, como se ha dicho, por el artículo 1.º de la Ley 810 de 2003, precisa que las anteriores infracciones dan "lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores".

Como lo expusimos en la ponencia presentada en las IX Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo celebrada en Bogotá con el auspicio de la Universidad Externado de Colombia,

El concepto de sanción nos coloca en la necesidad de precisar el alcance de la expresión "sancionar", pues la misma puede ser entendida en dos sentidos: por un lado, el término "sancionar" se halla asociado a la acción de prever o establecer un castigo en una disposición de carácter general, pero, por otro lado,

“sancionar” se vincula a la acción de aplicar un castigo mediante una decisión de carácter individual³⁴.

Para el efecto que nos proponemos, el acento estará en la segunda de las acepciones sin que sea posible desconectarnos en su totalidad de la primera, pero destacando que existe algo básico en las dos consideraciones: las sanciones deben ser creíbles y la credibilidad deriva de la convicción, que no solo de la sensación, de los destinatarios del mandato o prohibición y del miembros de la comunidad, en general, respecto a que efectivamente van a ser aplicadas y que la aplicación será ante todo justa con sujeción a unas reglas de juego claras y previamente establecidas, en las que la proporcionalidad y la razonabilidad juegan un papel importante.

En consecuencia, los principios de proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones juegan papel decisivo al momento de medir su eficacia; de donde, se debe tener en cuenta, siempre, como lo reitera la Corte Constitucional en la sentencia C-290 de 2008, que la sanción “Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En estos términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad”.

Dicho en otras palabras, el legislador en el marco del derecho administrativo sancionador “[...] a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”³⁵.

Por ello, en la tarea de producción normativa, el legislador debe ser cuidadoso al momento de tipificar las infracciones al derecho de la infraestructura (léase ahora derecho urbanístico) de manera que exista no solo una descripción adecuada de la conducta que debe ser observada por quienes son destinatarios de las disposiciones normativas del derecho de la infraestructura y de la consecuencias que derivan de su incumplimiento, normalmente sanciones, con respecto a la

34 DANIEL MENDONÇA. *Las claves del derecho*, primera edición, Gedisa, Barcelona, 2000, p. 89.

35 Sentencia C- 564 de 2000, M. P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

clausula general de libertad como limite material a la injerencia del Estado en la regulación de determinadas conductas y actividades, sino que debe existir razonabilidad y proporcionalidad entre la conducta que configura la infracción o violación a la norma y la sanción que debe imponerse.

De otro lado, en la tarea de aplicación de la sanción, la autoridad con potestad sancionadora debe aplicar la sanción a todos casos que lo ameritan, de manera que la aplicación efectiva de la sanción sea un mensaje claro de la eficacia de la norma tanto para el infractor como para el ciudadano que espera que ello ocurra.

Solo así la convicción de aplicación efectiva de la sanción la tiene el destinatario pero también los demás integrantes de la sociedad, especialmente en aquellos que tiene la expectativa de cumplimiento de las normas en la medida que se benefician de que la norma se observe o cumpla, literalmente hablando. Por consiguiente, si una norma de infraestructura prevé una sanción en caso de que se incumpla, lo que se espera es que la norma se cumpla y si ello no es así, que se recupere la vigencia de la norma mediante la imposición de la sanción correspondiente.

De esta forma la sanción adquiere el estatus de categoría nuclear del derecho de la infraestructura (ahora diremos del derecho urbanístico) pero no pierde su esencia, es decir, la sanción sigue siendo la consecuencia del incumplimiento o inobservancia de la norma. Desde luego que no se pretende por esta vía atar la sanción a idea de fuerza pero si destacar que "Es fácil de comprender que la norma, por su misma, no causa efecto alguno salvo en el exclusivo sentido de que motiva, en el supuesto de cumplimiento, la conducta de sus destinatarios y, en el supuesto de incumplimiento, la decisión de ciertos órganos autorizados para tomar decisiones sobre el destinatario incumplidor; con frecuencia la decisión del órgano de aplicación motiva la conducta de otro órgano o funcionario que ejecuta acciones realmente efectivas en el terreno de los hechos, como detener a alguien, ocupar un inmueble, derribar una construcción, o similares. Sólo estos últimos actos convierten una decisión jurídica en una conducta real"³⁶.

Con fundamento en lo anterior es claro que las normas que integran el derecho de la infraestructura (léase ahora derecho urbanístico) no solo deben sujetarse a los principios de proporcionalidad y razonabilidad sino que deben ser eficaces en términos de cumplimiento, de manera que la existencia de la sanción sea lo suficiente disuasivo para entender que el cumplimiento es superior al beneficio obtenido en caso de inobservancia de la norma.

Según quedó visto en el apartado II.C.1. ("El concepto de infracción urbanística"), la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas, Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante acto administrativo 0837 del 29 de mayo de 2007, en un interesante esfuerzo organiza no solo las infracciones urbanísticas sino las sanciones que siguen a ellas en el ámbito de la Ley 810 de 2003, "Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos:

Quien incurra en cualquiera de estas cuatro conductas (las puntualizadas con fundamento en el artículo 103 de la ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la ley 810 de 2003) se constituye en infractor de las normas urbanísticas y en consecuencia, se hace acreedor a la imposición de multas (art. 2.º ibídem, num. 1 al 4)" (el texto entre paréntesis es nuestro).

Si se trata de alguna de las dos primeras conductas, adicional y simultáneamente a la imposición de la multa, procede la orden de demolición (art. 2.º ibídem, num. 1 al 2).

Si se trata de la tercera o cuarta conducta, luego de la imposición de la multa, para que el infractor se adecue a las normas urbanísticas (obteniendo la licencia correspondiente, adecuando las obras a la licencia correspondiente, tramitando su renovación o demoliendo) se otorgará un plazo de 60 días al cabo del cual, de no demostrarse tal adecuación, se ordenará la demolición de las obras ejecutadas y la imposición sucesiva de nuevas multas (art. 3.º ibídem). En estos dos eventos, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma, sin la previa imposición de multa, se procederá directamente a ordenar la demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia (art. 2.º ibídem, num. 5).

En otra oportunidad se analizarán las infracciones y sanciones urbanísticas de manera detallada, distinguiendo éstas últimas de algunas medidas preventivas que se pueden adoptar en caso de violación de las normas urbanísticas.

BIBLIOGRAFÍA

- BECK, ULRICH. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, traducción de ROSA S. CARBÓ, colección Estado y Sociedad, número 155, Barcelona, Paidós, 2008.
- HIERRO, LIBORIO. *La eficacia de las normas jurídicas*, primera edición, Barcelona, Ariel Derecho, 2003.

LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS; CARLOS ADOLFO ARENAS CAMPOS; JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA y AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*, Bogotá, Cámara de Comercio, 1992.

MENDONCA, DANIEL. *Las claves del derecho*, primera edición, Gedisa, Barcelona, 2000.

MORALES TÁMARA, ALBERTO. "La sanción como categoría nuclear del derecho a la infraestructura", ponencia en las IX Jornadas de derecho Constitucional y Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

