

Intervención administrativa sancionadora en urbanismo y ordenación del territorio en Colombia

CARLOS JAVIER VELÁSQUEZ MUÑOZ¹

RESUMEN

Paradójicamente, mientras el mundo, el continente y el país aumentan su tendencia de concentración poblacional en asentamientos urbanos, los controles y medidas para exigir de los ciudadanos comportamientos acordes con dicha realidad no van al mismo ritmo. En los países del tercer mundo, la existencia de asentamientos precarios, procesos de segregación socioespacial, ocupación informal del espacio público e incumplimiento de obligaciones urbanísticas son asuntos cotidianos. Por ello, este artículo analiza la intervención administrativa encaminada al ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito urbano-territorial en Colombia con la intención de examinar algunos de sus aspectos más importantes: ¿cuál es el origen de dicha potestad?, ¿a quién le corresponde su ejercicio?, ¿cómo se está ejerciendo?, ¿qué procedimiento le es aplicable?, y ¿qué tan eficaz es? Todas estas preguntas tienen respuestas a partir de un análisis de fuentes secundarias de orden doctrinal, normativo y jurisprudencial, así como de la lectura de la realidad urbana.

1 Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca, Salamanca, España. Profesor e investigador asociado de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Director del Centro de Estudios Urbano Regionales (URBANUM) de la Universidad de Norte, Barranquilla, Colombia. Correo-e: cvelasquez@uninorte.edu.co. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6655-9550>. Fecha de recepción: 25 de agosto de 2021. Fecha de modificación: 28 de septiembre de 2021. Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2021. Para citar el artículo: VELÁSQUEZ MUÑOZ, CARLOS JAVIER, "Intervención administrativa sancionadora en urbanismo y ordenación del territorio en Colombia", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 27, 2022, pp. 363-386. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n27.11>.

Palabras clave: Administración pública, intervención administrativa, urbanismo, ordenación del territorio, sanción.

Sanctioning Administrative Interventions for Urban and Land Planning in Colombia

ABSTRACT

While the world, the continent and the country increase their population concentration in urban settlements, the controls and measures that demand certain behavior from citizens, and the subsequent implementation of regulations in accordance with this, are unfortunately not being completed at the same pace. In third world countries, the existence of precarious settlements, socio-spatial segregation processes, the informal occupation of public spaces and the constant non-compliance of urban obligations and regulations, are everyday matters. For this reason, this article will analyze these administrative interventions aimed at the exercising and sanctioning of power in the urban-territorial sphere in Colombia. This will be with the intention of examining some of its most important aspects and questions: what is that urban power? Who exercises and implements said power? How exactly are these powers being exercised? What procedures are applicable? And how effective these processes are currently? All these questions will aim to be answered from an analysis of secondary sources of doctrinal, normative, and jurisprudential nature, as well as from the examining and reading of current urban realities.

Keywords: Public Administration, Colombia, Administrative Intervention, Urbanism, Land Planning, Sanction

INTRODUCCIÓN

Realizar un artículo sobre intervención administrativa desde la forma de intervención sancionadora y aterrizarlo al ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio nos pone, necesariamente, frente a un ejercicio por abarcar varios temas de importancia, algunos de cierta tradición al interior del derecho administrativo y otros de actualidad.

Como temas tradicionales de la disciplina están, por un lado, la discusión sobre los fines del Estado y su relación con la intervención administrativa; y por otro, la consolidación de la forma misma de intervención sancionadora, sobre la que todavía se discuten aspectos esenciales, sobre todo en

lo relacionado con la aplicación de las garantías procesales, tipologías de sanción y procedimientos.

La novedad está, por su parte, en el ámbito mismo de intervención (el urbanismo y la ordenación del territorio) los cuales, de conformidad con la ley colombiana², constituyen una función pública.

En torno a estos asuntos hay preguntas por responder: ¿quién ejerce la potestad sancionadora en estos ámbitos en Colombia?, ¿cuál es el fundamento jurídico de dicha potestad?, ¿cuál el procedimiento establecido para aplicar sanciones urbanísticas? y, por supuesto, ¿cómo se está llevando a cabo?, ¿hay eficacia al respecto? Dar respuesta a estos interrogantes resulta fundamental, pues se reconoce a Colombia como un país urbanizado, en el que a pesar de que el 77 % de la población vive hoy en una ciudad o una cabecera municipal³, son abundantes los hechos y noticias que dan cuenta de la realización de acciones y actuaciones urbanísticas sin consideración a normas: desde actuaciones sin licencias, contraviniendo lo dispuesto en ellas, en zonas no aptas para actuar o con daños al ambiente o al patrimonio cultural, entre otras. Así las cosas, este artículo propone un análisis de los aspectos más importantes e inacabados de la teoría de la intervención administrativa, esta vez con una mirada crítica, pero propositiva, sobre su evolución y actualidad, a partir de la forma de intervención sancionadora aplicada a dos novedosos ámbitos de intervención: el urbanismo y la ordenación del territorio.

Para cumplir con los propósitos señalados, el presente artículo está dividido en tres partes. La primera realiza un recorrido por la tradicional discusión sobre los fines del Estado y la intervención administrativa encaminada hacia el logro de dichos fines. La segunda analiza la forma de intervención sancionadora. Y, por último, se analiza la forma de intervención sancionadora aplicada al ámbito urbano-territorial, aterrizando en lo relacionado con su naturaleza, sujetos, alcance y, por supuesto, su eficacia en relación con las dinámicas de urbanización en el país.

El artículo es resultado de una investigación jurídica de corte cualitativo y sistematizadora, en la que sus principales fuentes son de carácter secundario: ordenamiento jurídico, jurisprudencia y doctrina; así como referencias generales de carácter extrajurídico provenientes del urbanismo y disciplinas afines. El tratamiento de los datos cualitativos se ha realizado a partir de tablas dinámicas de datos comparativos para ubicar en el mismo nivel categorías similares, jurídicas y extrajurídicas, y extraer las distintas respuestas a las preguntas planteadas como guía de este análisis.

2 Ley 388 de 1997, artículo 3.º.

3 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL [CONPES], Documento Conpes 3819, Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, 2014, p. 8. En este documento se hace una proyección de población urbana en la cual se señala que a 2050, Colombia tendrá un 86 % de su población viviendo en entornos urbanos.

1. TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Para definir la teoría de la intervención administrativa es requisito *sine qua non* referirse a los fines del Estado⁴; de acuerdo con Guita, el objeto del derecho administrativo especial es, precisamente, el relacionado con el estudio de los fines del Estado⁵.

Según este autor, los fines del Estado son "bienes comunes, pero, temporales de toda sociedad", es decir, todo aquello que afecta a la comunidad política⁶. La temporalidad que se predica de estos, es lo que Jordana de Pozas llamó: "tendencias variadas y extremas, ya que varían a través del tiempo y en los distintos lugares, según el grado de civilización de los pueblos y las tendencias políticas de los respectivos gobiernos"⁷. Sin embargo, según Huerta Ochoa⁸, no puede decirse que hayan cambiado, siguen siendo esencialmente los mismos; han cambiado ciertamente las formas de alcanzarlos, así como su designación e incluso su connotación, pero el fin es el mismo: posibilitar la coexistencia pacífica y armónica mediante la conciliación de intereses y "procura existencial" para el desarrollo individual y social.

Para el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 definió en su artículo 2.º un conjunto de fines⁹; sin embargo, cabe recordar que si bien dicho artículo fue titulado: "Fines del Estado", no son los únicos al interior del texto constitucional. Los distintos fines se hayan esparcidos a lo largo de la Constitución, lo cual fuerza su lectura sistemática, axiológica y teleológica¹⁰.

4 CARLA HUERTA OCHOA, *La intervención administrativa en el Estado contemporáneo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 133

5 ANTONIO GUAITA MARTORELL, *Introducción al derecho administrativo especial*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 263

6 *Ibid.*

7 LUIS JORDANA DE POZAS, *El problema de los fines de la actividad administrativa*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1951, p. 13.

8 *Ibid.*, p. 133

9 El artículo 2.º de la Constitución del 1991 señala: "Son fines del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y la vida económica, política y cultural de la nación; defender de la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, señalando por igual a las autoridades la obligación de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares".

10 CARLOS JAVIER VELÁSQUEZ, "¿Promueven el derecho urbanístico y ambiental colombiano un modelo de desarrollo urbano sostenible?", *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n.º 3., 2019, p. 1573.

La lectura de la Constitución es, por una parte, sistemática, pues debe ser considerada un texto coherente cuya integridad debe ser enaltecida, respetada y protegida. La Constitución debe ser leída de manera axiológica, pues cabe reconocer el valor o los valores que subyacen al contenido de cada uno de sus artículos. Por último, ella debe ser leída de manera teleológica ya que, precisamente, está dotada de un conjunto de fines que imponen obligaciones y determinan los distintos medios a cargo del Estado para su consecución.

Frente a la existencia de la Administración pública, el texto constitucional impone, en relación con los fines del Estado, un conjunto de obligaciones fundamentales. Según Guaita, siendo la Administración el "instrumento político y técnico al servicio del Estado", se le encomienda, no de manera exclusiva, pero sí principal, la consecución de los fines establecidos¹¹.

Es claro que la esencia de la rama ejecutiva es ejecutar e intervenir todos los días en la vida de la sociedad para el logro de los fines estatales, aquellos que dotan de sentido y dan orientación a la sociedad. La intervención administrativa hace referencia, entonces, a la actividad desarrollada por los órganos de la Administración encaminada a lograr los fines del Estado de manera que se logre, en lo posible, la consecución del bien común y la vida en sociedad¹².

Cabe preguntarse ahora, ¿cuál es o debería ser el grado intervención administrativa en cada uno de los fines incorporados en la Constitución?, y ¿cuáles son la obligación y el curso de actuación? Al respecto, Villar Ezcurra señala que existen dos niveles sobre los que reposa toda intervención administrativa: el primero es un acto político que refiere a la intensidad y extensión de la intervención; mientras que el segundo corresponde a las distintas formas que adopta dicha intervención en relación con el fin o fines que persigue¹³.

El primer nivel, como se señaló, se concreta en un acto político, ya que los fines se incorporan a la Constitución Política como resultado de importantes procesos democráticos que, para el caso de Colombia, correspondió a una Asamblea Nacional Constituyente definir dónde, con qué fuerza y hasta dónde intervenir, y con base en ello, redactó uno a uno los artículos en los que quedó plasmada la visión sobre la acción del Estado y la Administración.

El segundo nivel aloja las distintas formas de intervención de acuerdo con los fines establecidos. Cada una de estas formas están desarrolladas en las leyes y los reglamentos, y su explicación es básica y consecuente: de acuerdo con el artículo 6.º de la Constitución, mientras que los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y

11 ANTONIO GUAITA MARTORELL, *Introducción al derecho administrativo especial*, op. cit., p. 267

12 Carla HUERTA OCHOA, *La intervención administrativa en el Estado contemporáneo*, op. cit., p. 133.

13 JOSÉ LUIS VILLAR EZCURRA, *Los cauces de la intervención administrativa*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2000, p. 283.

las leyes, los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

El mismo Villar Ezcurra ha propuesto una sencilla, pero muy coherente, forma de entender el contenido de cada una de las formas de intervención administrativa, un tridente de elementos que les dotan de sentido¹⁴: en primer lugar, están los *títulos de intervención*, los cuales responden a la pregunta de por qué intervenir; justificación jurídica de la actividad estatal y, por supuesto, de la administración. Estos títulos de intervención responden también al dónde intervenir, el cual determina su ubicación al interior de la Constitución en cada uno de los artículos a partir de los cuales se estructuran distintas formas de intervención. En segundo lugar, está la *forma de intervención misma*, la cual responde a la pregunta de cómo intervenir, en relación con el fin o fines específicos incorporados en la Constitución. Por último, están las *técnicas de intervención*, las cuales también responden al cómo, pero esta vez atendiendo las herramientas o los instrumentos concretos que posee cada forma de intervención y que permiten la obtención del fin señalado en los títulos de intervención. De acuerdo con Villar Ezcurra, las técnicas conducen, de manera general, al ejercicio de cuatro potestades concretas: autorizar, prohibir, sancionar y fomentar¹⁵.

2. LA FORMA DE INTERVENCIÓN SANCIONADORA

Con el avance del Estado de derecho, y más con la manifestación del Estado social de derecho, el Estado asumió un cúmulo de tareas, funciones y responsabilidades que deben contar con mecanismos idóneos para su ejecución. Apareció así una nueva manifestación del *ius puniendi* superior, esta vez en cabeza de la Administración pública como garantía de su existencia, organización y funcionamiento.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el *ius puniendi* superior en Colombia se expresa a partir de distintas modalidades, así, además de la tradicional potestad penal de jueces y magistrados, la Corte reconoce a: (1) el derecho contravencional o policivo; (2) el derecho disciplinario; (3) el *impeachment* o punición por indignidad política (pérdida de la investidura); y, por supuesto, (4) la potestad sancionadora de la Administración. Ya veremos cómo en materia urbano-territorial la potestad policiva y administrativa sancionadora se funden en una sola, lo cual plantea algunos inconvenientes.

La principal justificación de semejante poder se debe, de acuerdo con Ramírez y Bendeck, al paso de un modelo no intervencionista a uno

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

intervencionista en el que la Administración quedó revestida de una serie de poderes para alcanzar los fines que persigue; un modelo de Estado que actúa al tiempo mediante la amenaza de una sanción o la entrega de un subsidio¹⁶.

De acuerdo con Bermúdez Soto¹⁷, la forma de intervención administrativa sancionadora consiste en "las retribuciones negativas previstas como tales en el ordenamiento jurídico como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa", y para Velásquez Muñoz es "la facultad de fiscalización de la Administración pública de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas prescritas"¹⁸.

Según Parada Vásquez, la potestad sancionadora tiene una finalidad primordialmente represiva, para cuando la obligación impuesta por la Administración no se cumple. Sin embargo, señala que no solo debe comportar sanciones con fines represivos, sino también, en lo posible, sanciones con fines preventivos, pues hay bienes jurídicos que deben preservarse, evitando su peligro o lesión, por lo que deberían prevverse sanciones para evitar su transgresión¹⁹.

Ahora bien, no es posible olvidar que el debido proceso aplica a todo tipo de actuaciones judiciales, pero también administrativas (artículo 29 constitucional) y, por tanto, las garantías que, en principio, se aplican al derecho penal, son impescindibles en el ejercicio de esta potestad de la Administración. No obstante, según Ramírez, dichas garantías no aplican de manera similar en el derecho administrativo²⁰, el cual debe matizar y

16 MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO y HERNANDO ANÍBAL-BENDEK, "Sanción administrativa en Colombia", *Vniversitas*, n.º 131, 2015, pp. 110 y ss.

17 JORGE BERMUDEZ SOTO, "Elementos para definir las sanciones administrativas", *Revista Chilena de Derecho*, 1998, p. 324.

18 CARLOS JAVIER VELÁSQUEZ MUÑOZ, "Ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en España y Colombia para la protección del Medio ambiente y los recursos Naturales". *Revista de Derecho*, n.º 22, 2004, p. 11.

19 Lo anterior podría llamar a confusión entre las sanciones administrativas preventivas y otra importante forma de intervención, como la función de policía o policía administrativa. Al respecto, Parada Vásquez señala con meridiana claridad "parece, en efecto, obligado separar la llamada actividad administrativa de limitación o de policía, de la actividad administrativa sancionadora, ya que toda norma y actividad sancionadora presupone una infracción o conducta antijurídica del destinatario de la sanción, lo que impide decir que se está limitando su derecho: no hay limitación jurídica allí donde hay conducta contraria a derecho". Está claro que con la policía administrativa se persigue un fin preventivo y excepcionalmente represivo, mientras que, como ya se mencionó, la potestad sancionadora de la administración generalmente apunta a fines represivos. *Cfr.* RAMÓN PARADA VÁSQUEZ, *Derecho administrativo*, t. III, Madrid: Marcial Pons, 2019, p. 22.

20 En perfecta consonancia con lo señalado por MARÍA DEL CARMEN GÓMEZ RIVERO, "Ilegalidad urbanística: acerca de los límites entre el injusto penal y las infracciones administrativas", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 19, 2017, p. 4

flexibilizar su aplicación a fin de lograr la celeridad y eficacia esperada en el actuar de la Administración²¹. Así, por ejemplo, en relación con el principio de reserva de ley, este se traduce en la posibilidad de que las disposiciones administrativas contemplen supuestos típicos o infracciones administrativas, con sus correspondientes sanciones, siempre que respeten las previsiones de ley²². Es decir, el reglamento tampoco tiene una libertad absoluta ya que tendrá que regular hasta donde la ley se lo permita. En nuestras palabras, la ley permite la colaboración reglamentaria, es decir, remite la sanción a lo dispuesto en el reglamento que se expida posteriormente, pero es ella misma la que establece los límites para que sea regulada.

En relación con el principio de tipicidad, su aplicación también difiere²³. Se ha establecido que, frente a la exigencia normativa sobre las conductas ilegales y sus sanciones, la precisión del binomio infracción/sanción implique acreditar cuestiones como: (1) el tipo de culpa del infractor, es decir si es una conducta culposa o dolosa; (2) la intensidad de la culpabilidad del agente, que se traduce en si la infracción se califica como leve, grave o gravísima o cualquier otra calificación que tenga el mismo fin; y (3) la correlativa sanción a la infracción a imponer²⁴. Se nota una cierta flexibilidad en relación con la descripción típica penal.

2.1. LOS TÍTULOS DE INTERVENCIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN COLOMBIA

A diferencia de otras formas de intervención, como la planificatoria o la prestacional, las cuales gozan de capítulos completos al interior del texto constitucional, la potestad sancionadora de la Administración tiene pocos títulos en la Carta de 1991. No obstante, cabe recordar que, según Villar Ezcurra, basta que exista un artículo constitucional que establezca un fin para que se entienda que existe habilitación u obligación de intervenir²⁵.

Las referencias constitucionales a la potestad sancionatoria de la Administración aparecen en tres artículos: infancia (artículo 44) y medio ambiente

21 MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO, *La reserva de ley en materia sancionadora administrativa colombiana*, Barranquilla: Universidad del Norte, 2009, p. 142.

22 *Ibid.*

23 Según Gomez Rivero, el derecho penal ni regula ni puede regular la ordenación sustantiva del territorio, una competencia propia del derecho administrativo... De ahí que entre los rasgos que tradicionalmente han caracterizado a la tipificación de los delitos relativos al urbanismo se cuente la técnica de la accesoriedad respecto a la normativa administrativa que en primera instancia acota las respectivas coordenadas de lo permitido y de lo ilícito en este sector. *Ibid.*, p.4

24 *Ibid.*

25 JOSÉ LUIS VILLAR EZCURRA, *Los cauces de la intervención administrativa*, op. cit., p. 293

sano (artículo 80), además de la fundamental referencia del artículo 29 sobre el debido proceso administrativo.

En el artículo 44^[26] de la Constitución de 1991, el cual refiere a los derechos fundamentales de los niños, se puede leer que "cualquier persona puede exigir de la autoridad competente [...] la sanción de los infractores" (bastardillas fuera de texto).

Por su lado, el artículo 80 señala lo relacionado con la sanción en materia ambiental. Al igual que en el caso anterior, la Constitución plantea unas cargas y obligaciones para el Estado y contiene la regla en caso de incumplimiento de tales conductas, pero dirigidas no solo al Estado, como principal obligado, sino a cualquiera que incumpla con las obligaciones allí señaladas²⁷.

3. LA FORMA SANCIONADORA ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN COLOMBIA

Al igual que en otros contextos²⁸, el ámbito urbanístico en Colombia ha sufrido una profunda transformación legal en los últimos años. De acuerdo con Arbouin²⁹, durante la vigencia de la Constitución de 1886 Colombia

26 Artículo 44, Constitución Política de 1991: "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. El derecho de los niños prevalece sobre los derechos de los demás".

27 Artículo 80, Constitución Política de 1991: "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".

28 ANTONIO ALONSO TIMÓN, "Algunas reflexiones breves acerca de la potestad sancionadora de la administración en tres ámbitos sensibles: urbanismo, tributario y seguridad vial", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. 83, n.º 100, 2010, p. 88.

29 FELIPE ARBOUIN, "Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días", *Vniversitas*, n.º 124, 2012. Disponible en línea: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041_90602012000100002.

era predominantemente rural, razón por la cual el desarrollo normativo en materia urbano-territorial fue precario e inició, según el autor, con la expedición de la Ley 9.ª de 1989 y se consolidó con la Constitución de 1991.

Después de la expedición de la Carta de 1991, las sanciones en materia urbanística parecían consolidarse y enfocarse en ayudar a la ordenación de un país que se urbanizaba, pero, sobre todo, que se urbanizará aún más. De acuerdo con García y Blanco³⁰, ese es el *quid* del asunto; si se pretende que las sanciones puedan ser un instrumento eficaz de acción de la Administración, deben tener esa perspectiva de futuro que no solo imponga, sino que busque la cooperación ciudadana en torno a la comprensión de sus deberes y el cumplimiento voluntario de la legalidad. Sin embargo, como veremos, ello no ha sido así en Colombia.

Este ámbito de aplicación tiene entonces como fundamentos (títulos) varios artículos constitucionales, dentro de los cuales destacan tres como los más importantes.

El primero es el relacionado con el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, así como de participar en la plusvalía que genere la acción urbanística y la obligación de regular la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común³¹.

El segundo establece que corresponde al Congreso, a través de una ley orgánica de ordenamiento territorial, señalar la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, dentro de las cuales destaca la relacionada con el ordenamiento territorial (artículo 288), fundamento a partir del cual surgió, por ejemplo, el importante proceso de ordenación del espacio físico departamental³².

Por último, la Constitución otorga a los cuerpos colegiados de elección popular de ámbito local (Concejos), la facultad de: "7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las

30 RICARDO GARCÍA MACHO y JOSÉ LUIS BLANCO DÍAZ, "La disciplina urbanística", *Revista Documentación Administrativa Documentación Administrativa*, n.º 282-283, 2009, p. 294

31 Constitución Política, artículo 82.

32 De acuerdo con Santaella Quintero, "con base en las facultades que les reconoce la Ley 1454 de 2011 a los departamentos estas entidades territoriales se preparan para la expedición de planes departamentales de ordenamiento territorial. Con ello se agrega una pieza fundamental a nuestro esquema de ordenación del territorio, hasta hoy construido a partir de una visión esencialmente municipal". HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, "Los planes de ordenamiento territorial departamental: beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 19, 2018, p. 57

actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda"³³.

En estos tres artículos es palmaria la obligación de regular, vigilar y controlar el uso del suelo, para lo cual la Administración debe contar con mecanismos idóneos para el logro de dichos propósitos.

Esta modalidad de intervención se justifica, según Morales Támara, en la medida en que través de las sanciones urbanísticas se buscan asegurar, entre otras finalidades, el uso equitativo y racional del suelo, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo y la ejecución de acciones y actuaciones urbanísticas eficientes, entre otras³⁴. Como se verá, no solo la Constitución, sino también la ley, señalarán una y otra vez estas obligaciones.

3.1. DESARROLLO LEGAL DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES URBANO-TERRITORIALES

Como antes se señaló, los desarrollos legales sobre infracciones urbanísticas nos remontan a leyes preconstitucionales.

La primera de ellas es la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, la cual tuvo como finalidad, "orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad pudieran alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia, en todos los aspectos de la vida humana"³⁵.

En su artículo 3.º y con el propósito de lograr las condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia, esta ley estableció que todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes debía formular un plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

Por su parte, el literal d del artículo 10 señaló que el gobierno nacional y los gobiernos de las ciudades debían adoptar medidas necesarias para fortalecer y hacer efectivos los mecanismos de vigilancia y control de las empresas dedicadas a las actividades de urbanización, construcción, compraventa y arrendamiento de vivienda. Poco más se dijo.

A pesar de haberse expedido por parte del Congreso, esta ley solo estuvo vigente por tres meses, hasta cuando fue declarada nula.

33 Constitución Política. artículo 313.

34 ALBERTO MORALES TÁMARA, "La intervención del Estado en el uso del suelo y su impacto en las infracciones y sanciones urbanísticas", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 2, Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 105-136.

35 Ley 61 de 1978, artículo 1.º.

Más adelante se expidió la Ley 9.^a de 1989, a través de la cual se establecieron las primeras normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y otras disposiciones. Según Maldonado Copello³⁶, esta ley, titulada de reforma urbana, es el primer estatuto de planeación y regulación del mercado del suelo en Colombia, expedida luego de cuatro décadas y numerosos proyectos de ley dirigidos a adoptar herramientas para enfrentar los diversos problemas urbanos del país.

Sin duda, la Ley 9.^a de 1989 constituyó el avance normativo más importante en materia de urbanismo del derecho colombiano hasta entonces. Al interior de sus diez capítulos y 128 artículos fueron incorporados distintos temas relativos a la planificación del desarrollo municipal, al espacio público, la expropiación, las licencias y, por supuesto, las sanciones urbanísticas. En particular, el capítulo 6.º, artículos 63 a 69, fue dedicado a lo relacionados con las licencias y sanciones urbanísticas. Asimismo, el artículo 66 de la misma ley, el cual fue expresamente sustituido por el 104 de la Ley 388 de 1997, señalaba que los alcaldes y el intendente de San Andrés y Providencia podían imponer sanciones urbanísticas, graduándolas según la gravedad de la infracción. Dichas sanciones podían consistir en multas para quienes hubiesen parcelado, urbanizado o construido sin licencia requiriéndola, o con una licencia caduca, o en contravención a lo preceptuado en la licencia. Todo lo anterior, sin perjuicio de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra, y la suspensión de servicios públicos, excepto cuando existiese prueba de la habitación permanente de personas en el predio. La Ley 9.^a de 1989 contempló además la imposición de multas para quienes usasen o destinasen un inmueble a un fin distinto al previsto en la respectiva licencia o para quienes, estando obligados a obtener licencia, no la obtuvieran. Por último, se previeron multas para quienes ocupasen de forma permanente los parques, zonas verdes y bienes de uso público, o los encerrasen sin autorización de las autoridades competentes, además de la demolición del cerramiento.

Después de la Constitución de 1991, fue expedida la Ley 388 de 1997, por medio de la cual se modificó la Ley 9.^a de 1989 y la Ley 3.^a de 1991 y se dictaron otras disposiciones. Esta Ley, compuesta de 14 capítulos y 139 artículos, dedicó un capítulo completo, el 11 (artículos 99 a 109), a las licencias y sanciones urbanísticas.

En concreto, el artículo 103 definió de manera general a las *infracciones urbanísticas* como toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contraviniese los planes de ordenamiento territorial (POT) o sus normas urbanísticas. El artículo 103 también consideró infracción urbanística la localización de establecimientos comerciales, industriales y

36 MARÍA MALDONADO COPELLO, "La Ley 388 de 1997 en Colombia. Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación", *Revista ACE*, n.º 7, 2008, p. 49.

de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones, sin la respectiva licencia.

Por su parte, el artículo 104^[37] estableció las *sanciones urbanísticas* imponibles, entendidas como la consecuencia de haber incurrido en una infracción urbanística. De este artículo destaca la designación a alcaldes municipales y distritales, y al gobernador del departamento especial de San Andrés y Providencia como autoridades encargadas de la imposición de la respectiva sanción urbanística a que haya lugar, haciendo hincapié en que tales sanciones podía ser graduadas atendiendo motivos de gravedad de la infracción.

En adelante, la evolución legal de la potestad sancionadora urbana continuó su desarrollo, esta vez con la expedición de la Ley 810 de 2003, a través de la cual se modificó la Ley 388 de 1997 en este y otros asuntos. Nada más iniciar, el artículo 1.º introduce la modificación. El nuevo artículo suprimió la palabra "reforma" de la definición y se refirió no solo a la posibilidad de contravenir los planes de ordenamiento territorial, sino también otro tipo de planes, como los planes parciales³⁸.

Luego de la Ley 810 se llega a la norma vigente sobre infracciones y sanciones urbanísticas en Colombia: el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016. Este, en su artículo final sobre derogatorias (artículo 242), señala explícitamente que con su expedición se derogan las disposiciones contrarias y, en especial, el artículo 108 de la Ley 388 de 1997 y los artículos 1.º y 2.º de la Ley 810 de 2003.

Esta no es una norma especial o específica en materia urbanística, como sí lo fueron sus predecesoras; el objeto de este Código es establecer las condiciones para el ejercicio de la convivencia en el territorio nacional al

37 En relación con las sanciones, el artículo 104 de la Ley 388 de 1997 estableció la imposición de multas tazadas en salarios mínimos y graduadas de conformidad con el tipo de infracción. Por regla general, las multas podían ser combinadas con órdenes de demolición, sellamientos de obra, así como suspensión de los servicios públicos domiciliarios.

38 En realidad, las modificaciones realizadas por el artículo 1.º de la Ley 810 de 2003 introduce sutiles, pero importantes cambios a lo ya establecido: amplía el espectro de infracción a las normas y planes complementarios a los POT; mantiene las circunstancias de agravación incorporadas por la Ley 388; enfatiza mucho más en la integridad del espacio público sobre el cual agrega la prohibición de encerrarlo, intervenirlo u ocuparlo, temporal o permanente, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin tramitar la respectiva licencia. Por último, dispone que, en los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a las medidas.

propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas derivados del ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía³⁹. Por *convivencia* entiende el artículo 5.º del Código, "la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico".

Este nuevo código dedica varios capítulos a las conductas que pueden atentar contra la función pública del urbanismo, sustituyendo el concepto de infracciones y sanciones urbanísticas que se manejó desde la Ley 9.ª de 1989 por "comportamientos contrarios a la integridad urbanística" e imposición de "medidas correctivas".

Como se señaló, varios de los capítulos de este código tocan directa o indirectamente los asuntos relacionados con el urbanismo: artículo 33, "Comportamientos contrarios a la tranquilidad"; artículo 92, "Comportamientos contrarios a la actividad económica"; artículo 102, "Comportamientos contrarios al medio ambiente"; artículo 111, "Comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de escombros", entre otros, pero, en particular, el título XIV, denominado "Del urbanismo" y sus capítulos I y II sobre "Integridad urbanística" (artículo 135) y "Protección del espacio público" (artículo 140), son sus principales.

En relación con el primer capítulo ("Integridad urbanística", artículos 135 a 138)⁴⁰, el Código divide los comportamientos en cuatro categorías, cada

39 Conceptos jurídicos no siempre bien comprendidos y diferenciados en el momento del ejercicio de la actividad de Policía. De acuerdo con Hernán Olano, muchas cosas se suponen conocidas por todos, pero uno de los grandes vacíos es el de la policía administrativa. HERNÁN OLANO GARCÍA, "La policía administrativa", *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, vol. 1, n.º 2, 2010, p. 106.

40 Ley 1801 de 2016, artículo 135: "Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Corregido por el artículo 10.º del Decreto 555 de 2017. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada.

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

- En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.

- Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.

- En los bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.

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

b. Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico:

- Demoler sin previa autorización o licencia.

- Intervenir o modificar sin la licencia.

- Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.

- Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, tales como intervenciones estructurales, arquitectónicas, adecuaciones funcionales, intervenciones en las zonas de influencia y/o en los contextos del inmueble que

una de ellas, a su vez, con una subdivisión en un listado de comportamientos contrarios a la convivencia.

Vale la pena resaltar que en el artículo 135 se hace referencia puntualmente a ciertos tipos de bienes, que, entendemos, son el objeto de los comportamientos que se clasifican como "contrarios a la integridad urbanística". Se puede inferir que la norma es precisa en cuanto a los bienes que se tienen en cuenta para determinar si un comportamiento es o no contrario a la integridad

puedan afectar las características y los valores culturales por los cuales los inmuebles se declararon como bien de interés cultural.

c. Usar o destinar un inmueble a:

- Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.
- Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.
- Contravenir los usos específicos del suelo.
- Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizadas en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.

d. Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

- Destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o espacios públicos circundantes.
- Proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.
- Instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.
- Limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público.
- Limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata cuando caigan en el espacio público.
- Retirar los andamios, barreras, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando esta se suspenda por más de 2 meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.
- Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementan de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta Ley.
- Tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión, provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.
- Aislar completamente las obras de construcción de que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva.
- Reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.
- Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.
- Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales".

urbanística: bienes inmuebles particulares, bienes fiscales, bienes de uso y espacio público. Esta descripción permite tener una visión más certera sobre los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, pues decanta los bienes que pueden ser afectados por dichos comportamientos.

Por su parte, las medidas correctivas están en el parágrafo 7.º del artículo 135 y tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, educar, proteger o restablecer la convivencia, de conformidad con el artículo 172 del Código.

Como se anticipó, estas medidas correctivas, antes llamadas *sanciones urbanísticas*, se encuentran en el parágrafo 7.º del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, en el que, en nuestro concepto, se revive el concepto de "infracciones urbanísticas", pues varios numerales hacen referencia a "multa especial por infracción urbanística". Cada una de las medidas correctivas incorporadas atienden las infracciones señaladas en el artículo 135, por lo que, dependiendo de la conducta realizada, se impondrá una respectiva medida correctiva.

Las medidas correctivas del parágrafo 7.º del artículo 135 se pueden clasificar en: multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; remoción de bienes; suspensión temporal de actividad; suspensión de construcción o demolición; y reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles. Todas se impondrán atendiendo la conducta contraria a la convivencia desplegada por el presunto infractor.

Una vez sentado lo que contiene el Código de Convivencia y Seguridad sobre urbanismo, encontramos que el artículo 136 establece causales de agravación conforme a los comportamientos que afectan la integridad urbanística. No hay que olvidar que las normas que anteriormente regulaban estos asuntos incorporaban en su misma definición causales para la graduación de la conducta y la posible sanción, aunque no había una causal de agravación expresa que pudiera ser utilizada en realidad.

Artículo 136. Causales de agravación. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en el presente Código, que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural. También tiene ese carácter, la repetición en la infracción de normas urbanísticas estructurales del plan de ordenamiento territorial o el incumplimiento de la orden de suspensión y sellamiento de la obra.

De conformidad con lo anterior, será agravada la conducta que genere un impacto ambiental no mitigable; aquella que genere deterioro irreparable a los recursos naturales o al patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural; y la reincidencia en conductas que atenten contra los instrumentos de planificación físico-territorial; así como el incumplimiento de las medidas correctivas impuestas.

3.2. ¿SOBRE QUIÉN RECAE HOY LA COMPETENCIA PARA IMPONER SANCIONES URBANO-TERRITORIALES EN COLOMBIA?

La pregunta formulada en el acápite es importante, toda vez que desde la expedición de la Ley 1801 ha habido cierta necesidad de claridad sobre el reparto competencial en la materia a fin de determinar si la autoridad designada para su ejercicio cuenta con el conocimiento, la preparación y el andamiaje institucional necesario para el despliegue de sus tareas.

Al amparo de la Ley 810 de 2003, quienes tenían la facultad para imponer las sanciones urbanísticas eran directamente los alcaldes distritales y municipales, y el gobernador del departamento especial de San Andrés y Providencia o sus delegados, sin embargo, tal disposición quedó atrás con la Ley 1801 de 2016, la cual modificó la autoridad competente para imponer las medidas correctivas de policía.

En términos generales, el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 señala quiénes son autoridades de policía:

1. El presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. Los alcaldes Distritales o Municipales.
4. Los inspectores de Policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la Ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, al señalar las atribuciones de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, señala explícitamente:

Artículo 206. Atribuciones de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas: [...]

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

Adicionalmente, el numeral 6.º del mismo artículo indica que los inspectores de policía conocerán en primera instancia de la aplicación medidas correctivas para:

- a) Suspensión de construcción o demolición;
- b) Demolición de obra;
- c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;
- d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;
- e) Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205;
- f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;
- g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;
- h) Multas;
- i) Suspensión definitiva de actividad.

Por otro lado, el artículo 207, el cual hace referencia a las autoridades administrativas especiales de policía, entre las cuales se encuentran las de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público, entre otras, deberán conocer del recurso de apelación sobre las decisiones proferidas por los *inspectores o corregidores de policía*, y añade que, en los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal.

Resulta importante reparar como el mismo Código de Convivencia y Seguridad anticipó la compleja situación de que sean los inspectores de policía quienes asumiesen la instancia de conocimiento de las infracciones urbanísticas, lo cual se ve reflejado en el parágrafo 2.º del artículo 206, el cual enfatiza en la importancia de que cada alcaldía cuente con un número suficiente, en cantidad y calidad, para el cumplimiento de las labores encomendadas.

En resumen, y de acuerdo con la Ley 1801 de 2016, les corresponde a los inspectores de policía, por un lado, conocer de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística e imponer las medidas correctivas a que haya lugar, mientras que corresponde a la autoridad administrativa especial de policía la segunda instancia, para conocer sobre los recursos ejercidos

contra las decisiones proferidas por los inspectores de policía. Queda a discreción del alcalde municipal designar dicha autoridad especial para el caso de distritos y municipios que no cuenten con una.

3.3. ¿CUÁL ES EL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES URBANO-TERRITORIALES?

Por último, en este análisis sobre la potestad sancionadora de la Administración, abordamos lo relacionado con el procedimiento para la imposición de medidas correctivas por conductas que atenten contra la integridad urbanística.

El artículo 108 de la Ley 388 de 1997 señalaba que para la imposición de sanciones urbanísticas se aplicaría el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo, en principio fue aplicado el previsto en el Decreto Ley 01 de 1984 y posteriormente el señalado en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)⁴¹. Sin embargo, a la entrada en vigor de la Ley 1801 de 2016 se generó una disputa jurídica en relación con el procedimiento aplicable, la cual giró en torno a varias preguntas.

¿El hecho de que el Código de Policía regule los comportamientos contrarios a la integridad urbanística y las respectivas medidas correctivas implica aplicar el procedimiento policivo allí establecido?, ¿lo anterior, aun cuando no se haya establecido un procedimiento específico sobre la materia? ¿Podría aplicar el procedimiento previsto en CPACA por ser este el aplicable cuando no se haya regulado o previsto uno especial?

Hay lugar a los cuestionamientos debido a la naturaleza propia del procedimiento administrativo sancionatorio consagrado a partir del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011. En este artículo se señala que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorios no regulados por las leyes especiales se sujetarán a las disposiciones previstas en la primera parte del Código.

Tratando de dilucidar el asunto, habría que determinar si la Ley 1801 de 2016, la cual incorpora los comportamientos contrarios a la integridad urbanística y sus respectivas medidas correctivas, estipula o se refiere directamente al procedimiento para la aplicación de dichas medidas, o si, por el contrario, habría de aplicarse el procedimiento previsto en la Ley 1437.

Habría que señalar que la Ley 1801 de 2016 no estructuró un procedimiento único y exclusivo para la imposición de las medidas correctivas en materia urbanística; sin embargo, incorporó un proceso único de policía, el cual, a su vez, se subdividió en dos distintos y aplicables a diferentes materias:

41 Ley 1437 de 2011.

el proceso verbal inmediato y el proceso verbal abreviado, señalados en los artículos 222 y 223, respectivamente.

Leyendo con detenimiento los artículos del Código, llegamos a la conclusión de que el este fue explícito en relación con el procedimiento para la imposición de las medidas correctivas contra la integridad urbanística. El artículo 223, al señalar lo relacionado con el denominado proceso verbal abreviado, señaló:

Artículo 223. Trámite del proceso verbal abreviado. Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, *de competencia de los inspectores de Policía*, los alcaldes y las autoridades Especiales de Policía (bastardillas fuera del original).

De lo anterior se infiere, entonces, que debido a que las autoridades competentes en materia urbanística para imponer las sanciones son los inspectores de policía y las autoridades especiales de policía, y al tratarse de comportamientos contrarios a la convivencia, por afectar la integridad urbanística, el proceso para la imposición de las medidas correctivas será el proceso verbal abreviado. Un proceso atípico, pues tiene nombre de proceso judicial, pero, busca la celeridad en la toma de decisiones, sin embargo, con muchos vacíos que deben ser llenados por la aplicación del Código General del Proceso, que lo pueden convertir en un proceso lento y pesado, lleno de recovecos y vueltas.

Por otro lado, el artículo 172^[42] de la Ley 1801 establece en su parágrafo 1.º que las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Esto puede generar confusión, y hasta una nueva discusión, debido a que pareciera que estas medidas, llamadas correctivas, responden al *ius puniendi* de la Administración, no obstante, el Código se encargó de señalar que no tienen carácter sancionatorio. En nuestra opinión sí lo tienen, independientemente de que el mismo artículo señale lo contrario. Una multa, una suspensión de actividad, una demolición de obra, etc., son sanciones.

Por último, hay que señalar que el artículo 4^[43] de la Ley 1801, al referirse a la autonomía del acto y procedimiento de policía, excluye expresamente

42 Artículo 172. Objeto de las medidas correctivas. Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia.

Parágrafo 1.º. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia.

43 Artículo 4.º. Autonomía del acto y del procedimiento de Policía. Las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

la aplicación de las disposiciones de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo al acto y a los procedimientos de policía, ya que, por su naturaleza preventiva, requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia. Otro argumento en favor de la aplicación del procedimiento único de policía.

CONCLUSIONES

Luego de este recorrido por la potestad sancionadora de la Administración en materia urbano-territorial en Colombia, es necesario señalar que, con los procedimientos y las potestades existentes, no se cumple con la disciplina urbanística, elemento esencial de la función pública del urbanismo y el ordenamiento del territorio. Sin duda, la derogación de la normativa específica y especial en materia de infracciones y sanciones urbanísticas que se venía construyendo desde los ochenta del siglo pasado, por cuenta del Código de Seguridad y Convivencia, ha sido un retroceso. Dicha modificación se muestra inconveniente dada la realidad mundial, continental y de país, que hace que el urbanismo y la ordenación del territorio requieran de una normativa concreta, especial y sólida. Por el contrario, el citado Código es una norma generalista en el que se protege de manera preventiva a la convivencia como fin a partir de una variopinta gama de asuntos, entre los que se incluyó también a la integridad urbanística.

Así las cosas, la atribución de competencias para la imposición de las medidas correctivas por integridad urbanística en primera instancia a los inspectores de policía no es la mejor solución. Al indagar sobre las razones de esta decisión, hemos encontrado tres: (1) en todos los municipios del país existe la figura; (2) era necesaria la asignación competencial, pues en la mayoría de los municipios del país se carecía de control urbanístico; y (3) en virtud del principio de proximidad, las autoridades deben estar próximas al ciudadano, asunto útil en el caso de la integridad urbanística. Ahora bien, lo anterior pudiera entenderse si los inspectores de policía tuviesen experiencia, tradición y manejo sobre asuntos relacionados con el control urbano, lo cual no se observa en las normas que han sido expedidas para el ejercicio de las

Administrativo no se aplicarán al acto de Policía ni a los procedimientos de Policía, que por su misma naturaleza preventiva requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia, de conformidad con las normas vigentes y el artículo 2.º de la Ley 1437 de 2011. Por su parte las disposiciones de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011 se aplicarán a la decisión final de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía, con excepción de aquellas de que trata el numeral 3.º del artículo 105 de la Ley en mención.

competencias a su cargo. Por esta vía, en nuestra opinión, el verdadero control urbano sigue ausente de los municipios del país. De hecho, la Ley 1801 de 2016 aparece como un circunloquio, ya que la segunda instancia de las actuaciones de los inspectores, vía recurso de apelación, regresa a las alcaldías por cuenta de las autoridades especiales de control urbano o en quien el alcalde delegue dichas funciones. Lo anterior también resulta problemático, ya que, a pesar de que el urbanismo ha sido una competencia tradicional e históricamente de carácter local, sus dinámicas actuales se amplían cada día más en un planeta de ciudades⁴⁴.

Hoy contamos con una Agenda Global de Desarrollo⁴⁵, que incorpora como preocupación planetaria la calidad de vida urbana⁴⁶, y la Agenda Urbana Global⁴⁷, que reivindica, precisamente, el derecho a la ciudad⁴⁸, las cuales requieren de actores empoderados y concededores de la vida y dinámicas urbanas.

Asimismo, el procedimiento policivo (verbal abreviado) contenido en el artículo 223 del Código de Seguridad y Convivencia no parece ser el más apropiado para la imposición de medidas para preservar la integridad urbanística y los demás elementos conexos y relacionados con dicha integridad, que ya han sido puestos de presente. Suena paradójico señalar que, al poco tiempo de haberse expedido una normativa, lo que se requiere es una nueva reglamentación, sin embargo, en estos aspectos es necesario que se reorganice la *disciplina urbanística* en Colombia, que lea con profundidad las dinámicas de desarrollo urbano y establezca de manera clara y experta las infracciones y sanciones al respecto. Hasta tanto ocurra, las administraciones a lo largo y ancho del país deberán apelar a su creatividad para ejercer el control urbano. Cabe pensar que siendo los inspectores de policía parte de la Administración

44 Tal como lo señala Ángel en su *planeta de ciudades*. SLOMO ÁNGEL, *Planeta de ciudades*, Cambridge y Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy–Universidad del Rosario, 2015, p. 565.

45 Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

46 Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles.

47 Hábitat III

48 Henri Lefebvre, filósofo, geógrafo y sociólogo francés acuñó el concepto del derecho a la ciudad en su libro que lleva el mismo nombre. Este concepto fue durante décadas relegado y hoy es objeto de una fabril reflexión. Se han realizado aproximaciones desde múltiples disciplinas, para Alessandri Carlos, el derecho a la ciudad se inscribe en la construcción de un espacio diferencial pues se manifiesta como forma superior de los derechos, como derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y a la habitación. El derecho a la obra (actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy distinta de la propiedad), que se imbrican. ANA ALESSANDRI CARLOS, "El derecho a la ciudad como pensamiento-acción", en Carlos A. de Mattos y Felipe Link (Eds.), *Lefebvre revisitado: Capitalismo, vida cotidiana y el derecho a la ciudad*, Santiago: Ril Editores–Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, 2015, p. 251.

local, bien podrían los alcaldes crear grupos de trabajo interdisciplinar donde, además del inspector, autoridades expertas en urbanismo y ordenación del territorio acompañen los operativos y tomen decisiones con conocimiento y contundencia o que se especialicen las inspecciones para la atención de los asuntos urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO TIMÓN, ANTONIO. "Algunas reflexiones breves acerca de la potestad sancionadora de la administración en tres ámbitos sensibles: urbanismo, tributario y seguridad vial". *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. 83, n.º 100, 2010.
- ALESSANDRI CARLOS, ANA. "El derecho a la ciudad como pensamiento-acción". En Carlos A. de Mattos y Felipe Link (Eds.), *Lefebvre revisado: Capitalismo, vida cotidiana y derecho a la ciudad*. Santiago: Ril Editores–Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Universidad de Chile, 2015.
- ÁNGEL, SLOMO. *Planeta de ciudades*. Cambridge y Bogotá: Lincoln Institute Of Land Policy–Universidad Del Rosario, 2015.
- ARBOUIN, FELIPE. "Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días". *Vniuersitas*, n.º 124, 2012.
- BERMÚDEZ SOTO, JORGE. "Elementos para definir las sanciones administrativas". *Revista Chilena de Derecho*, 1998.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL [CONPES]. Documento Conpes 3819, Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, 2014.
- GARCÍA MACHO, RICARDO, Y JOSÉ LUIS BLANCO DÍAZ. "La disciplina urbanística". *Revista Documentación Administrativa Documentación Administrativa*, n.º 282-283, 2009.
- QUAITA MARTORELL, ANTONIO. *Introducción al derecho administrativo especial*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- GÓMEZ RIVERO, MARÍA DEL CARMEN. "Ilegalidad urbanística: acerca de los límites entre el injusto penal y las infracciones administrativas". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 19, 2017.
- HUERTA OCHOA, CARLA. *La intervención administrativa en el Estado contemporáneo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México–Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

- JORDANA DE POZAS, LUIS. *El problema de los fines de la actividad administrativa*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1951.
- MALDONADO COPELLO, MARÍA. "La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". *Revista ACE*, n.º 7, 2008.
- MORALES TÁMARA, ALBERTO. "La intervención del Estado en el uso del suelo y su impacto en las infracciones y sanciones urbanísticas". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 2, Universidad Externado de Colombia, 2009.
- OLANO GARCÍA, HERNÁN ALEJANDRO. "La policía administrativa". *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, vol. 1, n.º 2, 2010.
- PARADA VÁSQUEZ, RAMÓN. *Derecho administrativo*, t. III. Madrid: Marcial Pons, 2019.
- RAMÍREZ TORRADO, MARÍA, Y HERNANDO ANÍBAL-BENDEK. "Sanción administrativa en Colombia". *Vniversitas*, n.º 131, 2015.
- RAMÍREZ TORRADO, MARÍA. *La reserva de ley en materia sancionadora administrativa colombiana*. Barranquilla: Universidad del Norte, 2009.
- SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. "Los planes de ordenamiento territorial departamental: Beneficios y riesgos de un instrumento clave para la ordenación del territorio en Colombia". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 19, 2018.
- VELÁSQUEZ MUÑOZ, CARLOS JAVIER. "Ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en España y Colombia para la protección del Medio ambiente y los recursos Naturales". *Revista de Derecho*, n.º 22, 2004.
- VELÁSQUEZ, CARLOS JAVIER. "¿Promueven el derecho urbanístico y ambiental colombiano un modelo de desarrollo urbano sostenible?". *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n.º 3, 2019.
- VILLAR EZCURRA, JOSÉ LUIS. *Los cauces de la intervención administrativa*. Madrid: Universidad Complutense, 2000.