

**TENSIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN EL MARCO DEL DERECHO  
URBANO EN COLOMBIA.**

**Monografía para obtener grado de  
Maestría en Derecho Administrativo**

**NHORA CONSUELO SUÁREZ ACOSTA**

**UNIVERSIDAD LIBRE  
INSTITUTO DE POSTGRADOS  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C.  
2014**

**TENSIONES CONSTITUCIONALES DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN EL MARCO DEL DERECHO  
URBANO EN COLOMBIA.**

**NHORA CONSUELO SUÁREZ ACOSTA**

**Tesis para obtener grado de  
Maestría en Derecho Administrativo**

**Asesor**

**Dr. José Rory Forero Salcedo**

**UNIVERSIDAD LIBRE  
INSTITUTO DE POSTGRADOS  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C.**

**2014**

**Nota de aceptación**

---

---

---

---

---

**Presidente del jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**Bogotá, noviembre de 2014**

*A mi mamá*

*Eterno e incondicional apoyo*

*En todos los proyectos de mi vida*

## *AGRADECIMIENTOS*

La autora del presente trabajo de grado expresa sus agradecimientos:

A todos y cada uno de nuestros profesores, que sin duda, a través de ellos, perpetúa y ennoblece la labor de formar hombres de pensamiento libre para nuestro país, de lo cual, nos sentimos orgullosos. A todos y cada uno de ellos, les debemos el respeto y el reconocimiento porque sembraron en cada corazón la semilla de la superación permanente, siendo en cada jornada más que profesores, verdaderos consejeros y amigos que nos orientaron durante la maestría.

A todas las personas que aportaron su grano de arena en la obtención y adquisición de los conocimientos suficientes para iluminar colectivamente a la sociedad desde disertaciones académicas que enriquezcan la vida jurídica contemporánea nacional, y sirva de apoyo académico.

Al Dr. José Rory Forero Salcedo, por su dedicación y dirección académica en este proyecto investigativo.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 EL DERECHO URBANÍSTICO Y LOS BIENES JURÍDICAMENTE TUTEADOS .....</b>	<b>18</b>
1.1 REFERENTES TEÓRICOS ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO .....	18
1.1.1 La organización territorial en Colombia.....	18
1.1.2 El funcionamiento Municipal en materia de Planeación.....	26
1.1.3 Plan de Ordenamiento Territorial.....	28
1.1.4 Urbanismo .....	36
1.1.4.1 Mobiliario Urbano.....	38
1.1.4.2 Acción urbanística.....	39
1.1.4.3 Actuación urbanística.....	40
1.1.4.4 Infracción urbanística .....	40
1.1.4.5 Licencia urbanística .....	41
1.1.4.6 Licencia de urbanización .....	41
1.1.4.7 Licencia de construcción.....	42
1.1.4.8 Licencia de parcelación .....	43
1.1.4.9. Licencia de subdivisión .....	44
1.1.4.10 Licencia de intervención y ocupación del espacio público .....	44
1.1.4.11 Patrimonio cultural .....	47
1.1.4.12 Espacio público.....	48
1.1.4.13 Clases de suelo .....	52
<b>CAPÍTULO 2 ANÁLISIS DE LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS SU FUNDAMENTO LEGAL .....</b>	<b>60</b>
<b>2.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA URBANÍSTICA .....</b>	<b>60</b>
2.1.1 Principio de la prevalencia del interés general.....	61

2.1.2 Principio de la participación ciudadana.....	61
2.1.3 Principio de la igualdad ante las cargas públicas .....	62
2.1.4 Principio de la garantía a una vivienda digna .....	62
2.1.5 Principio de la función social y ecológica de la propiedad .....	63
2.1.6. Principio de la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.....	63
2.1.7 Artículo 1º de la Constitución Política.....	64
2.1.8 Principios que rigen la actividad sancionatoria .....	67
<b>2.2 FUNDAMENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL .....</b>	<b>69</b>
2.2.1 Marco legal de la función municipal .....	70
2.2.2 Ley 388 de 1997 .....	72
2.2.3 Ley 810 de 2003 .....	73
2.2.4 Otras leyes, fallos y conceptos.....	75
<b>2.3 INFRACCIONES URBANÍSTICAS .....</b>	<b>78</b>
<b>2.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.....</b>	<b>80</b>
2.4.1 Derecho disciplinario y sanción disciplinaria .....	80
2.4.2 El poder sancionador del Estado .....	83
2.4.3 La potestad sancionatoria en el campo disciplinario.....	86
2.4.4. La potestad sancionatoria administrativa .....	90
2.4.5 Procedimiento administrativo sancionatorio .....	93
<b>CAPÍTULO 3 EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD APLICADO A LA DECISIÓN DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROPUESTA.....</b>	<b>95</b>
<b>3.1 EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....</b>	<b>95</b>
3.1.1 Desarrollo normativo.....	96
3.1.2 Desarrollo Doctrinal .....	97
3.1.3 Desarrollo Jurisprudencial.....	103
<b>3.2 ANÁLISIS DE UN CASO REAL.....</b>	<b>116</b>

<b>CONCLUSIONES</b> .....	120
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	124



## INTRODUCCIÓN

“La relación el hombre y el medio en el que habita obliga a plantear soluciones contundentes, que generen patrones de identificación sobre el entorno en el cual nos desenvolvemos diariamente, proporcionando a la ciudad un lenguaje claro, definido y diferenciado.”<sup>1</sup>

Este trabajo académico pretende demostrar a través de la caracterización del procedimiento administrativo sancionatorio por infracciones urbanísticas, que se deben establecer criterios de ponderación entre el interés general y el interés particular a la hora de imponer las sanciones derivadas del incumplimiento de las normas urbanas.

En la legislación colombiana no se había creado un procedimiento administrativo general para imponer sanciones sólo se habían desarrollado procedimientos sancionatorios muy específicos como el relativo al régimen disciplinario de los funcionarios públicos. En aspectos relacionados con las infracciones urbanísticas no existía un procedimiento específico, contrario a ello se remitía al procedimiento administrativo que regía todas las actuaciones de la administración y que no brindaba las garantías inherentes al procedimiento por medio del cual se hace efectivo el poder punitivo del Estado.

Por cuenta del nuevo Código de Procedimiento Administrativo instituido por medio de la Ley 1437 de 2011, se creó un procedimiento para aplicar sanciones por parte de la administración, diferente al procedimiento general que rige los demás actos administrativos. Las reglas de este nuevo procedimiento administrativo sancionatorio están contenidas en los artículos 47 a 53 de la Ley 1437, aunque

---

<sup>1</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-535 de 1996. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Santa Fe de Bogotá, D.C., 16 de octubre de 1996.

orientadas por los principios que rigen a las autoridades de los diferentes poderes públicos que desempeñan funciones administrativas.

La creación de un procedimiento administrativo sancionatorio no es ajena a las contradicciones que surgen de la aplicación de la Ley, en especial cuando se habla de un tema tan complejo como lo es el desarrollo urbano. La intención del legislador al proscribir algunas conductas relacionadas con el ordenamiento territorial es garantizar la función social y ecológica de la propiedad, defendiendo la prevalencia del interés general sobre el particular, posibilitando el acceso a vías públicas y demás espacios públicos, garantizando el derecho a la vivienda y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y sobre todo mejorando la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

A pesar de lo anterior, el artículo primero de la Ley 1437 que define la finalidad de la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo pone de presente las contradicciones que se pueden presentar a la hora de aplicar esta nueva herramienta de la administración pública. Dice el precepto que:

“Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.”<sup>2</sup>

Las contradicciones que pueden surgir de la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio son susceptibles de observar o a la hora de atender

---

<sup>2</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Artículo 1. Tomado del DIARIO OFICIAL No. 47.936. 18 de enero de 2011.

eventos concretos, situaciones donde los funcionarios que deciden este tipo de casos tendrán que ponderar que derechos prevalecen, si el derecho particular como el derecho a la vivienda o el derecho de la colectividad a no tolerar desarrollos informales que en el largo plazo son más costosos a la sociedad. No se puede olvidar que el derecho a la vivienda de los más pobres, que se deben alojar en desarrollos informales, por falta de acceso a mercados formales, es el que se pone en vilo a la hora de realizar procesos para imponer sanciones por infracciones urbanísticas.

Es cierto que no solamente las clases menos favorecidas están en la posibilidad de cometer infracciones urbanísticas, no obstante, son estas comunidades las que pueden sufrir una alteración mayor de sus derechos fundamentales y condiciones de existencia, por cuenta de la aplicación de las sanciones derivadas de las infracciones urbanísticas.

Por cuenta de los teóricos del Derecho urbanístico las conductas que contrarían las normas de ordenamiento territorial son reprochables y deben ser sancionadas. Por otro lado, un devoto de garantismo que influye el Derecho sancionatorio estaría en la posición de defender a ultranza los derechos individuales de los posibles infractores.

De tal manera que es necesario abrir el debate para que la comunidad académica junto con la Administración Pública municipal o distrital, empiecen a construir los criterios de ponderación de la aplicación de las sanciones urbanísticas a la luz del nuevo estatuto sancionatorio administrativo.

Conforme a lo anterior se plantea un conflicto entre dos disciplinas del Derecho Público en cuanto al límite de las administraciones locales a la hora de imponer sanciones por infracciones urbanísticas, el Derecho sancionador administrativo y el Derecho Constitucional cuando se trata de proteger el interés particular,

haciendo énfasis en los derechos constitucionales que se relacionan con el Derecho urbanístico como lo es el de la prevalencia del interés general sobre el particular, entendido como un derecho fundamental que no puede construirse sobre la base del perjuicio individual, toda vez que, si bien es cierto el estado tiene la responsabilidad de defender el interés general sobre el interés particular, ello no es excusa para desconocer, vulnerar y violar derechos fundamentales de las personas.

Concomitante con lo anterior la pregunta de investigación se traduce así: ¿existen reales tensiones constitucionales derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio en el marco del Derecho Urbano en Colombia?

Se violan principios constitucionales en las decisiones de infracciones urbanísticas, a la luz del procedimiento administrativo sancionatorio creado por la ley 1437 de 2011?

¿Qué intereses prevalecen en las decisiones de infracciones urbanísticas, a la luz del procedimiento administrativo sancionatorio creado por la ley 1437 de 2011, los particulares o los generales?

La hipótesis de trabajo expresa que si se establece en las administraciones locales, un criterio de ponderación entre el interés general y el interés particular, cuando se realizan procesos de infracción urbanística y se tiene en cuenta para ello la aplicación del principio de proporcionalidad, será posible establecer de manera clara si prevalecen los intereses jurídicamente tutelados por las normas urbanísticas o los intereses individuales de los posibles infractores.

Lo anterior teniendo en cuenta que Colombia es un Estado social de Derecho que se funda en el principio de la solidaridad y la prevalencia del interés general, pero sin olvidar que los derechos fundamentales no pueden ser sometidos al “vaivén

del interés general”<sup>3</sup> afirmación que pone en evidencia la primerísima necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad en materia de sanciones urbanísticas. De allí que la solución radica entonces en encontrar un acuerdo con los elementos jurídicos que proporcione el caso concreto a la luz de los valores y principios constitucionales, donde a través de un estudio razonable del caso concreto y la aplicación de un test de proporcionalidad se obtenga una decisión acorde a la realidad sin desconocer los postulados constitucionales.

En consonancia con lo anterior, el objetivo general es analizar y establecer las tensiones constitucionales derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio en el marco del Derecho Urbano en Colombia y los criterios de ponderación entre el interés general y el interés particular, cuando se realizan procesos de infracción urbanística dentro de los parámetros señalados por en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011.

En este orden de ideas se trazan los siguientes objetivos específicos con la finalidad de dar respuesta a la pregunta ya expuesta:

- Realizar un marco de referencia acerca de los bienes jurídicamente tutelados en materia urbanística en consonancia con los principios constitucionales.
- Analizar las infracciones urbanísticas definidas en el ordenamiento jurídico colombiano y su relación con los bienes jurídicamente tutelados en materia urbanística.
- Evaluar el procedimiento administrativo sancionatorio creado por la ley 1437 de 2011

---

<sup>3</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 546 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. Bogotá, octubre 1 de 1992.

- Presentar una propuesta de construcción de los criterios de ponderación de la aplicación de las sanciones urbanísticas a la luz del nuevo Estatuto Sancionatorio Administrativo.

La presente investigación se ubica dentro de las que por su forma son denominadas jurídicas, como lo expresa el doctor Vanegas Torres:

“(…) puesto que, esencialmente basa su objeto de estudio y conclusiones en fenómenos jurídicos. A lo largo, tanto de la preparación que supone la realización de este proyecto, como del trabajo que supondrá la ejecución del mismo, principalmente el objeto de estudio son leyes, decretos etc...”<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, esta investigación es de carácter exploratorio, toda vez que respecto del tema del procedimiento administrativo sancionatorio en materia urbanística existe muy poca literatura jurídica, y la situación se hace más crítica en cuanto a los trabajos investigativos al respecto.

Además, es importante señalar que, no solo por el tema sino también por el enfoque adoptado, este trabajo a más de resolver el problema planteado, busca esbozar las líneas de discusión acerca de la normatividad legal existente, y cómo esta debe ser entendida y aplicada en su conjunto para el caso concreto de las infracciones urbanísticas.

Con la investigación propuesta se pretenden señalar las posibles contradicciones entre lo dispuesto en la Constitución Política en relación con el derecho al debido proceso administrativo, lo reglado por las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003 y sus

---

<sup>4</sup>VANEGAS TORRES, Gustavo y otros. Guía para la Elaboración de Proyectos de Investigación en Derecho, segunda edición. Bogotá: Universidad Libre, 2003.

respectivos decretos reglamentarios, de un lado, y los principios que inspiran el nuevo procedimiento administrativo sancionatorio, donde convergen las garantías particulares de los administrados con el interés general de la sociedad.

Las fuentes de información que se utilizaron obedecen a dos tipos: primarias y secundarias; la redacción del mismo implicó una consulta y revisión de gran parte de las que ahora citamos como fuentes.

En este orden de ideas las fuentes primarias utilizadas en la elaboración de la monografía son el compendio de la normatividad jurídica enunciada en el marco legal: Constitución Política, Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003, Ley 1437 de 2011 y demás leyes y decretos complementarios y reglamentarios, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado y los casos relevantes en que se han emitido sanciones por infracciones urbanísticas en la Ciudad de Bogotá. Estas fuentes son primarias pues entre el investigador y ellas no se establece ningún mediador, de modo que el conocimiento de ellas, la observación, es directa.

Como fuente secundaria para este trabajo se utilizó la doctrina. Aquí se contemplan tanto las posiciones doctrinales propuestas por los tratadistas acerca del tema materia de discusión, como los conceptos que desde el Derecho administrativo sancionatorio y el urbanístico se han desarrollado para los temas y conceptos que se involucran en la discusión.

Será importante entonces referenciar, sobre todo en el acápite correspondiente a las conclusiones, las fuentes que sirvan de sustento para llegar a defender esas afirmaciones, puesto que de acuerdo con lo hasta aquí explicado es claro que solo en esta medida se pueden defender las tesis finalmente planteadas. Además de lo anterior esta referencia constante es necesaria puesto que, el análisis y estudio del tema se ha enfocado a un aspecto puramente legal, el cual no debe ser olvidado en ningún momento.

En cuanto a las implicaciones prácticas y en consonancia con lo señalado con anterioridad desde este ejercicio investigativo se ofrece una claridad teórica de los principios constitucionales aplicados a la decisión de infracciones urbanísticas, a la luz del procedimiento administrativo sancionatorio creado por la ley 1437 de 2011.

Se considera que la novedad científica del presente trabajo está dada por que se aborda la discusión acerca de postulados constitucionales, frente a las infracciones urbanísticas, a la luz del procedimiento administrativo sancionatorio. El proyecto es pertinente por cuanto es un tema de actualidad, toda vez que refiere constante discusión en el ámbito jurídico, por cuanto se busca dar respuesta a diversos interrogantes que se han presentado al respecto.

Así las cosas, es de gran conveniencia la monografía que se presenta, en la medida en que se logre sistematizar las distintas posturas que ha adoptado la doctrina al respecto. Se considera que este trabajo investigativo es de gran relevancia social toda vez que muchos de los estudios que se han realizado al respecto del tema han aportado significativamente, pero son propuestas que no han tenido la acogida esperada ni han dado respuesta concreta al problema existente al interior del Derecho sancionador administrativo.

Se espera con este trabajo la realización de un panel en el Auditorio Benjamín Herrera donde se socialice el resultado de la investigación y se obtenga la participación de la Secretaría de Habilidad del Distrito Capital y de por lo menos un curador urbano.

Como reto final, se espera en el largo plazo establecer una línea de investigación en el área del Derecho urbanístico que convoque a varias generaciones de Unilibristas en la exploración y debate acerca del Derecho a la ciudad.



El resultado esperado es la realización de actividades de difusión y debate de la temática, ya que como se verá en el acápite correspondiente al diseño metodológico, esta investigación es exploratoria y por tanto pretende mostrar los puntos álgidos de discusión que se espera se establezcan en torno al tema de la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio a las infracciones urbanísticas.

## **CAPÍTULO 1**

### **EL DERECHO URBANÍSTICO Y LOS BIENES JURÍDICAMENTE TUTELADOS**

Para el desarrollo de la monografía se ha decidido elaborar un marco conceptual que contenga la definición, verbigracia, de algunos conceptos que llevarán hacia un uso técnico del lenguaje y a utilizarlo como instrumento crítico y especializado de construcción científica.

La necesidad de este marco también está dada por la interrelación que se aplicara a dos ramas del Derecho como son el Derecho administrativo sancionatorio y el Derecho urbanístico, disciplinas estas que si bien obedecen, en principio, a los cánones del derecho público, no emplean las mismas instituciones y categorías jurídicas.

#### **1.1 REFERENTES TEÓRICOS ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”<sup>5</sup>

##### **1.1.1 La organización territorial en Colombia**

A partir de las reformas descentralizadoras en Colombia se habla de la descentralización política, cuyo impulso más importante es la Constitución de 1991, que consagró en este sentido la autonomía para las entidades territoriales

---

<sup>5</sup> COLOMBIA. CONSTITUCION POLÍTICA 1991. Bogotá. Editorial Temis 2012. Pág. 3

(artículo 287 Constitución Política)<sup>6</sup>. Se atribuyó a los departamentos funciones administrativas de coordinación, complementariedad, apoyo de la acción municipal e intermediación entre la esfera municipal y el nivel nacional (art. 298 CP)<sup>7</sup>. La esfera municipal se constituye en el ámbito por excelencia de ejecución administrativa y como principal responsable de la prestación de los servicios públicos (art. 311 CP)<sup>8</sup>; se consagra la posibilidad de la creación de regiones y provincias (art. 286 CP) y la posibilidad de conversión de las regiones en entidad territorial (art. 307 CP), así como un régimen especial para las áreas metropolitanas (art. 319 CP)<sup>9</sup>.

La Constitución de 1991 reconoce un tipo de autonomía administrativa a las regiones, propia de la configuración unitaria señalada en el artículo 1º de la Carta; el reconocimiento de una autonomía de carácter administrativo al nivel intermedio de la organización territorial colombiana es perceptible en la consagración del artículo 306. En él se lee que dos o más departamentos pueden constituirse en región, entidad que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio

---

<sup>6</sup> Los artículos 1º y 287 constitucionales establecen que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, en virtud de la misma tienen el derecho a ejercer las competencias que les correspondan.

<sup>7</sup> ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

<sup>8</sup> ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

<sup>9</sup> Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

propio, y a la cual se le reconocen funciones de administración y planeación para el desarrollo económico y social del respectivo territorio, tareas otorgadas a las corporaciones autónomas regionales desde su creación en 1954. Con ello se recoge la tradición de la "supradepartamentalidad" que traía la Constitución de 1886, y que fuera modificada en 1959 y 1969, tipo de región de carácter administrativo de tendencia unitarista.

Una segunda etapa de la región como entidad regional deberá ser regulada por la Ley de Ordenamiento Territorial (en adelante LOOT) como lo señala el artículo 307<sup>10</sup> de la Constitución. En Colombia, la LOOT debe concretar la organización territorial, determinando para ello, respecto de las regiones, los requisitos para su transformación en entidad territorial, sus atribuciones, órganos de administración, recursos, participación en los ingresos provenientes del fondo nacional, así como la definición de los principios para la adopción del estatuto especial. No obstante, para acometer este desarrollo, la Constitución no señala la vía en que debe realizarse, guarda silencio frente a la región como entidad territorial; no establece el tipo de funciones que este tipo de entidades pueden realizar ni el carácter de su autonomía, y en cambio sí se refiere a un elenco de competencias en cabeza de la Nación (art. 288 CP). Al guardar silencio en esta materia, la Carta Política no abre una posibilidad de configuración regional como real poder político intermedio que permita la transformación del Estado unitario hacia un Estado compuesto.

En esta línea se ha pronunciado la Corte Constitucional, señalando que el Estado unitario colombiano se basa en el principio de la centralización política, lo que se traduce en la unidad de mando en todos los ramos de la legislación. En el mismo sentido, en Sentencia C-579 de 2001, señala:

---

<sup>10</sup> ARTICULO 307. La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

“la autonomía se encuentra limitada, por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional. Puesto que la naturaleza jurídica del Estado unitario presupone la centralización política, que exige unidad en todo los ramos de la legislación y en las decisiones políticas que tenga vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esto supone la capacidad de gestionar los intereses propios, es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro los parámetros de un orden unificado por la ley general.”<sup>11</sup>

La autonomía administrativa de los entes locales se manifiesta en palabras de Ciro Angarita en que:

"las corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tienen carácter administrativo y carecen de potestad legislativa, porque ella está concentrada en el Congreso de la República"<sup>12</sup>

Respecto a la garantía constitucional de la autonomía administrativa, la Corte Constitucional en sentencia C-126 de 1993 con ponencia de Antonio Barrera Carbonell señala:

“El artículo 1º de la Carta reconoce la autonomía de las entidades

---

<sup>11</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 579 de 5 de junio de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett Bogotá, D.C., junio de 2001.

<sup>12</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 425. MAGISTRADO: Ciro Angarita Barón. Santafé de Bogotá, D.C., 24 de junio de 1992

territoriales como elemento integrante de una República unitaria y descentralizada. Esta Corte ha explicado que esta autonomía no se agota en la dirección política de las entidades territoriales sino que éstas deben además gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta en un poder de dirección administrativa<sup>130</sup> (C.P. art. 287). Igualmente, en numerosas oportunidades, esta Corte ha indicado que, en la medida en que Colombia es también una república unitaria (CP art. 1º), es necesario armonizar los principios de unidad y autonomía, por medio del reconocimiento del manejo autónomo por los municipios y departamentos de los intereses locales (...). Este equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones recíprocas. Así, la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la superioridad de las regulaciones del Estado unitario, pero esta normatividad nacional debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, "que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador". Este contenido esencial goza entonces de una garantía institucional. De esa manera se afirman los intereses locales y se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario."<sup>13</sup>

Así, dentro del marco constitucional y los desarrollos de la Corte Constitucional, que concretan el carácter administrativo a la autonomía de los entes territoriales, existe una limitación al desarrollo de la organización territorial que pueda hacer la LOOT. Esta ley no puede ampliar el contenido de la autonomía de la región como entidad territorial, pues lo que no dispone la suprema norma no lo puede hacer

---

<sup>13</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia Corte Constitucional C-126 de 1993: M.P. Antonio Barrera Carbonell. Bogotá 1993.

una ley orgánica; es decir, no puede transformar la región en una entidad política con capacidad legislativa, tipo de entidad que fuera reconocida en las Constituciones española e italiana, y rasgo que ha permitido la cercanía en la evolución de los Estados contemporáneos del Estado regional con el federal. Por el contrario, según lo dispuesto por la Carta, la LOOT puede concretar una regionalización administrativa, sobre la cual se flexibilizan los controles estatales, como la realizada en Francia en la década del 80.

En lo que respecta a la política legislativa en materia de ordenamiento territorial se reconoce la Ley 1454 de 2011 que fue objeto de demanda de inconstitucionalidad, toda vez que a juicio de los demandantes, dicha disposición desconoció los principios constitucionales para la organización político administrativa del territorio colombiano, plasmados en el Preámbulo y en los artículos 1º, 287, 307 y 329 de la Carta. Igualmente, argumentaron la existencia de vicios en la formación de la norma, ya que no se observó lo dispuesto en el artículo el 133 superior, relacionado con el voto nominal y público.

En sentencia 489 de 2012 la Corte Constitucional al realizar un estudio integral del contenido de la Ley 1454 de 2011, encontró que, en efecto, como lo aducen los demandantes, el legislador excluyó lo referente a las regiones como entidades territoriales y a las entidades territoriales indígenas, ya que solo se establecen en ese cuerpo normativo disposiciones que no regulan estas materias, sino que sirven de remisión a posteriores desarrollos. Así por ejemplo, en relación a la región como entidad territorial, el artículo 36 de la ley establece que:

“De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la

ley que para el efecto expida el Congreso de la República”.<sup>14</sup>

Respecto de las entidades territoriales indígenas en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 se indica que en virtud de lo que establece el artículo 329 de la Carta Política:

“El Gobierno presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso”.<sup>15</sup>

Del mismo modo, en relación con las entidades territoriales indígenas en el párrafo nuevo del artículo 2º de la Ley 1454 de 2011 se estableció que

“En virtud de su finalidad y objeto, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio”.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48115 de junio 29 de 2011. Artículo 36

<sup>15</sup> Ibid; Artículo 37

<sup>16</sup> Ibid; artículo 2º Parágrafo.



Finalmente, en el artículo 3º que establecen los Principios Rectores, se dispuso en el principio 17, que se refiere a la Multietnicidad, que dicho principio debe tenerse en cuenta en el ordenamiento territorial:

“Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales”.<sup>17</sup>

En ese orden, la Corte verificó que en la Ley 1454 de 2011, se omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la Constitución Política, así como de las regiones como entidades territoriales previstas en el artículo 329 de la Carta, como quiera que únicamente se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales. Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, de manera reiterada, la ausencia total de legislación conduce a un fallo inhibitorio, toda vez que la Corte carece de competencia para pronunciarse acerca de una omisión legislativa absoluta, puesto que la acción de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica “por lo que en ella no expresa”, sino que tiene lugar únicamente “respecto del contenido normativo de la disposición acusada” (Sentencia C-073/96).

En otras palabras, si el legislador genéricamente ha omitido el deber de regulación constitucional, no ha habido una actuación por parte de este, no hay acto que comparar y por ende, la Corte carece de competencia para realizar dicho control. No obstante, y debido a que existe un deber constitucional incumplido por parte del legislador, se exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, para que se expida la legislación sobre cómo pueden las regiones y comunidades

---

<sup>17</sup> Ibid; Artículo 3. Numeral 17.

indígenas convertirse en entidades territoriales.

En definitiva, dentro del marco constitucional actual, el desarrollo de la organización territorial que puede hacer la Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT), será el de reforzar o profundizar la autonomía administrativa, es decir, de acuerdo con lo expuesto, un diseño regional que se acerca más al modelo francés de la década del 80 que al español. De ahí que se pueda responder al interrogante planteado al inicio de este artículo señalando que el Estado colombiano, en el marco de la Constitución actual, es un Estado unitario en tránsito a reforzar la autonomía administrativa mediante el carácter de entidad territorial que puede reconocer la LOOT a las regiones. La definición de la organización territorial existente puede entonces permitir el funcionamiento de unas regiones administrativas, lo que tampoco es cuestión baladí si se pretende equilibrar, como en Francia, los desarrollos económicos entre territorios. Sobre la experiencia administrativa de estas regiones pueden crearse las condiciones para en un mediano plazo realizar un diseño de regiones políticas. Este diseño territorial requerirá una modificación del tipo de organización territorial definida en el artículo 1º de la Constitución y del título de "Organización territorial", para definir una organización regional y una autonomía política vía constitucional, garantizada en este plano, elemento esencial de los Estados compuestos.

### **1.1.2 El funcionamiento Municipal en materia de Planeación**

Está previsto que se elabore y adopte, de manera concertada entre el municipio y el gobierno nacional, los respectivos planes de su desarrollo, con objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y las leyes.

Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación dentro del

marco de competencias que les ha impuesto la Constitución y la ley, por lo que deberán tener en cuenta lo importante que es mantener la coherencia en las políticas y estrategias generales trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las autoridades en materia de Planeación Municipal lo son básicamente el Alcalde, el Consejo de Gobierno Municipal y la secretaría, departamento administrativo u oficina de Planeación, según el caso, y las Instancias en esa misma materia lo son, primeramente, los concejos distritales o municipales y entidades territoriales indígenas que tengan ese carácter, y en segundo lugar, los consejos territoriales de planeación municipal.

De conformidad con el artículo 41 de la Ley 152, para el caso de los municipios, además de los componentes económico y social del Plan de Desarrollo debe integrarse y formularse un componente físico, consistente en el ordenamiento de su propio territorio a través de un plan denominado Plan de Ordenamiento Territorial.<sup>18</sup>

La Ley 388 de 1987 entiende por Plan de Ordenamiento Territorial:

“El conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su

---

<sup>18</sup> ARTÍCULO 41. PLANES DE ACCIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada secretaría y departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio público”.

Este ordenamiento -como dice la misma Ley- debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico y concordante con el medio ambiente, y las tradiciones históricas y culturales de las entidades territoriales.

Es importante la noción que el artículo 5° del decreto 879 de 1998 consagra del Plan de Ordenamiento Territorial al definirlo como un instrumento técnico y formativo para ordenar el territorio del municipio o distrito.

### **1.1.3 Plan de Ordenamiento Territorial**

Como es de conocimiento general corresponde a todas las administraciones municipales y distritales formular y adoptar su plan de ordenamiento territorial. De conformidad con los artículos 5° y 6° de la Ley 388 de 1997, “el ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el mismo ambiente y sus tradiciones históricas y culturales.

El objetivo principal del ordenamiento del territorio es la planeación económica y social su dimensión territorial, racionalizar la intervención sobre el territorio para propiciar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, donde se tendrán en cuenta las relaciones intermunicipales. Metropolitanas y regionales; las condiciones de

diversidad étnica y cultural; así como la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos para el logro de una mejor calidad de vida.

Para el ordenamiento del territorio se deben apreciar prioridades del plan de desarrollo del municipio o distrito y las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales. Las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural. El señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano en cuanto sean aplicables.

Dentro del proceso de formulación y ejecución del ordenamiento territorial las administraciones municipales, distritales y metropolitanas harán una concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante la participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

### **1.1.3.1 Ordenamiento del territorio municipal**

De acuerdo con lo consagrado en la ley el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. En el mismo sentido propende por el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital y

la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Las competencias en materia de ordenamiento del territorio según la Ley 128 de 1994 se distribuyen así:

1. A la Nación le compete la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

2. Al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblaciones y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia

con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.

3. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

Los planes integrales de desarrollo metropolitano, en su componente de ordenamiento físico-territorial deberán contener las directrices relacionadas con los hechos metropolitanos, la localización de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, los equipamientos y partes de escala metropolitana, así como las áreas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos naturales y defensa del paisaje y la definición de las directrices para su ejecución u operación cuando se definan como hechos metropolitanos; la definición de políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de vivienda de interés social en los diferentes municipios, estableciendo las compensaciones del caso en favor de los municipios donde se localicen.

Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente Ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

La función pública del ordenamiento del territorio local 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. Son acciones urbanísticas según la ley:

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 interés 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.

### **1.1.3.2 Los componentes y contenidos de los planes de ordenamiento territorial**

Tabla N° 3 Componentes del POT

COMPONENTE GENERAL	<p>Comprende la totalidad del territorio del municipio o distrito y prevalece sobre los demás componentes. Señala los objetivos y estrategias territoriales e incluye las acciones necesarias para aprovechar las ventajas comparativas y mejorar la competitividad del municipio o distrito; la definición de acciones estrategias para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social de conformidad con el plan de desarrollo, y las políticas e para la ocupación y manejo del suelo y demás recursos naturales.</p> <p>Define los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio o distrito Las medidas para la protección del medio como ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje así como el señalamiento de áreas de reserva y de conservación y de protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico y ambiental.</p> <p>La determinación de zonas de alto riesgo para la localización de asentamientos humanos y de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos, expresados en los planes de ocupación del suelo, el plan vial y de transporte, el plan de vivienda social, los planes maestros de servicios públicos, el plan de determinación y manejo del espacio público. La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente determinación del perímetro</p>
--------------------	--

	urbano.
COMPONENTE URBANO	<p>Se refiere a la administración del suelo urbano y de expansión urbana. Integra políticas, procedimientos e instrumentos de gestión y está insertado y supeditado al componente general del plan.</p> <p>En lo que se refiere a suelo urbano y áreas de expansión urbana, este componente deberá contener por lo menos, los siguientes elementos: Las políticas sobre uso y ocupación, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial y de transporte, previendo la adecuada intercomunicación del conjunto de las áreas urbanas y su ampliación a las zonas de expansión; las redes primarias y secundarias de servicios públicos en el corto y mediano plazo; los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas; y las cesiones urbanísticas gratuitas para todas las anteriores. La delimitación de las áreas de conservación y protección de recursos naturales y paisajísticos, de conjuntos urbanos históricos y culturales, y de áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales. La determinación de los tratamientos y actuaciones urbanísticas aplicables a cada área, así como las zonas receptoras y generadoras de los derechos transferibles de construcción y desarrollo previstos en el Decreto Ley 151 de 1998. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo las de mejoramiento integral que incluirá directrices y parámetros para la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y los instrumentos de gestión correspondientes. También comprende mecanismos para la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, y los parámetros para la identificación y declaración de inmuebles y terrenos de desarrollo y construcción prioritaria. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística</p>
	Es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los

<p>COMPONENTE RURAL</p>	<p>asentamientos rurales y su cabecera municipal. y la conveniente utilización del suelo rural, y enmarcar las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural.</p> <p>Este componente está insertado y supeditado al componente general del Plan y deberá contener por lo menos, los siguientes elementos: Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, de las zonas de amenaza y riesgo de las que forman parte del sistema de provisión de servicios públicos domiciliarios o de disposición de desechos. La localización y dimensionamiento de zonas determinadas como suburbanos con precisión de índices máximos de ocupación y usos admitidos, teniendo en cuenta su carácter de desarrollo de baja ocupación y baja densidad, las posibilidades de suministro de agua potable y saneamiento básico y las normas de conservación y protección del medio ambiente. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.</p>
-------------------------	---

Fuente: Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

#### 1.1.4 Urbanismo

El urbanismo en palabras de ROTHER, Hans es:

“la organización del espacio para la vida del hombre en las ciudades. Es arte y ciencia. Tiene amplitud: su ámbito de acción comprende la forma de urbanización en las regiones y el desenvolvimiento de la ciudad misma, de sus partes o elementos. Se ocupa tanto de la extensión como del mejoramiento de las aglomeraciones”.<sup>19</sup>

Este quehacer, más que muchos otros, abarca materias de diversa índole que deben tenerse en consideración e integrarse debidamente. En ello estriba gran parte de su interés. La planeación urbana debe siempre concebirse con un enfoque amplio o integral: en efecto, los mejores planes son siempre el trabajo conjunto de varias profesiones.

Cimentada en los aportes científicos, la planeación urbana, como expresión amplia del urbanismo, no es una mera técnica, sino que comprende lo artístico por varios motivos. En primer lugar, porque el urbanismo es un arte en tres dimensiones, de modo semejante a la arquitectura. Determina, discretamente, una forma de los volúmenes, aceptable y posible, en las diferentes áreas urbanas, sus destinaciones, los sistemas de circulaciones y los espacios libres y servicios comunales.

Según este mismo autor el ejercicio del urbanismo persigue diferentes objetivos:

“seguridad, salubridad, economía, conveniencia y belleza. Estos objetivos no siempre son armónicos, todo lo contrario; es preciso

---

<sup>19</sup> ROTHER, Hans. Derecho Urbanístico Colombiano. Universidad Nacional De Colombia. Editorial TEMIS, 1990.

arbitrar entre los dictados científicos y establecer un equilibrio precario entre las metas que se alcancen. Todos los objetivos, en general, son contradictorios con el principio de economía. Más allá, el logro de máxima eficiencia puede menoscabar la salubridad y belleza.”<sup>20</sup>

El urbanismo abarca diferentes aspectos que se relacionan entre sí, Medina De Lemus señala que los aspectos que se relacionan en el tema del urbanismo son:

“(…) la ordenación territorial, la ordenación urbanística y el medio ambiente, aspectos todos ellos necesarios pero que se diferenciada entre sí. No obstante guardan una estrecha relación en la medida que la ordenación del territorio es instrumento esencial para un medio ambiente adecuado, y este no es posible sin la utilización racional de todos los recursos naturales.”<sup>21</sup>

Lo anterior se suma a que todas las unidades urbanas, sean ciudades, metrópolis o megalópolis, constituyen una parte integral e íntima del esquema nacional de cosas. Harvey S. Perloff dice que:

“Ninguna de ellas actúa de manera aislada. Por lo tanto no es sorprendente que todas las características urbanas, incluyendo el medio urbano, comprendan sistemas abiertos. Las carreteras, los trenes y los aviones unen una ciudad con los demás; los mensajes parten hacia y proceden de cualquier lugar; el agua contaminada va de las ciudades situadas aguas arriba a las que están aguas abajo; el aire polucionado se traslada a áreas lejanas; el tamaño del centro de una determinada ciudad dependerá, en grado no pequeño, de la

---

<sup>20</sup> Ibid; Página 15

<sup>21</sup> Manuales Universitarios de Bolsillo SERIE DE DERECHO URBANISTICO MANUEL MEDINA DE LEMUS, J.M. BOSCH EDITOR, Zaragoza España 1999. Página 14 y 15

cantidad de asuntos de la nación que se resuelvan en ella y así sucesivamente. Pero lo que importa considerar aquí es que el medio ambiente urbano comprende un sistema significativo e importante, lo cual significa que, como en todos los sistemas, los elementos internos- en este caso, los rasgos principales que caracterizan el medio urbano- poseen entre ellos unas relaciones mayores y más íntimas que las que tienen con las unidades o rasgos exteriores al sistema.”<sup>22</sup>

#### **1.1.4.1 Mobiliario Urbano**

Para hablar de mobiliario urbano se acudió a Posse Patiño, quien expresa que este hace alusión a:

“todos los elementos que se colocan por la administración municipal para que sean usados y disfrutados por todos los pobladores del municipio, en el mismo sentido se refiere a todos aquellos elementos que brindan una información, orientación y mejoran las circunstancias de seguridad, tranquilidad e higiene y los que el administrador municipal constituya en adelante, mediante concesión”<sup>23</sup>.

En este orden de ideas hablando de seguridad ciudadana, se menciona a Vidal Perdomo,<sup>24</sup> en su obra derecho administrativo, aborda el tema de policía administrativa como medio a través del cual el estado, limita la libre actividad de los particulares. Esta definición teórica del radio de acción privada, tienen que existir autoridades con facultades jurídicas para hacer respetar ese deslinde entre lo que es necesario al interés general y lo que corresponde a la iniciativa

---

<sup>22</sup>PERLOFF, Harvey S. La calidad del medio ambiente urbano, colección de urbanismo OIKOS-TAU, Ediciones Villassar De Mar – BARCELONA – ESPAÑA, PAG. 17.

<sup>23</sup> POSSE PATIÑO, Miguel. Derecho Ambiental Colombiano. Colombia: Legis, 1999, p.38.

<sup>24</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. décima tercera edición. Editorial Legis. Bogotá. 2011.

particular. No obstante la acción administrativa debe estar sujeta a un estricto control judicial.

El amoblamiento urbano hace parte del espacio público, se considera una clara muestra de la relación hombre - medio, toda vez que constituye un valor al que puede tener acceso toda la colectividad y que da la oportunidad de satisfacer las necesidades urbanas, que se encuentran en este contexto de espacio público, como construcciones, parques, sillas, servicios, etc. Por esta manera, contempla diferentes elementos que contribuyen a la materialización de las actividades y relaciones dentro de los espacios públicos, lo que hace indispensable organizarlos de tal forma que abarquen la mayoría de aspectos para la realización eficiente de dichas actividades y relaciones.

Es de esta manera como el cambio el espacio público con una perspectiva armónica, tiene la ventaja que va a fortalecer el cambio de pensar en los ciudadanos en cuanto a sus deberes de convivencia y ciudadanía dentro de su ciudad. De allí se puede inferir entonces, que el espacio público es un lugar que permite construir ciudadanía, solidaridad, y cambio en las formas de relación para generar una cultura ciudadana.

#### **1.1.4.2 Acción urbanística**

Son decisiones administrativas mediante las cuales las entidades distritales y municipales ejercen la función pública del ordenamiento territorial. Las acciones urbanísticas deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, Artículo 8º, párrafo.

### **1.1.4.3 Actuación urbanística**

Comprenden los eventos de parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Estas actuaciones podrán ser desarrolladas propietarios individuales en forma aislada como por grupos de propietarios asociados voluntariamente, o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado. Las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto equitativo de cargas y beneficios<sup>26</sup>.

### **1.1.4.4 Infracción urbanística**

Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará 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. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente 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.

---

<sup>26</sup> Ibíd; Artículo 36.



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.

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 la medida.<sup>27</sup>

#### **1.1.4.5 Licencia urbanística**

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.<sup>28</sup>

#### **1.1.4.6 Licencia de urbanización**

Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos

---

<sup>27</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 810 de 2003. Tomado del DIARIO OFICIAL. No. 45220. 16, JUNIO, 2003. Artículo 1º. Modificó el artículo 103 de la Ley 388 de 1997.

<sup>28</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DECRETO Ley 019 de 2012. Tomado del DIARIO OFICIAL. No. 48.308. 10, enero, 2012. Artículo 182. Modificó el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997. El aparte transcrito es el inciso segundo de dicho numeral.

para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.

Según el Decreto 1469 de 2010 las licencias de urbanización:

“Concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cual contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento. Parágrafo. La licencia de urbanización en suelo de expansión urbana sólo podrá expedirse previa adopción del respectivo plan parcial.”<sup>29</sup>

#### **1.1.4.7 Licencia de construcción**

Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia.

---

<sup>29</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DECRETO 1469 de 2010. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. En: DIARIO OFICIAL. No. 47.698. 3, MAYO, 2010. Artículo 4.

En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes: obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción, cerramiento.<sup>30</sup>

#### **1.1.4.8 Licencia de parcelación**

Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar acreditando la autoprestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes.

También se entiende que hay parcelación de predios rurales cuando se trate de unidades habitacionales en predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre.

Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DECRETO 1469 de 2010. Artículo 7.

<sup>31</sup> Ibídem, Artículo 5.

#### **1.1.4.9. Licencia de subdivisión**

Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.

Cuando la subdivisión de predios para urbanizar o parcelar haya sido aprobada mediante la respectiva licencia de urbanización o parcelación, no se requerirá adicionalmente de la licencia de subdivisión.

Son modalidades de la licencia de subdivisión: Subdivisión rural. Subdivisión urbana. Reloteo.<sup>32</sup>

#### **1.1.4.10 Licencia de intervención y ocupación del espacio público**

Es la autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y complementen.<sup>33</sup> Son modalidades de la licencia de intervención y ocupación del espacio público las siguientes:

##### **1. Licencia de ocupación del espacio público para la localización de equipamiento.**

Es la autorización para ocupar una zona de cesión pública o de uso público con edificaciones destinadas al equipamiento comunal público. Requieren de la expedición de este tipo de licencias los desarrollos urbanísticos aprobados o

---

<sup>32</sup> Ibídem. Artículo 5.

<sup>33</sup> Ibídem. Artículo 12.

legalizados por resoluciones expedidas por las oficinas de planeación municipales o distritales, o por dependencias o entidades que hagan sus veces, en los cuales no se haya autorizado el desarrollo de un equipamiento comunal específico. Los municipios y distritos determinarán el máximo porcentaje de las áreas públicas que pueden ser ocupadas con equipamientos. En cualquier caso, la construcción de toda edificación destinada al equipamiento comunal requerirá la respectiva licencia de construcción y sólo podrá localizarse sobre las áreas de cesión destinadas para este tipo de equipamientos, según lo determinen los actos administrativos respectivos.

## **2. Licencia de intervención del espacio público.**

Por medio de esta licencia se autoriza la intervención del espacio público para:

a) La construcción, rehabilitación, reparación, sustitución, modificación y/o ampliación de instalaciones y redes para la provisión de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 26 de la Ley 142 de 1994 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, las autorizaciones deben obedecer a un estudio de factibilidad técnica, ambiental y de impacto urbano de las obras propuestas, así como de la coherencia de las obras con los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Se exceptúa de la obligación de solicitar la licencia de que trata este literal, la realización de obras que deban adelantarse como consecuencia de averías, accidentes o emergencias cuando a demora en su reparación pudiera ocasionar daños en bienes o personas. Quien efectúe los trabajos en tales condiciones deberá dejar el lugar en el estado en que se hallaba antes de que sucedieran las situaciones de avería, accidente o emergencia, y de los trabajos se rendirá un informe a la entidad competente para que realice la inspección correspondiente. El

incumplimiento de esta obligación dará lugar a las sanciones establecidas en la ley.

Los particulares que soliciten licencia de intervención del espacio público en ésta modalidad deberán acompañar a la solicitud la autorización para adelantar el trámite, emitida por la empresa prestadora del servicio público correspondiente.

b) La utilización del espacio aéreo o del subsuelo para generar elementos de enlace urbano entre inmuebles privados, o entre inmuebles privados y elementos del espacio público, tales como: puentes peatonales o pasos subterráneos.

La autorización deberá obedecer a un estudio de factibilidad técnica e impacto urbano, así como de la coherencia de las obras propuestas con el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen;

c) La dotación de amoblamiento urbano y la instalación de expresiones artísticas o arborización.

Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia de intervención y ocupación del espacio público, así como los procedimientos y condiciones para su expedición.

d) Construcción y rehabilitación de andenes, parques, plazas, alamedas, separadores, ciclo rutas, orejas de puentes vehiculares, vías peatonales, escaleras y rampas.

### **3. Licencia de intervención y ocupación temporal de playas marítimas y terrenos de bajamar.**

Es la autorización otorgada por la autoridad municipal o distrital competente, por la Gobernación del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, o por la autoridad designada para tal efecto, de acuerdo con lo dispuesto

en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen o complementen, para ocupar o intervenir temporalmente las playas y zonas de bajamar, sin perjuicio de las concesiones, permisos o autorizaciones cuyo otorgamiento le corresponda a la Dirección General Marítima –Dimar– o al Instituto Nacional de Concesiones –INCO–.

Esta autorización podrá concederse siempre y cuando se garantice el libre tránsito a la ciudadanía y no se vulnere la utilización de las zonas de playas marítimas y terrenos de bajamar al uso común.

En el caso de las licencias para la ocupación de playas con fines turísticos, culturales, y artísticos o recreativos en los distritos de Barranquilla, Santa Marta o Cartagena, se requerirá concepto técnico favorable emanado de la Dimar, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 768 de 2002 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 177 del Decreto Ley 2324 de 1984 y 43 de la Ley 1ª de 1991, ninguna autoridad concederá permiso para la construcción de vivienda en las playas marítimas y terrenos de bajamar.<sup>34</sup>

#### **1.1.4.11 Patrimonio cultural**

El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano,

---

<sup>34</sup> Ibídem. Artículo 13.

arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.<sup>35</sup>

#### **1.1.4.12 Espacio público**

El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.<sup>36</sup>

El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;
- b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto.<sup>37</sup>

El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

### **I. Elementos constitutivos**

#### *1) Elementos constitutivos naturales:*

---

<sup>35</sup> COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 1185 de 2008. por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Tomado del DIARIO OFICIAL. No. 46.929. 12, MARZO, 2008. Artículo 1º. Modificó el artículo 4 de la Ley 397 de 1997

<sup>36</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1504 de 1998. “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”. Tomado del DIARIO OFICIAL No. 43.657, 03, AGOSTO, 1998. Artículo 2.

<sup>37</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DECRETO 1504 de 1998. Artículo 3.



- a. Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;
- b. Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:
  - i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;
  - ii) Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;
- c. Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como:
  - i) Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y
  - ii) Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.

## 2. *Elementos constitutivos artificiales o construidos:*

- a. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:
  - i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales,

escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles.

- ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.
  
- b. Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre.
- c. Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturales, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos.
- d. Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos.
- e. De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada.

## II Elementos complementarios

- a. Componente de la vegetación natural e intervenida. Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques.
- b. Componentes del amoblamiento urbano

### 1. *Mobiliario*

- a. Elementos de comunicación tales como: mapas de localización del municipio, planos de inmuebles históricos o lugares de interés, informadores de temperatura, contaminación ambiental, decibeles y mensajes, teléfonos, carteleras locales, pendones, pasacalles, mogadores y buzones.
- b. Elementos de organización tales como: bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos.
- c. Elementos de ambientación tales como: luminarias peatonales, luminarias vehiculares, protectores de árboles, rejillas de árboles, materas, bancas, relojes, pérgolas, parasoles, esculturas y murales.
- d. Elementos de recreación tales como: juegos para adultos juegos infantiles.
- e. Elementos de servicio tales como: parquímetros, bicicleteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores.
- f. Elementos de salud e higiene tales como: baños públicos, canecas para reciclar las basuras.
- g. Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios.

## 2. Señalización

- a. Elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana.
- b. Elementos de señalización vial para prevención, reglamentación, información, marcas y varias.
- c. Elementos de señalización fluvial para prevención reglamentación, información, especiales, verticales, horizontales y balizaje.
- d. Elementos de señalización férrea tales como: semáforos eléctricos, discos con vástago o para hincar en la tierra, discos con mango, tableros con vástago para hincar en la tierra, lámparas, linternas de mano y banderas.
- e. Elementos de señalización aérea.

Los elementos constitutivos del espacio público, de acuerdo con su área de influencia, manejo administrativo, cobertura espacial y de población, se clasifican en:

- a. Elementos del nivel estructural o de influencia general, nacional, departamental, metropolitano, municipal, o distrital de ciudad.
- b. Elementos del nivel municipal o distrital, local, zonal y barrial al interior del municipio o distrito.<sup>38</sup>

### 1.1.4.13 Clases de suelo

Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* Artículo 5.

<sup>39</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 DE 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Artículo 30.

## **Suelo urbano**

Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios.<sup>40</sup>

## **Suelo rural.**

Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.<sup>41</sup>

## **Suelo de Expansión urbana**

Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse

---

<sup>40</sup> Ibídem. Artículo. 31.

<sup>41</sup> Ibídem. Artículo 33.

áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.<sup>42</sup>

### **Suelo suburbano**

Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo.<sup>43</sup>

### **Suelo de protección**

Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las

---

<sup>42</sup> *Ibidem*. Artículo 32.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Artículo 34.

áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.<sup>44</sup>

## **Norma urbanística**

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.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

### **1. Normas urbanísticas estructurales**

Son las 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. Prevalcen sobre las demás normas, 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. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

---

<sup>44</sup> Ibídem. Artículo 35.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

## **2. Normas urbanísticas generales**

Son aquellas que 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. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.



En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del Alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios

y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

### **3. Normas complementarias**

Se trata de 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. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de

renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.<sup>45</sup>

Cabe resaltar que las normas urbanísticas mencionadas son de orden público y en la medida en que se establezca un debido respeto por ellas, se puede redundar en bienestar, tranquilidad y organización social. En el mismo sentido, estas normas generales y complementarias permiten una mejor dinámica de aprovechamiento del suelo para poder, desde el ejercicio de la función pública del urbanismo que le compete a la administración municipal, configurar el derecho de propiedad a través de las normas urbanísticas, dentro del marco de los principios del ordenamiento, en donde a la propiedad le es inherente una función ecológica y social.

---

<sup>45</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 902 DE 2004. Tomada del DIARIO OFICIAL N° 45.622, 27, JULIO, 2004. Artículo 1. Modificó el artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

## **CAPÍTULO 2**

### **ANÁLISIS DE LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y SU FUNDAMENTO LEGAL**

En Colombia el derecho urbanístico es una disciplina relativamente nueva que ha sido poco explorada. Si bien la ley 9 de 1989 fue una herramienta fundamental para el surgimiento del derecho urbanístico colombiano, la Constitución Política de 1991 abrió el camino necesario para la consolidación de dicha disciplina en el país. Se impone entonces, una nueva forma de pensar la ciudad en Colombia para comprender los factores fundamentales que determinan el espacio urbano construido y definir estrategias y programas que contribuyan significativamente a la solución de problemas que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos.

La constitución trae una serie de principios que se acomodan al derecho urbanístico. En este acápite se mencionaran algunos de ellos y se analizarán las infracciones urbanísticas, para luego analizar si al colocar las sanciones de ley se encuentra un punto de equilibrio entre la el derecho urbano, la prevalencia del interés general, frente a la prevalencia del interés particular, el derecho constitucional y derechos tales como el derecho a la vivienda digna entre otros.

#### **2.1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA URBANÍSTICA**

Los principios de origen constitucional que resultan aplicables al derecho urbanístico son diversos, entre ellos están: Principio de prevalencia del interés general, principio de la participación ciudadana, principio de la igualdad ante las cargas públicas ante la ley, y que obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; principio de la garantía al derecho a la vivienda digna; el principio de la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o interés general, del cual se puede decir que el poder público, en aras de la prevalencia del interés general y con base siempre en una finalidad de utilidad

pública o de interés social, puede obtener todos aquellos bienes pertenecientes a cualquier particular que sean necesarios para garantizar los objetivos comunes del Estado y de sus asociados. Por otra parte, que ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos, es absoluto, pues tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad.

### **2.1.1 Principio de la prevalencia del interés general**

Este principio está consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política, se entiende que el interés privado debe ceder ante el interés público o social, ello resulta esencial para el Derecho urbanístico, toda vez que en virtud del mismo el legislador puede regular los usos del suelo, intervenir sobre las actuaciones de los particulares, limitando o fijando condiciones en las cuales se puede utilizar el suelo y ejercer el derecho de propiedad. Se debe entender que dicho principio debe interpretarse de forma explícita en cada caso concreto, toda vez que el progreso social no debe construirse sobre la base del perjuicio individual, y también se debe en el derecho urbanístico proteger los derechos fundamentales.

El artículo 2.2 de la Ley 388 de 1997 reconoce la prevalencia del interés general sobre el particular como uno de los principios del ordenamiento del territorio.

### **2.1.2 Principio de la participación ciudadana**

Este principio es una expresión específica de la democracia participativa, y se concreta con la existencia de diversos mecanismos de participación de la comunidad en los asuntos públicos. Así, la participación de la comunidad en los asuntos urbanísticos se encuentra prevista en la Ley 388 de 1997 artículo 3° que señala que las autoridades deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos por medio de la participación de los

pobladores y sus organizaciones y que en particular los ciudadanos podrán hacerlo mediante derecho de petición, la celebración de audiencias públicas el ejercicio de acción de cumplimiento, así, como la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas.

### **2.1.3 Principio de la igualdad ante las cargas públicas**

Este principio es la concreción del derecho constitucional fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, en virtud de la aplicación de este principio al derecho urbanístico, las cargas que generan las intervenciones del estado en ejercicio de la función de ordenamiento del territorio no pueden afectar únicamente a una persona o a un grupo de personas, sino que deben existir mecanismos en donde puedan distribuirse dichas cargas en toda la comunidad.

Este principio constitucional encuentra reconocimiento en la legislación urbanística en el la Ley 388 de 1997 artículo 2.3 donde se expresa que el ordenamiento del territorio se fundamenta entre otros, en el principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios.

### **2.1.4 Principio de la garantía a una vivienda digna**

Derecho consagrado en el artículo 52 de la Constitución Política, en el que se adjudica al Estado el deber de fijar las condiciones necesarias para la efectividad del derecho y para el acceso a planes de vivienda de interés social y de financiamiento para la adquisición de vivienda. Este principio encuentra su desarrollo en el Derecho urbanístico especialmente respecto a las condiciones de acceso a la vivienda de interés social. Es así como en la legislación se encuentran normas sobre la legalización de títulos para la vivienda de interés social y el

acceso a la misma, como la Ley 9° de 1989 sobre el sistema de vivienda de interés social.

### **2.1.5 Principio de la función social y ecológica de la propiedad**

El propietario del derecho de dominio no solo tiene la posibilidad de ejercer sus derechos, sino también tiene obligaciones relacionadas con la explotación adecuada y conservación del respectivo bien.

La legislación reconoce este principio su aplicación en el Derecho urbanístico en la Ley 388 de 1997 donde señala que el ordenamiento territorial se fundamenta en el principio de la función social y ecológica de la propiedad, por lo que la propiedad está sometida a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir, en aras del beneficio de la comunidad.

### **2.1.6. Principio de la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.**

Cuando el legislador señale la utilidad pública o de interés social, las autoridades administrativas podrán proceder a expropiar los bienes declarados de utilidad pública, siempre y cuando se indemnice previamente a su propietario por la privación del derecho a la propiedad.

La consagración constitucional de la expropiación admite dos modalidades: la expropiación ordinaria o judicial, que supone la existencia de una sentencia de la jurisdicción ordinaria en la cual se ordene la expropiación y fije el valor de la indemnización que debe pagar la autoridad administrativa; y la expropiación administrativa, la cual procede en casos especiales indicados por el legislador y permite a las autoridades administrativas directamente ordenar la expropiación y fijar el valor de la indemnización.

### 2.1.7 Artículo 1º de la Constitución Política

Colombia es una República Unitaria descentralizada:

“El poder se organiza con fundamento en la centralidad del poder, de las consideraciones fundamentales del poder; se centralizan las decisiones más importantes, la unidad se piensa frente al centro”<sup>46</sup>

Es aquella en donde existe solamente un centro de poder político y este es el que maneja todo el territorio del Estado, tiene un solo poder legislativo para todo el país, un solo poder judicial que aplica el Derecho a todo el territorio, un solo poder ejecutivo conformado por los dirigentes desde el Presidente hasta los gobernadores y Alcaldes y una sola Constitución Política que rige para todo el territorio, se dice que es descentralizado ya que existen órganos autónomos del poder central a los que el Estado les transfiere sus funciones y que aunque siguen formando parte del él, gozan de cierto poder para actuar, siendo responsables por sus actos.

La formulación de la idea del Estado Social se le debe a Herman Heller<sup>47</sup>, quien se enfrenta con el problema concreto de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho al que considera que es preciso salvar no solo de la dictadura fascista sino, también, de la degeneración a que le ha conducido el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes. Heller H en su obra Teoría del Estado aclara que:

“Solo el Estado social de Derecho puede ser una alternativa válida frente a la anarquía económica y frente a la dictadura fascista y, por

---

<sup>46</sup> <http://www.docencia.udea.edu.co>. Consultado el 10 de octubre de 2013.

<sup>47</sup> HELLER H., Teoría del Estado, Traducción de L.Tobío, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.



tanto, sólo él puede ser la vía política para salvar los valores de la civilización.”<sup>48</sup>

La constitucionalización de la expresión: “Estado Social de Derecho”, se produce en la Ley Fundamental de Bonn. Pero concluida la Segunda Guerra Mundial comienza a introducirse otra expresión, la de Estado Democrático de Derecho, como un intento de superación del Estado Social, que trata de conseguir una plena democratización del aparato del Estado y una igualdad real de todos los ciudadanos, planteamientos éstos que parecen exigir un abandono de los postulados del sistema de producción capitalista.

El tratadista español García Pelayo enseña que:

“Desde el punto de vista axiológico, se orienta hacia una síntesis de los valores de la personalidad individual, típicos del liberalismo y de los valores sociales en el sentido histórico concreto que el vocablo adquiere desde el segundo tercio del Siglo XIX y desde el punto de vista ontológico se sustenta en el criterio de que no es posible pensar la existencia humana abstraída de sus condicionamientos sociales. Es un tipo de Estado inspirado en la justicia social y en una más justa distribución de los bienes económicos y culturales, lo cual está en una correspondencia histórica con el sistema neocapitalista que necesita del aumento del poder adquisitivo de las masas y cuadros y trabajadores con las calificaciones exigidas por el desarrollo tecnológico”<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> GRACIA PELAYO Manuel. En un Estado social la Constitución es sólo una parte del sistema político  
Febrero de 1978. En: [http://elpais.com/diario/1978/02/01/espana/255135659\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/02/01/espana/255135659_850215.html).  
consultado el 20 de octubre de 2013.

Para unos, el Estado debe garantizar la procura existencial del individuo asegurando un funcionamiento eficaz del sistema económico y social existente (modo de producción capitalista). Para otros, se trata de un proceso de mayor profundización democrático que debe tratar de conseguir la igualdad real de todos los ciudadanos.

Colombia siendo un Estado Social no pretende negar los valores y fines del Estado liberal (la libertad y la igualdad del individuo); al contrario, los asume y trata de hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido material. Para ello asume que el individuo, sociedad y Estado no son categorías aisladas y contradictorias, sino términos en implicación recíproca que no pueden realizarse unos sin otros. Se responsabiliza de que los ciudadanos cuenten con mínimos vitales a partir de los cuales poder ejercer su libertad. Este Estado quiere establecer las bases económicas y sociales para que el individuo, desde unos mínimos garantizados por aquél, pueda desenvolverse.

La concepción de Estado Social de Derecho se muestra en Colombia en la medida que los derechos fundamentales son el punto de partida. Los individuos son miembros activos de una sociedad plural en la cual todos han de ser igualmente libres. La libertad debe ser real, marcando así el acento en la posibilidad material de todos los ciudadanos para gozar efectivamente de la misma, lo cual amplía sin duda el contenido interno de cada derecho.

Los derechos fundamentales tiene una función social, con lo que se quiere significar, por una parte, el abandono de la concepción individualista burguesa de los derechos, y por otra, que el concepto de función social sirve también para determinar los límites inmanentes del derecho subjetivo y para obligar al legislador a respetar en la sustancia los principios contenidos en los derechos fundamentales.

Los derechos incluyen la obligación del ente público de procurar los presupuestos sociales necesarios para su realización efectiva, lo cual llega, en algunos casos hasta la satisfacción directa por parte del Estado de algunas pretensiones de contenido económico.

En el mismo sentido el Estado Social de Derecho permite que al pueblo se le tenga en cuenta cada vez que se debe tomar una decisión a nivel local, municipal, departamental, para el caso colombiano.

### **2.1.8 Principios que rigen la actividad sancionatoria**

Hasta antes de la expedición de la ley 1437 de 2011, la jurisprudencia y la doctrina coincidían en señalar que los procedimientos administrativos sancionatorios estaban limitados y guiados por el artículo 29 de la Constitución Política que dispone la aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, del “debido proceso”, en virtud del cual:

“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.<sup>50</sup>

Ahora bien, dado que en este tipo de actuaciones está involucrado el derecho de defensa del particular investigado, resultó de especial importancia para el legislador la reiteración e inclusión expresa del principio de legalidad de las faltas y sanciones, de la presunción de inocencia, de la prohibición de hacer más gravosa la situación del apelante único y la prohibición de imponer doble sanción, como

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencias C- 259 de 1995, C-506 de 2002, C-160 de 1998, C-564 de 2000, C-475 de 2004, entre muchas otras.

principios propios de desarrollo de las actuaciones sancionatorias, previstos en el numeral 1º del artículo 3º de la ley 1437 de 2011, así:

“Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. (...)”<sup>51</sup>

En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in ídem*.

De estos principios se resalta el principio de legalidad el cual constituye la columna vertebral de la actuación administrativa sancionatoria, y comprende para los administrados una doble garantía. La primera de carácter “material”, conforme a la cual no puede haber infracción ni sanción administrativa sin que la ley las determine previamente (*lex previa*), por lo tanto, no es posible que faltas y sanciones se creen *ex post facto*, *ad hoc* o *ad personam*. Implica también esta máxima que debe haber certeza (*lex certa*) sobre la sanción que se impone en la medida en que así esté contemplado como falta en una norma preexistente al

---

<sup>51</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. numeral 1º del artículo 3º

hecho que se imputa, esto descarta la imposición de sanciones por simple analogía<sup>52</sup>.

En segundo término, la legalidad envuelve una garantía de tipo “formal”, indispensable por demás si se tiene en cuenta que la falta administrativa define y limita el ámbito de lo lícito, y por otra, la sanción habilita a la administración a operar una privación de bienes y derechos sobre el particular al verificarse la existencia de la infracción, dicha garantía consiste en que la facultad que convalide el ejercicio de la actividad sancionadora, debe atribuirse a través de la ley en sentido formal, lo que comúnmente se conoce como reserva de ley<sup>53</sup>. Dicho de otro modo, no puede cualquier acto administrativo, o norma de carácter inferior a la ley dar vida jurídica a la facultad sancionatoria ni instrumentalizar los procedimientos administrativos sancionatorios.”<sup>54</sup>

## **2.2 FUNDAMENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

El Derecho urbanístico colombiano es una de las ramas del Derecho Administrativo que mayor impacto tiene sobre la vida cotidiana de los ciudadanos. Las normas urbanísticas regulan el uso y aprovechamiento de los inmuebles

---

<sup>52</sup> Al respecto ver del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”. Sentencia de 22 de octubre de 2009. Radicación No. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). También Corte Constitucional sentencias C-948 de 2002, C-917 de 2001, C-616 de 2002, C-181 de 2002, C-712 de 2002, C897 de 2005, C-507 de 2006, entre muchas otras.

<sup>53</sup> No obstante, en materia administrativa esta garantía, así como todas aquellas que hacen parte del derecho al debido proceso, tienen una aplicación más flexible, en atención a las características especiales que presenta la Administración Pública, al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-860 de 2006 señaló: “Cuando se trata del derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad de las sanciones administrativas sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador”.

<sup>54</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ALVARO NAMEN VARGAS. Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159)

urbanos estableciendo serias limitaciones a las facultades y poderes de los propietarios y promotores inmobiliarios.

La trasgresión de las normas urbanas por sus titulares puede acarrear serias sanciones de las autoridades locales.<sup>55</sup>

### 2.2.1 Marco legal de la función municipal

Dentro del régimen de autonomía de los municipios para que éstos puedan cumplir las funciones asignadas, prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento de sus habitantes, existen leyes puntuales:

Tabla N° 2 Normas que regulan la función municipal

NORMA	CONTENIDO
Decreto 1333 de 1986. Artículo 2º	Expresa la necesidad de imponer una legislación municipal especial con todas las características de un estatuto propio.
Ley 136 de 1994. Artículo 1 , 2º y 3º	Sintetiza la definición del Municipio, señala las normas constitucionales que indican el régimen al que deben someterse los diferentes aspectos de la acción municipal, y desarrolla las funciones concretas del Municipio.
Constitución Política. Artículos 288, 342 y 352	Régimen jurídico que por mandato constitucional debe aplicarse a los

<sup>55</sup> LEMUS CHOIS Víctor y LEMUS CHOIS Aída Valentina Introducción a las infracciones urbanísticas. ISBN: 978-958-35-0757-1

	diferentes aspectos de la vida municipal, distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y materias sobre planeación y presupuesto con sometimiento a la C.P.
Constitución Política. Artículos 125 y transitorio 21, 152, literal c), 269, 313, numeral 4), 356, 357, 365 y transitorio 48	Distribución de recursos entre la Nación y los municipios, los tributos propios de éstos, los servicios públicos a su cargo, su personal, su contratación y el control interno y electoral.
Ley 388 de 1997	Mecanismos de ordenamiento territorial promoviendo la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades administrativas y de planeación para lograr el cumplimiento de las respectivas obligaciones en el ordenamiento territorial como vía directa al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.
La ley 550 de 1999	Reguló instrumentos de intervención económica aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado,
La ley 617 del año 2000	Modificó parcialmente el estatuto municipal en cuanto a creación y categorización de municipios, su saneamiento fiscal, contratos, inhabilidades e incompatibilidades, reglas de transparencia de la gestión municipal, etc.

### **2.2.2 Ley 388 de 1997**

Esta Ley regula el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, 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.

Define el Plan de Ordenamiento territorial, la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, el contenido del componente general del plan de ordenamiento.

El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad. La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente Ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

El componente urbano del plan de ordenamiento: es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como



suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas.

El componente rural del plan de ordenamiento: es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.

### **2.2.3 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.

Esta Ley define las Infracciones urbanísticas como toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará 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.

Se considera igualmente 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.

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 la medida.

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables, por parte de los Alcaldes Municipales y Distritales; entre ellas están: 1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En el mismo sentido serán sancionados quienes incurran parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos; quienes realicen intervenciones en área que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público, sin contar con la debida licencia o contraviniéndolo, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. Quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.

En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

Según la ley el encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, y para el loteo o subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de parcelación, urbanización, edificación, demolición o de loteo o subdivisión de predios, en las zonas o áreas del municipio o distrito que la administración municipal o distrital le haya determinado como de su jurisdicción es el curador urbano.<sup>56</sup>

## 2.2.4 Otras leyes, fallos y conceptos

Año	Documento	Señalamiento
1.989	<u>Ley 9 de 1989 Nivel Nacional</u>	Señala las sanciones urbanísticas que se podrán imponer y la autoridad competente para ello e indica las acciones que proceden en contra de estos actos.
1.996	<u>Acuerdo 25 de 1996 Concejo de Bogotá D.C.</u>	Conservación arquitectónica y urbanística Por demolición, por incumplimiento de la obligación de conservación
1.997	<u>Ley 388 de 1997 Nivel Nacional</u>	Artículo 104 Ley 388 de 1997 Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que se determinen por parte de las entidades municipales y Distritales
1.998	<u>Decreto 1052 de 1998 Nivel Nacional</u>	Reglamenta las sanciones urbanísticas, control, infracciones urbanísticas y procedimiento de imposición de sanciones.
1.999	<u>Fallo 5586 de 1999</u>	A la demandante se le sancionó por haber llevado a cabo una

<sup>56</sup> La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigente en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y de construcción.

	<p><u>Consejo de Estado</u> reforma mayor sin la autorización de la Administración, quien indistintamente utilizó los términos de permiso o licencia, sin que ello, considera la Corporación, lleve a concluir, que la actora fue sancionada por una conducta diferente a la que incurrió.</p>
<p>2.003 <u>Fallo 8340 de 2003</u> <u>Consejo de Estado</u></p>	<p>Frente a la declaración al actor de infractor del régimen de obras y urbanismo, con la consecuente orden de demolición de la obra construida, por haberla realizado sin tener licencia de construcción, debe tenerse en cuenta que el término de caducidad de la acción sancionatoria prevista en el artículo 38 del C. C. A., no tuvo ocurrencia, pues se trata de una conducta continuada de donde se debe tener en cuenta la fecha en que cesa la conducta y no la de su iniciación y, en este caso, de una parte, se tiene que las obras aún se estaban realizando en el momento en que se inició la actuación administrativa. En cuanto a la conducta investigada, lo que cuenta es el momento en que ella cesa y no cuando comienza a realizarse... cuando la obra compromete o afecta elementos constitutivos del espacio público, el término en comento no empieza a correr, es decir, que la acción sancionadora en esta materia no caduca, mientras no cese la conducta o desaparezca el hecho respectivo.</p>
<p>2.003 <u>Ley 810 de 2003</u> <u>Nivel Nacional</u></p>	<p>Modifica las infracciones y sanciones urbanísticas, procedimiento de imposición, medida policiva, restitución de elementos del espacio público, procesos de legalización y regularización urbanística, no autorización e inscripción de escrituras de división de terrenos cuando no se acredite el otorgamiento de la licencia urbanística, licencias para cerramiento de obra y reparaciones locativas, regulación de curadores urbanos y costos por servicios de curaduría en ciertos casos.</p>
<p>2.005 <u>Concepto 9190 de 2005</u> <u>Secretaría Distrital de Gobierno</u></p>	<p>Respecto del ámbito de aplicación del inciso 4 del artículo 1 de la Ley 810 de 2003, teniendo en cuenta la consulta, relacionada con las construcciones de gran magnitud, se observa que este tipo de construcciones suele autorizarse por etapas o áreas, así las cosas, podría interpretarse por vía de excepción que la medida de suspensión recaiga únicamente sobre aquellas etapas o áreas en las</p>

que se realicen obras que no se ajustan a la licencia y que no afectan la totalidad del desarrollo urbanístico. La imposición de la medida a una o algunas de las etapas de la construcción no se justificaría en el hecho del incumplimiento parcial, sino en el hecho de que dichas obras no comprometen o afectan la totalidad del desarrollo urbanístico. Para efectos de una suspensión de obras específicas el Alcalde debe contar con los suficientes juicios de valor para determinar técnicamente que con el incumplimiento sólo se afecta alguna de las etapas de la construcción o del desarrollo urbanístico, de lo contrario es recomendable que la medida se imponga de manera integral. Cuando se determine que el incumplimiento de las obras afecta la estructura sismo resistente, las redes de servicios públicos, la infraestructura vial, las áreas de cesiones y áreas para obras de espacio público y equipamiento, aprovechamientos y volumetrías básicas, el uso del suelo, metros de construcción, altura total de las edificaciones, número de unidades habitacionales, comerciales o de otros usos, es necesario suspender la totalidad de la construcción respectiva.

2.007 Concepto 19 de 2007 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Respecto de infracciones urbanísticas por intervenciones que afectan el espacio público como es el área de antejardín, no es predicable la caducidad de la facultad sancionadora de la administración. Toda vez que para adelantar obras de construcción se requiere Licencia o permiso de la autoridad competente, quien infrinja este requerimiento se hace acreedor a la sanción respectiva, y para aplicar las sanciones no debe operar el fenómeno de la caducidad, por tratarse de zonas que hacen parte del sistema de espacio público y por tanto trasciende el límite de los intereses particulares. Frente a la Ley 810 de 2003, se encuentra que dicha Ley no hizo referencia a la caducidad de la sanción administrativa, sino que es el artículo 38 del C.C.A el que dispone un plazo de tres años para sancionar, aclarando que frente a bienes que hacen parte del espacio público no se aplica la caducidad que trae el Código Contencioso Administrativo.

**Tabla N° 3 Otras Leyes, fallos y conceptos.**

## 2.3 INFRACCIONES URBANÍSTICAS

De conformidad con la ley, las siguientes conductas constituyen infracción urbanística:<sup>57</sup>

1. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos no urbanizables o no parcelables o en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico.
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 e, intervenir las áreas que formen parte del espacio público que no tengan el carácter de bienes de uso público.
3. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia.
3. Parcelar, urbanizar o construir en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado.
4. Quien incurra en cualquiera de estos cuatro tipos de conductas se constituye en infractor de las normas urbanísticas y en consecuencia, se hace acreedor a la imposición de multas. Si se trata de alguna de las dos primeras conductas, adicional y simultáneamente a la imposición de la multa, procede la orden de demolición.

---

<sup>57</sup> UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. FACULTAD DE JURISPRUDENCIA. MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO. Gleison Pineda Castro. Página 129

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, 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. En estos dos últimos eventos, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma, sin la previa imposición de multa, procede directamente la orden de demolición de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a aquella.

Adicionalmente, resulta pertinente resaltar que existen otras conductas que por afectar los Planes de Ordenamiento Territorial pueden ser consideradas infracción urbanística. Estas son: la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo; la destinación a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo; la parcelación, urbanización o construcción en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, destinado a equipamientos públicos, de protección ambiental, localizados en zonas calificadas como de riesgo, humedales, rondas de cuerpos de agua, de riesgo geológico, etc.; la demolición de inmuebles declarados de conservación arquitectónica, su intervención sin la licencia respectiva, o el incumplimiento obligaciones de adecuada conservación, etc.

## **2.4 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

Toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga el Esquema de Ordenamiento Territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se consideran graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

### **2.4.1 Derecho disciplinario y sanción disciplinaria**

El régimen sancionatorio disciplinario constituye un ordenamiento jurídico que desarrolla el poder de control de la función pública y social, con miras a lograr el cabal cumplimiento de su cometido legal y social (asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado). Se trata del ejercicio de la potestad de autocontrol del Estado moderno, que se traduce en el poder de sancionar las infracciones de los agentes de la administración por faltas en el ejercicio de sus funciones mediante un procedimiento legalmente establecido, destinado a calificar las fallas e imponer las sanciones al empleado responsable.

El Estado colombiano en el ejercicio del Derecho Disciplinario sancionador se encuentra sometido a unos límites, como por ejemplo, las garantías individuales y la seguridad jurídica en virtud de la cláusula del Estado Social de Derecho adoptado en 1991, para evitar precisamente la arbitrariedad y la desproporción en el cumplimiento de la sanción disciplinaria, sacrificando los derechos fundamentales del sujeto activo en la comisión de una conducta punible o un ilícito disciplinario, desconociendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Desde la perspectiva del principio de legalidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de nuestra Constitución, a cuya aplicación se tiene derecho en la



esfera disciplinaria, se ve vulnerado cuando la imposición de sanción no es congruente con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 732 de 2002; la discrecionalidad del operador jurídico en el proceso de individualización para graduar la sanción a imponer, ha de entenderse como aquella que le permite moverse dentro del ámbito los límites establecidos por cada una de las sanciones.

La relación entre el principio de proporcionalidad y el control a los poderes públicos encuentra, desde la óptica del Derecho disciplinario sancionador un terreno adecuado para su desarrollo, pues de un lado está el análisis del principio como concepto abstracto y de otro el estudio de los elementos formales de la normatividad relacionada con el régimen disciplinario sancionador contenido en la ley 734 de 2002; ambos elementos deben desembocar en una confrontación que permita obtener conclusiones sobre la adecuación de dicha normatividad.

Las libertad de los sujetos para comportarse de acuerdo con su propio criterio se ve restringida por el deber de ajustar su comportamiento a la normatividad vigente en un determinado territorio donde convive. Ahora bien, como se expresó la Corte Constitucional, el principio de proporcionalidad está compuesto por tres subprincipios que deben ser aplicados de forma sucesiva y escalonada. Por lo que se refiere a la aplicación concreta del principio en el ámbito de la sanción disciplinaria, en primer lugar, se verifica el cumplimiento del subprincipio de la idoneidad. En caso de hallarse que la medida a adoptar es idónea, se continua analizando su necesidad y posteriormente su proporcionalidad en sentido estricto.

Una sanción disciplinaria que no supere las exigencias de alguno de los subprincipios, no se constituye en un límite al poder disciplinario y debería ser expulsada del ordenamiento. Ahora, desde la perspectiva del subprincipio de idoneidad o de adecuación, este subprincipio indicaría que toda sanción disciplinaria debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.

Por lo que respecta al principio de necesidad o de intervención más restringida posible, toda sanción disciplinaria debe ser la más benigna posible, entre aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para lograr el fin propuesto. Se debe realizar un doble examen que consiste, primero, en comparar si alguna de las sanciones alternativas es igualmente idónea que la consagrada en la norma y, segundo, si esa condición afecta algún principio constitucional, en un grado menor; luego el primer paso en la aplicación de este subprincipio es la elección de las sanciones alternativas.

La sanción disciplinaria debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido. En otras palabras, la aplicación de la proporcionalidad en sentido estricto significa que las ventajas que se obtienen mediante la imposición de una sanción, debe compensar los sacrificios que dicha sanción implica para los derechos y garantías fundamentales del disciplinado.

Quiñónez Hernández, en su texto *Proceso jurisdiccional disciplinario* expresa que:

“La acción disciplinaria en Colombia, se ha erigido con dos propósitos primero garantizar la función pública al servicio de los intereses generales (art. 209 Constitución Política), segundo salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en su empleo, los servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad (art. 123 inc. 2 C.P.), por tal razón el incumplimiento de los deberes, la extralimitación y abuso de los derechos y funciones, constituyen falta disciplinaria, ....La acción disciplinaria, surge como consecuencia de la subordinación entre el Estado y sus servidores, por lo cual el Estado impone a estos un régimen de deberes y prohibiciones, que debe ser acatado de

manera estricta por quienes están a su servicio y en el evento de ser desconocido dicho régimen, el Estado tiene la capacidad de sancionar a quien haya incurrido dolosa o culpablemente, en alguna de las conductas o comportamientos previstos en la Ley Disciplinaria...”.<sup>58</sup>

La expedición de la Ley 200 de 1995, designada como Código Disciplinario Único, significó, a no dudarlo, el paso más importante en el nacimiento y posterior desarrollo de una nueva rama de las ciencias jurídicas: El Derecho disciplinario. Respecto de la Ley 734 de 2002, “Surge ahora un nuevo Código Disciplinario Único...mucho más ambicioso y, por supuesto, más consistente; tiene sus falencias, también sus exageraciones, pero no puede negarse que dentro de él encuentran cabal expresión principios ya conocidos como el de legalidad, debido proceso y defensa; los de culpabilidad e integración normativa que incluye los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT, se consolidan;...”.<sup>59</sup>

#### **2.4.2 El poder sancionador del Estado<sup>60</sup>**

El “*ius puniendi*”, es la expresión latina referida de manera general a la facultad de sancionar o castigar que ostenta el Estado. En nuestro país la construcción de este concepto se ha elaborado a través de la doctrina y la jurisprudencia que agruparon bajo esta noción la potestad penal de los jueces y la potestad sancionadora de la administración. Sin embargo, la elaboración conceptual no ha sido fácil debido a que en esta atribución se dan cita múltiples competencias en

---

<sup>58</sup> QUIÑÓNEZ HERNÁNDEZ, Gustavo Adolfo. PROCESO JURISDICCIONAL DISCIPLINARIO, 2002, p. 36.

<sup>59</sup> VILLEGAS GARZÓN, Óscar. EL PROCESO DISCIPLINARIO. Segunda Edición, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2004, p. 35.

<sup>60</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namen Vargas. Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159)

las que se cumplen diferentes finalidades de interés general<sup>61</sup>. La Corte Constitucional puso en evidencia dicha situación así:

“Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho sancionador del Estado en ejercicio del *ius puniendi*, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies<sup>62</sup>, a saber: el derecho penal delictivo<sup>63</sup>, el derecho contravencional<sup>64</sup>, el derecho disciplinario<sup>65</sup> y el derecho correccional<sup>66</sup>. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador<sup>67</sup>.”

El Derecho Administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal<sup>68</sup>. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del

---

<sup>61</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 818 de 2005. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2005.

<sup>62</sup> “Véase, entre otras, las sentencias C-214 de 1994, C-948 de 2002 y C-406 de 2004”.

<sup>63</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1161 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>64</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1112 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá, D.C., 24 de agosto de 2000.

<sup>65</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional Sentencia T-438 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ref: Expediente 1413 Bogotá. Julio 1 de 1992.

<sup>66</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional Sentencias T-242 de 1999. M.P. Martha SÁCHICA de Moncaleano y T-492 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>67</sup> Si bien en algunas sentencias de esta Corporación, se aludió a una quinta especie en el derecho punitivo del Estado denominada “impeachment” o juicios por indignidad política; la verdad es que dicha institución más que corresponder al ejercicio de una potestad punitiva del Estado, representa un mecanismo de control político del Parlamento sobre determinados funcionarios públicos, a través de la posibilidad de adelantar juicios por delitos políticos (C.P. arts. 175 y 178). (...).

<sup>68</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 1994. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C. 28 de abril de 1994, según acta No. 27 de Sala Plena.

poder público<sup>69</sup>, se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. La Corte Constitucional en sentencia C- 818 de 2005 aclaró que:

“Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal. (...)”<sup>70</sup>

Y sobre la finalidad de la potestad sancionadora de la administración puntualizó la Corte:

El doctor Reyes Echandia expresa que:

“En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> “Sobre los distintos modelos de separación de las funciones del poder público, se puede consultar la sentencia T-983A de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>70</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 818 de 2005. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2005.

<sup>71</sup> “A manera de ilustración, el Profesor Reyes Echandia, expresa que el derecho penal administrativo es “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre la

En consecuencia, la potestad sancionadora de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (C.P. arts. 1°, 2°, 4° y 16).(…)”<sup>72</sup>

Es de esa forma que los dominios de la potestad sancionadora de la administración se proyectan con enorme amplitud, por lo cual forzoso es comenzar por distinguir las clases de facultades sancionatorias administrativas que se presentan en nuestro ordenamiento, empezando por la potestad disciplinaria que tutela el orden interno de la administración y su procedimiento especial previsto en el Código Disciplinario Único, ley 734 de 2002, para luego revisar la gama de facultades que buscan tutelar el orden social general bajo la figura de las atribuciones sancionatorias administrativas cuyo procedimiento, según se verá, quedó regulado básicamente en la ley 1437 de 2011.

### **2.4.3 La potestad sancionatoria en el campo disciplinario**

Tradicionalmente en el ámbito interno de la administración pública la potestad sancionatoria opera haciendo uso de la potestad disciplinaria a través de la cual se imponen sanciones disciplinarias.

---

Administración pública y los sujetos subordinados y cuya violación trae como consecuencia una pena. // La sanción prevista en el derecho penal administrativo se distingue de la del derecho penal ordinario o común por el órgano que la aplica; aquella es generalmente impuesta por funcionarios de la rama ejecutiva del poder público y esta, por funcionarios de la rama jurisdiccional”. (REYES ECHANDIA. Alfonso. Derecho Penal. Parte General. 5ª Reimpresión de la Undécima Edición. Temis. 1996. Pág. 6). En idéntico sentido, se puede consultar a OSSA ARBELÁEZ. Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. 1º Edición. Legis. 2000. Págs. 167-170”.

<sup>72</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 818 de 2005. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2005

El Consejo de Estado, se ha pronunciado sobre esta atribución precisando que constituye uno de los pilares que soportan la institucionalidad estatal y garantiza la adecuada y eficaz marcha de la gestión pública. Sobre su naturaleza, finalidades y características señaló:

En la organización Estatal constituye elemento fundamental para la realización efectiva de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la potestad para desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, en atención a su especial sujeción al Estado en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de la función pública; de manera pues, que el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades por parte del servidor público, se debe efectuar dentro de la ética del servicio público, con sujeción a los principios de moralidad, eficacia, eficiencia, que caracterizan la actuación administrativa y propenden por el desarrollo íntegro de la función pública con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y el reglamento.

De suerte que el Derecho disciplinario valora la inobservancia del ordenamiento superior y legal vigente así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; con lo que la ley disciplinaria se orienta entonces a asegurar el cumplimiento de los deberes funcionales que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con las funciones estipuladas.

Si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad del castigo de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten.

El Consejo de Estado en sentencia de 12 de marzo de 2009 expresa que la finalidad de la ley disciplinaria es:

(...) la prevención y buena marcha de la gestión pública al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro.”<sup>73</sup>

Los servidores públicos y los particulares cuando ejercen funciones públicas están sujetos a una serie de responsabilidades que emanan de su especial sujeción con el Estado y del ejercicio de las facultades que les han sido otorgados.<sup>74</sup> Es así como los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la ley, pero para los servidores públicos, esta regla se invierte, y aquello que no les está expresamente atribuido les está prohibido<sup>75</sup>. Es por esto que los servidores públicos deben actuar siempre en el marco de sus competencias, ya que el incumplimiento de sus deberes funcionales o la extralimitación de sus funciones les puede acarrear consecuencias de tipo fiscal (ley 610 de 2000<sup>76</sup>), penal (ley 599 de 2000- delitos contra la administración pública<sup>77</sup>), disciplinarias (ley 734 de 2002) y patrimoniales (artículo 90 de la Constitución Política, ley 678 de 2001- acción de repetición<sup>78</sup>).

---

<sup>73</sup> COLOMBIA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia de 12 de marzo de 2009. Radicación No. 85001-23-31-000-2005-00252-01(1762-07).

<sup>74</sup> Constitución Política de Colombia. “Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”

<sup>75</sup> Constitución Política de Colombia. “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>76</sup> El proceso de responsabilidad fiscal es adelantado por la Contraloría General de la Nación y sus delegadas en todo el territorio nacional, tiene como fin la reparación al patrimonio público afectado por la indebida gestión del funcionario a cargo. En la responsabilidad fiscal se encuentran involucrados conceptos cualificadores del sujeto, ya que se predica de los servidores públicos, pero también son sujetos de dicha responsabilidad quienes no teniendo tal calidad “manejan o administran bienes del Estado”.

<sup>77</sup> Se entiende que el servidor público ha incurrido en un delito contra la administración pública cuando su conducta se adecue a los tipos penales establecidos dentro del título XV, del Código



Sin embargo, el legislador se reservó la potestad de expedir las leyes regulatorias de la responsabilidad del servidor público, de esta forma le corresponde solo a este dictar las normas sustantivas de dicho régimen, así como las normas procedimentales correspondientes y la manera de hacerlas efectivas<sup>79</sup>.

En el caso de la responsabilidad disciplinaria es el Código Disciplinario Único, ley 734 de 2002, el Estatuto que contiene el conjunto de normas sustanciales y procesales que regulan la materia, que tiene por destinatarios los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares que transitoriamente ejercen funciones públicas<sup>80</sup>.

Esta ley deja en el Estado la titularidad de la potestad disciplinaria<sup>81</sup> y establece el control disciplinario en dos niveles: uno interno, radicado en las oficinas de control interno disciplinario, que por regla general y expreso mandato legal deben existir en todas las entidades del Estado con garantía de la segunda instancia, y uno

---

Penal Colombiano (Ley 599 de 2000, artículos 397 y siguientes); entre los cuales se destaca el siguiente. Ley 599 de 2000 “(...) Artículo 400. Peculado culposo. El servidor público que respecto a bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, por culpa dé lugar a que se extravíen, pierdan o dañen, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años, multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el mismo término señalado”.

<sup>78</sup> La Constitución Política de 1991 estableció en el artículo 90 la cláusula general de responsabilidad patrimonial que cabe por el daño antijurídico que sea imputable al Estado, por la acción u omisión de las autoridades públicas. El mismo artículo estableció la obligación para el Estado de repetir contra el agente suyo por cuya actuación dolosa o gravemente culposa aquel haya sido condenado.

<sup>79</sup> Constitución Política de Colombia. “Artículo 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.

<sup>80</sup> Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. “Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del libro Tercero de este Código”.

<sup>81</sup> Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. “Artículo 1°. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria”.

externo, en cabeza del Ministerio Público, en ejercicio de la cláusula general de competencia, y del poder preferente, que opera de manera excepcional<sup>82</sup>.

En síntesis, dicha potestad disciplinaria es una modalidad de la autoridad sancionadora de la administración dirigida exclusivamente a los servidores públicos como consecuencia directa del poder de mando y de vigilancia que le corresponde a la administración en su carácter de organización jerarquizada.

#### **2.4.4. La potestad sancionatoria administrativa**

La administración no se limita a ejercer la potestad sancionatoria en el ámbito interno, sino que, bajo la justificación de la protección del orden social general la ejercita sobre todos los asociados sin que sea preciso que exista para su ejercicio una relación de sujeción especial. El fundamento de la potestad sancionatoria administrativa está en “el deber de obediencia al ordenamiento jurídico” que la Constitución Política en sus artículos 4 inciso segundo<sup>83</sup>, y 95<sup>84</sup> impone a todos los ciudadanos.

Esta potestad de la administración tuvo un efecto apreciable en los últimos tiempos en razón a que el Estado ha sido llamado al cumplimiento de nuevas actividades como las de planeación, vigilancia, inspección y control de distintos

---

<sup>82</sup>Código Disciplinario Único. Ley 734 de 2002. “Artículo 2°. Titularidad de la acción disciplinaria. sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de La Nación y de las personerías distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias (...).”

<sup>83</sup> COLOMBIA. Constitución Política.”(...) Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.// Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.

<sup>84</sup> Constitución Política. “(...) Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.// Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes (...).”

sectores económicos, intervención de la economía, redistribución del ingreso para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas asociadas con la efectividad de los derechos fundamentales, la prestación efectiva de los servicios públicos, la protección del medio ambiente, entre otras; incremento de competencias que a su vez generó un correlativo aumento en sus poderes sancionatorios.

Además de que la potestad sancionatoria de la administración es un elemento indispensable dentro del Estado Social de Derecho para la realización de los fines estatales, la titularidad de dicha potestad no solo es de la administración, sino también de los particulares que ejercen funciones administrativas, y por tanto, actúan como autoridades. Al respecto la Corte Constitucional manifestó:

“Por su parte, la potestad sancionatoria administrativa encuentra su razón de ser en la necesidad de asegurar la realización de los fines de la Administración Pública, que se concretan en la satisfacción del interés público, por lo que dicha facultad no está referida de manera exclusiva a las autoridades públicas, entendidas éstas desde el punto de vista orgánico, sino que también puede ser otorgada por la ley a particulares que ejercen funciones administrativas, quienes, tal y como se señaló con anterioridad, para efectos de la realización de dichas tareas actúan como verdaderas autoridades.<sup>85</sup>

Así lo ha reconocido en distintas oportunidades la Corte. Por ejemplo, en relación con el ejercicio de la profesión de odontología, la Ley 35 de 1989 dispuso en su artículo 59 la creación del Tribunal de Ética Odontológica y de los Tribunales Seccionales, órganos encargados de examinar y sancionar la conducta de los profesionales de la odontología; los miembros de estos

---

<sup>85</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ALVARO NAMEN VARGAS  
Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159)

Tribunales son particulares que, con fundamento en los artículos 209 y 210 de la Constitución Nacional, ejercen una función pública por expresa disposición legal. En este escenario y al determinar cuál era la naturaleza de las sanciones que ellos imponían la Corte sostuvo que:

“las actuaciones realizadas por los Tribunales de Ética Odontológica se pueden asimilar a actuaciones de orden administrativo y que las sanciones que ellos imponen se pueden inscribir dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador.”<sup>86</sup>

Esa situación también se presenta en materia de seguridad social en salud; así, el legislador le otorgó a las empresas prestadoras de estos servicios, independientemente de su condición de oficiales o privadas, la facultad de imponer determinadas sanciones cuando quiera que los usuarios incumplan con sus obligaciones y deberes para con el sistema. De esta manera, “Las facultades correctivas adoptadas por parte de las E.P.S. han sido avaladas en reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, para sancionar (...).<sup>87</sup>”

Ante tan amplias facultades y misiones de la administración, en el ámbito de la potestad sancionatoria administrativa se originó un complejo funcionamiento práctico, que se verifica al repasar los distintos regímenes vigentes sobre la materia, los cuales pertenecen a distintos sectores de la administración, e involucran diversas autoridades con facultad sancionatoria. A manera de ejemplo tenemos las regulaciones ambientales (ley 1333 de 2009), las urbanísticas (ley 388 de 1997), las tributarias (decreto 624 de 1989), las cambiarias (decreto 2245 de 2011), las bursátiles (ley 964 de 2005), las del sistema financiero (ley 795 de 2003), en materia deportiva (decreto ley 1228 de 1995), relativas a la protección

---

<sup>86</sup> Sentencia C-213 de 2007, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>87</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-537 de 2004, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

de datos personales (ley 1581 del 2012), sobre la protección del consumidor (ley 1480 de 2011), entre muchas otras.

Sin embargo, en este tipo de legislación sancionatoria sectorial no existe un ordenamiento que englobe los elementos propios de ese particular derecho, por lo cual en la práctica concurren tantos regímenes sancionatorios sustanciales, como sectores específicos que contienen sanciones especiales aplicables a los agentes económicos de dichos sectores y en general para todos los ciudadanos. Es más, hasta antes de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, podía afirmarse lo mismo frente al procedimiento administrativo sancionatorio, panorama que por fortuna cambió.<sup>88</sup>

#### **2.4.5 Procedimiento administrativo sancionatorio**

Hasta antes de la ley 1437 de 2011 el procedimiento aplicable para cada régimen sancionatorio administrativo se encontraba disgregado en una multiplicidad de procedimientos especiales. A esta situación se sumaba el hecho de que en algunos regímenes se dejaron vacíos en el procedimiento establecido y en otros casos, ni siquiera se contempló qué procedimiento se debía aplicar.

Con acierto, el legislador al expedir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló y organizó por primera vez un procedimiento administrativo sancionatorio en seis artículos que conforman el Capítulo III los cuales sirven de eje básico para el ejercicio de la facultad sancionatoria administrativa.

El artículo 318 del Código Penal dispone:

---

<sup>88</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ALVARO NAMEN VARGAS  
Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159)

“El que adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles o su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley incurrirá, por esta sola conducta, en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veintiséis (126) meses y multa de hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

Cuando se trate de personas jurídicas incurrirán en las sanciones previstas en los incisos anteriores sus representantes legales y los miembros de la junta directiva cuando hayan participado en la decisión que traiga como consecuencia la conducta infractora descrita.

La pena privativa de la libertad señalada anteriormente se aumentará hasta en la mitad cuando la parcelación, urbanización o construcción de viviendas se efectúen en terrenos o zonas de preservación ambiental y ecológica, de reserva para la construcción de obras públicas, en zonas de contaminación ambiental, de alto riesgo o en zonas rurales.

Así, en el evento en que el particular realice una actuación urbanística con desconocimiento del presupuesto planteado, incurre en infracción urbanística, frente a lo cual, el municipio, a través de una actuación administrativa puede adoptar decisiones como la imposición de multas, la suspensión de la ejecución de las obras, la suspensión de los servicios públicos e incluso, la orden de demolición.

### **CAPÍTULO 3**

## **EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD APLICADO A LA DECISIÓN DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROPUESTA**

### **3.1 EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**

Mi propuesta de trabajo apunta a corroborar la hipótesis que propuse al inicio de este escrito, en la medida en que se debe aplicar el principio de proporcionalidad como modulador de la sanción disciplinaria. Para fundamentar la propuesta abordaré el principio de proporcionalidad a partir de normas legales, doctrina y jurisprudencia de la Corte Constitucional, con el inequívoco objetivo de evidenciar los rasgos esenciales que definen el aludido principio y que lo constituyen tanto en un “límite jurídico” infranqueable a la esfera de la potestad sancionatoria de la administración, como modulador de la sanción disciplinaria.

Como principio de proporcionalidad se ha entendido aquel que prescribe que la sanción debe ser proporcional a la falta cometida. En Colombia se ha reconocido que el Derecho disciplinario tiene su fundamento tanto en el Derecho penal, principalmente, como en el administrativo. Se hace necesario enunciar algunas normatividades donde este principio ha sido contemplado, al igual que reflexiones doctrinales y jurisprudenciales al respecto sobre el principio de proporcionalidad.

De acuerdo con lo anterior, mi propuesta de investigación pretende ocuparse de hacer un acercamiento al principio de proporcionalidad vinculado al tópico de la modulación de la sanción disciplinaria, no sin antes mencionar que la Constitución Política de 1991, consagró en favor de los colombianos una serie de derechos y garantías que se constituyen en el límite de la actuación del Estado en todos los

ámbitos, pero particularmente, en el ejercicio del Derecho sancionatorio y el Derecho disciplinario.

### **3.1.1 Desarrollo normativo**

El principio de proporcionalidad encuentra las siguientes regulaciones normativas:

Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), en su artículo 18 expresa que:

“La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley”.<sup>89</sup>

El Código Contencioso Administrativo en el artículo 36:

Decisiones discrecionales: “En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

El Decreto 1798 de 2000 (Por el cual se modifican las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional) en el artículo 18:

Proporcionalidad. “La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija este decreto”.

El Código Penal (Ley 599 de 2000), en el artículo 3º:

---

<sup>89</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 734 de 2002. Código único Disciplinario.



Principios de las Sanciones Penales: “La imposición de la pena o de la medida de seguridad responderá a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad...”.

La Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, en el artículo 94:

Proporcionalidad. “No se podrán ordenar medidas cautelares sobre bienes del imputado o acusado cuando aparezcan desproporcionadas en relación con la gravedad del daño y la probable sentencia sobre la pretensión de reparación integral o tasación de perjuicios”.<sup>90</sup>

Como se puede observar a lo largo de esta descripción normativa, el principio de proporcionalidad encuentra sus bases en la Constitución Política y es catado por todas las modalidades del derecho, toda vez que su aplicación constituye en un límite general para el ejercicio de la función de impartir justicia evitando la limitación de los derechos fundamentales.

### **3.1.2 Desarrollo Doctrinal**

Para consolidar mi propuesta que se concentra en aplicar el principio de proporcionalidad a las decisiones de Derecho urbanístico nacidas de las infracciones a este, es importante analizar brevemente en que consiste dicho principio desde la óptica de diferentes doctrinantes:

---

<sup>90</sup> COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Artículo 94. Bogotá editorial Temis.

Sobre el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso en sentido amplio distintos se puede resumir en palabras de Gloria Lopera del siguiente modo:

“Indagar sin más por la génesis del principio de proporcionalidad supone abrazar un objeto de investigación prácticamente inabarcable; un objeto cuya formulación dogmática actual representa la convergencia de ideas que han estado presentes de tiempo atrás en la cultura jurídica de occidente y que se han plasmado en múltiples instituciones jurídicas, con lo cual seguir sus huellas exigiría recorrer toda esa historia e ir tras la senda de esas múltiples ideas e instituciones que han contribuido a dar forma a tal principio en su versión actual (...)”<sup>91</sup> “Un amplio sector de la dogmática acoge la tesis según la cual el principio de proporcionalidad pertenece al conjunto de los llamados “límites de los límites” de los derechos fundamentales, es decir, opera como uno de los criterios empleados para controlar la actividad de los poderes públicos que incide en la órbita de tales derechos, particularmente la que lleva a cabo el legislador en ejercicio de sus competencias que la constitución le otorga para configurar, concretar o restringir los contenidos *ius fundamentales*”<sup>92</sup>

En el mismo sentido Cesar Becarías expresa que:

“Los obstáculos que aparten a los hombres de los delitos deben ser más fuertes a medida que los delitos sean más contrarios al bien público y en proporción a los estímulos que impulsan a ellos. Por ello debe existir una proporción entre los delitos y las penas”.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> LOPERA MESA, Gloria Patricia. p. 30.

<sup>92</sup> Ibid; p. 45.

<sup>93</sup> BECARÍAS, Cesar. De los delitos y de las penas. Aguilar, Madrid, 1982, p.138.

El doctrinante García Herreros advierte que:

“La falta de proporcionalidad o la desproporción entre los medios que el acto utiliza y los fines que persigue la ley al otorgar las facultades para realizarlo, es a nuestro juicio, causal de nulidad del acto”.<sup>94</sup>

Acerca de la proporcionalidad María José Alonso<sup>95</sup> advierte que:

“En una primera aproximación, la proporcionalidad podría definirse como la necesaria adecuación entre los hechos determinantes y el contenido del acto administrativo, en relación con los fines del mismo”.

En consonancia con lo anterior Moncada Zapata, define el principio de proporcionalidad apoyado en la Constitución Política así:

“La existencia de este principio de varias normas constitucionales, así: artículos 1º (Estado Social de Derecho, principio de dignidad humana), 2º (principio de efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución), 3º (reconocimiento de los derechos inalienables de la persona), 5º (responsabilidad por extralimitación de las funciones públicas), 11º (prohibición de la pena de muerte), 12º (prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o

---

<sup>94</sup> GARCÍA HERREROS, Orlando. Lecciones de Derecho Administrativo. 2º ED. Actualizada. Bogotá: Editorial Universidad Sergio Arboleda, 1997. p. 206

<sup>95</sup> ALONSO MÁS, María José. La solución justa en las resoluciones administrativas. Valencia: Editorial Tiran lo Blanch, Universidad de Valencia, 1998. p. 426 - 449.

degradantes), 13º (principio de igualdad) y 214º de la Constitución (proporcionalidad de las medidas excepcionales)”.<sup>96</sup>

Entendido el principio de proporcionalidad en sentido amplio o genérico, se integra de tres elementos a saber:

- a) el de utilidad o adecuación.
- b) el de la necesidad o indispensabilidad.
- c) el de proporcionalidad en sentido estricto. Cada uno de los subprincipios enunciados y que integran el principio de proporcionalidad, requiere de un análisis concreto al momento de su aplicación y que exige un enjuiciamiento de la sanción administrativa a imponer desde tres ángulos o puntos de vistas.

En primer lugar, la sanción administrativa ha de ser idónea en relación con el fin que se persigue, esto es, se requiere que al menos la medida facilite o tienda a la consecución del objetivo propuesto (es lo que la doctrina llama juicio de necesidad).

En segundo lugar, la medida o sanción (administrativa) ha de ser necesaria, o la más moderada entre todos los medios coercitivos con que dispone la administración, no sólo en el sentido de que ha de comprobarse si la acción disciplinaria o sancionatoria se justifica en razón del fin que se persigue, sino además constatar que la medida o sanción es imprescindible porque no hay otra más suave o moderada para tal propósito (la doctrina lo denomina juicio de indispensabilidad) y en tercer lugar, la sanción ha de ser proporcionada, esto es, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios y ventajas que perjuicios sobre los bienes o derechos en conflicto.

---

<sup>96</sup> ZAPATA MONCADA, Juan Carlos. Principios para la interpretación de la Constitución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. En: Revista PUC. No. 53 (2000), República del Uruguay. p. 158.

En este orden de ideas y para darle fuerza a la propuesta que dejo a consideración de los lectores, es necesario hacer un corto examen de lo que representa el juicio de ponderación para la teoría jurídica, quien lo ha considerado como un método de interpretación constitucional dirigido hacia la resolución de los conflictos surgidos entre principios constitucionales que poseen el mismo rango y que por lo tanto, exigen ser realizados en la mayor medida posible atendiendo a las posibilidades materiales y jurídicas.

Para Robert Alexy la ponderación no es más que:

“La optimización relativa a principios contrapuestos (...) Cuanto mayor sea el grado de insatisfacción o de detrimento de un derecho o de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacer el otro”.<sup>97</sup>

En la teoría jurídica la ponderación se completa con el llamado juicio de proporcionalidad en sentido estricto que consiste en acreditar que existe un cierto equilibrio los beneficios que se obtiene con la medida limitadora o con la conducta de un particular en orden a la protección de un bien constitucional o a la consecución de un fin legítimo, y los daños o lesiones que de dicha medida o conducta, se derivan para el ejercicio de un derecho o para la satisfacción de otro bien o valor, aquí es donde propiamente rige la ponderación.

Se trata en suma, de determinar el peso definitivo que en el caso concreto tienen ambos principios; cuando el juez pondera, está dentro de un margen valorativo de discrecionalidad, por lo que el juez ha de asumir el papel de diligente legislador y busca lo más apropiado.

---

<sup>97</sup> ALEXY. Robert. “Teoría de los derechos fundamentales” Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

La ponderación entra cuando se presentan colisiones entre principios, y se necesita confrontar el principio con los principios opuestos o las reglas opuestas que lo respaldan, es así como vemos que las colisiones se presentan cuando en el caso concreto un principio está determinado por la norma a aplicarse en el caso real y el opuesto también determina su aplicación. La ponderación es la forma de resolver la incompatibilidad normativa entre normas *prima facie* siendo estas normas de derecho fundamental.

El juicio de ponderación entra a estructurar un procedimiento para establecer cuál de los dos principios en colisión debe aplicarse en el caso real y concreto, y esto se determina dependiendo del peso que arroje cada principio al realizar dicho método, por eso es importante determinar los grados de afectación y de satisfacción de cada principio para llegar así a la dimensión de su peso en la concreción de la colisión, para llegar finalmente al mandato de optimización de alguno de ellos.

En el caso de colisión entre Derechos Constitucionales, tratados en este ejercicio investigativo donde se plantea qué intereses prevalecen en las decisiones de infracciones urbanísticas, a la luz del procedimiento administrativo sancionatorio creado por la ley 1437 de 2011, los particulares o los generales, le corresponde al juez llevar a cabo la respectiva ponderación. Mediante ésta, se busca un equilibrio práctico entre las necesidades de los titulares de los derechos enfrentados. La consagración positiva del deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, elevó a rango constitucional la auto-contención de la persona en el ejercicio de sus derechos. La eficacia constitucional de este deber, en consecuencia, exige de los sujetos jurídicos un ejercicio responsable, razonable y reflexivo de sus derechos, atendiendo a los derechos y necesidades de las demás y de la colectividad.

### 3.1.3 Desarrollo Jurisprudencial

El principio de proporcionalidad, como principio general del derecho, ha sido catalogado jurisprudencialmente como una regla general, en razón a que se establece en el ordenamiento jurídico como un elemento extrasistemático que el juez deberá materializar al momento del fallo y, así mismo, por encontrarse positivizado en el ordenamiento jurídico colombiano.

En la jurisprudencia se encuentran innumerables decisiones que desarrollan el principio de proporcionalidad, para efectos del desarrollo de este trabajo y luego de una revisión bibliográfica he escogido la sentencia T-437 de 2012 donde se trata el tema de la prevalencia del interés general sobre el particular, en un tema de carácter urbanístico como lo es la ocupación del espacio público; la Corte Constitucional argumenta que se debe hacer un juicio de ponderación toda vez que:

“Una clara controversia, donde opera el principio de confianza legítima, se da en los casos de restitución de espacio público. En una primera oportunidad, en la sentencia T-225 de 1992, la Corte disipó la tensión entre interés general e interés particular en la acción de tutela interpuesta contra la Alcaldía de Ibagué por los vendedores ambulantes de esa ciudad. En aquel entonces esta Corporación estableció que si bien el interés general prima sobre el particular, en virtud de la confianza legítima, el deber constitucional y legal de la Administración de preservar el espacio público, no puede ser ejercido de manera sorpresiva e intempestiva. Por este motivo, las medidas de desalojo deben estar antecedidas por un cuidadoso

estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular...”.<sup>98</sup>

La jurisprudencia ha establecido que debe preexistir una ponderación entre los beneficios toda vez que los particulares no pueden soportar una carga desproporcionada, en aras del interés general.

El artículo 58 de la Constitución protege el derecho a la propiedad y los demás derechos adquiridos “con arreglo a las leyes civiles” y dispone su función ecológica y social, es menester recordar que la Constitución solamente protege el derecho a la propiedad en la medida en que su adquisición se haya ajustado a los requerimientos del ordenamiento jurídico y siempre y cuando cumpla la función social y ecológica que por disposición superior está llamada a desempeñar. Este mismo artículo constitucional reconoce que en caso de conflicto entre el derecho a la propiedad particular y el interés general, éste debe primar y el derecho de propiedad ceder en procura de la satisfacción de aquel. Es decir, de conformidad con la configuración constitucional, el derecho a la propiedad, como todos los derechos constitucionales, no tiene un carácter absoluto o intangible y puede ser limitado cuando no se aviene a las reglas impuestas en el ordenamiento, especialmente cuando:

- No cumple la función social o ecológica que está llamada a prestar.
- Su adquisición no se ajuste a las previsiones de la normativa vigente.
- Entra en conflicto evidente con el interés general u otros derechos constitucionales y, después de una adecuada ponderación, en el caso concreto se hace necesario limitarlo.

---

<sup>98</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-437/12. Magistrado Ponente ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO. Bogotá D.C., 12 de junio de 2012.



Para fundamentar la propuesta se debe mirar el principio de proporcionalidad desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Corte ha expresado que:

“El principio de proporcionalidad aplicada a la planeación urbana exige contrastar los intereses públicos que se pretenden alcanzar con los medios empleados para ello, atendiendo a su adecuación y necesidad. Si el objetivo buscado con el diseño y construcción de una obra pública puede lograrse recurriendo a medios de igual eficacia pero menos gravosos, éstos deben preferirse a aquellos que perjudiquen mayormente a los ciudadanos afectados por la decisión”.<sup>99</sup>

En Sentencia T-288 de 1995, la Corte se ocupó del principio de proporcionalidad a la luz del derecho a la igualdad (de oportunidades), cuando a raíz de una acción de tutela interpuesta por unos minusvalidos, reclamaron el respecto a sus derechos fundamentales, dijo en ese momento la alta corporación:

“El traslado de los discapacitados a la tribuna sur se presenta como una medida inútil e inapropiada para brindar seguridad a todos los participantes. Ella no reporta una mayor seguridad para nadie en particular sino que, por el contrario, aumenta los riesgos para un sector específico de los participantes, llamado precisamente a recibir un trato especial. Además de la ineptitud de la medida empleada para garantizar seguridad, tampoco se encuentra demostrado que ésta sea necesaria o indispensable. La decisión de traslado de los petentes es notoriamente desproporcionada respecto del fin

---

<sup>99</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-530 de 1991. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá. 23 de septiembre de 1991.

buscado. El peligro claro y actual a que se somete a este grupo humano a cuyos miembros se les ofrece como alternativa el acceso por una rampa que no cumple las especificaciones técnicas de seguridad, aunado a la permanencia en un lugar donde los riesgos se ven aumentados significativamente respecto de los existentes en otro (pista atlética), comporta un daño eventual mayor al presunto beneficio que se pretende alcanzar en materia de seguridad. La actuación acusada configura una violación del derecho a la igualdad de oportunidades, ya que con ellas se discrimina, sin justificación objetiva y razonable, a los peticionarios respecto de los demás espectadores cuando se les somete a mayores esfuerzos y riesgos para acceder al goce de un derecho constitucional”.<sup>100</sup>

Posteriormente, se dijo sobre principio que:

“El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado”<sup>101</sup>.

Refiriéndose a la aplicación del principio, la Corte Constitucional expuso:

“El juicio de proporcionalidad -que debe ceñirse estrictamente a lo establecido en la ley- es necesariamente individual. A la luz de sus

---

<sup>100</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-288 de 1995. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá julio 5 de 1995.

<sup>101</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 022 de 1996 Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá, D.C., 23 de enero de 1996.

criterios podrá estimarse si el castigo impuesto guarda simetría con el comportamiento y la culpabilidad del sujeto al cual se imputa”.<sup>102</sup>

La Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de la Ley 488 de 1998, se vuelve a pronunciar sobre el principio diciendo que: “De la proporcionalidad de la sanción que se imponía al comprador, frente a la que se impone al vendedor. 1- A juicio de los suscritos, no es procedente el argumento expuesto en la sentencia, según el cual existe una evidente falta de proporcionalidad entre el valor dejado de pagar y el valor a pagar como sanción. El legislador en el artículo 77 de Ley 488 de 1998, establecía distinciones entre las sanciones administrativas que se aplicaban al vendedor y al comprador; al primero por no expedir la respectiva factura o documento equivalente, y al segundo por no exigir al vendedor la factura y no exhibirla ante los funcionarios de la DIAN. Para efectuar el análisis de proporcionalidad de las medidas que adoptaba el artículo 77 de la Ley 488 de 1998, es necesario, según la jurisprudencia de esta Corporación (sentencia C-022 de 1996), que se configuren tres requisitos: a) los medios escogidos deben ser adecuados para la consecución del fin perseguido; b) los medios empleados deben ser necesarios para la consecución de ese fin y, c) los medios empleados deben guardar proporción con los fines perseguidos; esto es, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes”.<sup>103</sup>

Posteriormente, mediante sentencia T-417 de 2000, la Corte Constitucional expresó sobre el aludido principio de proporcionalidad diciendo que:

“En esos términos, la cuestión a decidir en este proceso, aunque relacionada con las prestaciones que se derivan del contrato de

---

<sup>102</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-591 de 1993 Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D.C., 9 de junio de 2005.

<sup>103</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 1999 Magistrados Ponentes Alejandro Martínez Caballero Y Álvaro Tafur Galvis. Santa Fe de Bogotá, D.C., Septiembre 9 de 1999.

seguros, sólo de manera tangencial versa sobre ellas, puesto que se trata de juzgar sobre dos contenidos básicos del Estado social de derecho: por un lado, la garantía de los derechos fundamentales, y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts 5 y 86), y por el otro, el principio de la proporcionalidad, según el cual toda medida del Estado social de derecho debe ser en última instancia adecuada y asimilable por el afectado, pues de ese modo reconoce a todo individuo su dignidad individual, y se diferencia el Estado basado en su respeto del Estado transpersonalista anterior a la Carta Política del 1991. Este principio de proporcionalidad parte de la tesis de que en un Estado social de derecho no se exige al individuo someterse de antemano y sin más al ente colectivo del que forma parte; frente a los legítimos intereses de la sociedad en conjunto, también son legítimos los intereses individuales, y el principio de proporcionalidad plantea el respeto por todos ellos, pues en caso de conflicto, la solución no puede ser la automática preferencia por el interés social; en cambio, unos y otros intereses deberán ser ponderados y, en la medida de lo posible, preservados”.<sup>104</sup>

Respecto de la finalidad del principio, expreso la alta Corporación:

“Los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. El principio de proporcionalidad busca que la medida no solo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo.

---

<sup>104</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-417 de 2000, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá D.C., 11 de abril de 2000.

De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración. (...) Aunque existe una justificación razonable para aceptar el criterio diferenciador enunciado, éste debe ser proporcional. El juicio de proporcionalidad entre el fin buscado por la norma y los medios escogidos para ello tiene en cuenta no sólo la necesidad y la adecuación de estos últimos al primero, sino además la existencia de otros medios alternativos que, siendo menos gravosos de intereses o bienes jurídicos legítimos, podrían lograr igual cometido. La exigencia de una justificación objetiva y razonable para establecer una diferenciación comporta la necesidad de que los medios empleados sean adecuados, proporcionales y oportunos. Un medio como la facultad discrecional de la administración puede ser adecuado y proporcional con relación al fin del buen servicio buscado, pero por su ejercicio inoportuno ser inconstitucional, al contrariar intereses legítimos de una persona mientras se encuentra en determinadas circunstancias. La oportunidad en el uso de un medio está condicionada a las circunstancias del caso concreto. Igualmente, la actuación pública es desproporcionada cuando es contraria a las exigencias de la buena fe, en cuanto la autoridad adopta una decisión que no es la conducta racional y recta que podría esperarse de una persona en la misma situación”.<sup>105</sup>

Recogiendo las ideas expresadas sobre el tema y haciendo un análisis de ellas puedo concluir que el ente sancionador debe realizar un juicio de ponderación, proporcionalidad, igualdad y, sobre todo, interdicción a cualquier posibilidad de arbitrariedad. De no entenderse en este sentido, sencillamente estaríamos ante la

---

<sup>105</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T- 422, junio 19 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

postulación del abuso del derecho; ello en el entendido de que si bien es cierto se habla de la prevalencia del interés general como un orden constitucional, no se pueden olvidar los derechos fundamentales, también de mandato constitucional, por ello al momento de aplicar una sanción de carácter urbanístico.

En las circunstancias concretas tratadas en este texto sirven procedimientos y técnicas interpretativas como la ponderación útil para definir los particulares alcances del derecho sancionatorio urbanístico de modo que permita establecer y analizar las circunstancias específicas en las que se presenta la controversia para tomar una decisión.

Con base en lo anterior, es mi recomendación establecer una serie de criterios de ponderación entre el interés general y el interés particular, al momento de imponer una sanción urbanística, toda vez que, es necesario encontrar un punto de equilibrio entre el interés particular e interés general a la hora de interponer sanciones urbanísticas a la luz del nuevo Estatuto Sancionatorio Administrativo.

Mi anterior aseveración se fundamenta en la medida de que al igual que los derechos reconocidos a los ciudadanos, las potestades otorgadas a la Administración no son absolutas y por lo tanto deben ser limitadas para que su ejercicio no sea arbitrario. Consecuente con lo que he expresado, recalco que no se puede concebir un poder punitivo que desconozca las garantías más importantes reconocidas al ciudadano, por ejemplo el derecho a la vivienda digna; de allí que el poder punitivo que le es confiado al Estado deba ser siempre el resultado de la ponderación de dos extremos; el interés general frente al interés particular.

El Estado goza en el cumplimiento de sus deberes sancionatorios y requiere considerar la totalidad de los aspectos relevantes y efectuar una ponderación

conducente a un satisfactorio equilibrio entre las exigencias de los intereses generales y los derechos subjetivos implicados (en términos de minimización en la mayor medida posible de las afecciones de éstos mediante búsqueda de alternativas viables y selección de las menos onerosas).

Tomando a Pineda Castro la propiedad sólo puede ser limitada en atención a la función pública, lo cual puede ocurrir por motivos de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc. No obstante, considero que si la acción urbanística genera situaciones en las cuales se afecte el núcleo esencial de alguno de los atributos de la propiedad, como se ha dicho, vulnera la propiedad misma. El beneficio que recibe la sociedad con la acción urbanística, bien puede ser legítimo, pero al vulnerar el derecho de uno de sus integrantes, se afecta el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En el campo del Derecho urbano, el respeto a la proporcionalidad se materializa con la adopción de restricciones al derecho de propiedad que sean proporcionales a la finalidad que con ellas persigue la autoridad pública, pues donde haya proporcionalidad no habrá arbitrariedad. Por ello cuando los agentes públicos adoptan medidas que limitan el ejercicio del derecho de propiedad de los individuos deben valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable y disponer aquella que resulte proporcionalmente más adecuada al fin perseguido por la legislación urbanística.

Por ende, se debe contemplar la obligación de aplicar sanciones con plena observancia del principio de proporcionalidad, condición que se erige en garantía frente del ejercicio de las actuaciones de la administración.

En este orden de ideas considero que el principio de proporcionalidad debe ser aplicado obligatoriamente en las decisiones urbanísticas, y debe cumplir una doble

función en primer lugar, servir de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. En segundo lugar, servir como criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa.

Se concluye que frente a los derechos al adecuado ordenamiento urbanístico de la ciudad, el derecho de propiedad se ve claramente reconceptualizado. Si la acción urbanística se enmarca dentro de los alcances propios de la función social, simplemente se estaría determinando el contenido de la propiedad.

Si genera situaciones en las cuales se afecte el núcleo esencial de alguno de los atributos del módulo privado de la propiedad, vulnera la propiedad misma. Ahora, el beneficio social de la acción urbanística, puede ser legítimo, pero al vulnerar el derecho de propiedad.

En el evento de que la acción urbanística afecte el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios pero respetando el núcleo esencial de los atributos de la propiedad, el afectado tendría derecho a una justa compensación por la mayor carga impuesta, de manera que se garantice el restablecimiento del equilibrio señalado.

Teniendo en cuenta que las condiciones de desarrollo de los municipios y distritos en Colombia son bastante disímiles, y que los procesos de implementación de mecanismos de gestión del suelo no tienen el mismo grado de evolución en las diferentes latitudes del territorio nacional, es necesario que se busque establecer de manera ampliada en las administraciones locales, un criterio de ponderación de los derechos que se enfrentan cuando se realizan procesos de infracción urbanística, Por lo expuesto se propone que se establezcan criterios de



ponderación entre el interés general y el interés particular, cuando se realizan procesos de infracción urbanística, como lo expresa la Corte Constitucional en sentencia C-544 del 28 de julio de 2007 donde aclara que se debe verificar que la medida tomada busque un objetivo constitucionalmente válido; que sea necesaria. alternativa menos gravosa y que sea proporcionada en sentido estricto, es decir que los beneficios que genera sean mayores que la restricción del derecho.

De conformidad con lo expuesto, me permito concluir que las sanciones urbanísticas deben adelantarse de tal forma que no se lesione desproporcionadamente el interés particular y los derechos fundamentales como el derecho a la vivienda digna de los sectores más vulnerables y pobres de la población, Por lo tanto es deber de las autoridades municipales competentes incorporar en las políticas públicas referentes al derecho administrativo sancionador la provisión de alternativas a favor de quienes se ven perjudicados por ellas.

En el caso específico que me ocupa en este escrito se trata de construir criterios de ponderación para establecer la prevalencia del interés general o el interés particular, ambos de carácter constitucional, en determinados casos cuando se realizan procesos de infracción urbanística. Si bien es cierto prima el interés general, también es cierto que los particulares tienen derechos fundamentales que no deben ser desconocidos.

Teniendo en cuenta lo anterior se deben analizar los aspectos con los que se lleva a cabo el juicio de ponderación mediante el cual, se evalúa el principio que deberá prevalecer:

**1. Fin legítimo.-** Que podría explicarse como el hecho de que el motivo que implica la colisión de principios constitucionales resulte de un fin constitucionalmente legítimo que lo fundamente, esto quiere decir, que la medida

de restricción que impondrá un aspecto constitucional a otro, no resulte gratuita o caprichosa, pues de lo contrario no habría forma de realizar una ponderación válida.

**2. Idoneidad o adecuación.-** Que la medida restrictiva resulte adecuada para cumplir el fin legítimo, pues de lo contrario se estaría afectando o limitando un derecho fundamental sin lograr nada a cambio.

**3. Necesidad.-** La medida cuestionada debe ser dentro de las alternativas posibles la que menos restinga al derecho fundamental que se afecta.

**4. Proporcionalidad en sentido estricto.-** Se podría decir que este aspecto resulta el núcleo del juicio de ponderación y consiste en que la medida debe ser proporcional, lo que implica respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

Es en esta fase donde se da el verdadero juicio de ponderación, también llamado juicio de proporcionalidad, pues aun cuando el fin legítimo, la idoneidad y la necesidad resultan factores que van dando luz al juicio de ponderación, es en la proporcionalidad donde atendiendo a los requisitos previos se da el verdadero juicio de valor que habrá de determinar cuál es el principio constitucional que debe prevalecer, habrá de determinar si el derecho constitucional reglamentado en la ley debe prevalecer al que se le contraponga por tener un fin legítimo, ser idóneo y necesario, pero sobre todo por representar un beneficio evidentemente superior en relación con el perjuicio que se cause con la restricción respectiva, restricción que no puede considerarse absoluta y mucho menos general, en atención a que siempre habrá que atender a las circunstancias específicas del caso.

Concluyendo entonces, que el objetivo del juicio de ponderación es que el resultado del balance entre ventajas y desventajas o entre beneficios y costos, siempre derive en un resultado o cociente positivo, si se quiere superavitario, entendiendo que el beneficio supere al daño, a partir de un equilibrio entre las razones pertinentes y que se atiendan en la medida del óptimo posible para casos concretos.

Mi propuesta apunta a que siendo el principio de proporcionalidad un principio que restringe la órbita de la discrecionalidad administrativa y se constituye en un límite general para el ejercicio de toda función administrativa que suponga la limitación de los derechos fundamentales. Y en el caso de encontrarse en colisión un derecho con el ejercicio de otros derechos fundamentales o con la garantía de otros fines constitucionales, la restricción del primero debe encontrarse justificada.

En este orden de ideas la propuesta que planteo se entiende desde la perspectiva de aplicar el principio de proporcionalidad a la decisión de infracciones urbanística, y tiene su asidero en el entendido que el régimen sancionatorio disciplinario constituye un ordenamiento jurídico que desarrolla el poder de control de la función pública y social, con miras a lograr el cabal cumplimiento de su cometido legal y social (asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado). Se trata del ejercicio de la potestad de autocontrol del Estado moderno, que se traduce en el poder de sancionar las infracciones de los agentes de la administración por faltas en el ejercicio de sus funciones mediante un procedimiento legalmente establecido, destinado a calificar las fallas e imponer las sanciones al empleado responsable.

### 3.2 ANÁLISIS DE UN CASO REAL

La impresionante caída de un edificio en un sector de estrato 6 de Medellín ha abierto una polémica sobre los riesgos y las responsabilidades relacionados con el tipo de ocupación del territorio de las ciudades y los controles que se ejercen a la actividad de la construcción.

Ante el riesgo de una urbanización descontrolada en zonas de ladera, en el 2006 se modificó el Plan de Ordenamiento Territorial de esa ciudad para hacer más restrictiva la construcción en lugares como El Poblado y ya en 2004 se había condicionado la conexión de servicios públicos a la verificación del cumplimiento de todas las condiciones contenidas en las normas urbanísticas y la licencia de construcción. Si el edificio Space se hubiera tenido que ajustar a lo que Medellín dispuso en las modificaciones al Plan de Ordenamiento Territorial del 2006 no se hubiera podido construir como se construyó.

En este caso específico se interponen dos intereses por un lado los ciudadanos residentes que ven amenazados sus intereses o su calidad de vida, y por el otro los constructores, las oficinas de planeación y de medio ambiente y demás entes públicos competentes o con poder para la construcción de ciudad.

La construcción del predio no puede hacerse con las condiciones que a su libre arbitrio disponga el propietario. El predio sólo puede ser construido bajo las reglas que haya señalado el municipio a través de las normas urbanísticas generales, en relación con la altura, el número de pisos, el índice de ocupación, el índice de construcción, los aislamientos, los antejardines, etc. Incluso, cumplidas todas las obligaciones, el aprovechamiento del suelo en términos del uso al cual se puede destinar y el correspondiente nivel de intensidad, sigue dependiendo de la acción urbanística, la cual le señala si puede destinarse a vivienda, comercio, industria, etc.

De conformidad con lo expuesto, si al suelo se ha asignado una clasificación y usos que le permitan al titular del derecho usar y gozar de su predio, la propiedad se hallará plenamente garantizada, entonces el derecho de propiedad se encuentra supeditado al resultado de las acciones urbanísticas del municipio. Por ende si en el caso del edificio Space el Municipio avaló todas las normas para su construcción no tienen porque sus ocupantes y propietarios soportar cargas que no le corresponden, debido al incumplimiento de dichas normas urbanísticas por parte de la constructora.

Medellín incurrió en falta o falla del servicio porque no vigiló ni controló la construcción del edificio SPACE, antes y después, dado que era su deber vigilar que en su ejecución la constructora cumpliera con todos los estándares y técnicas que establece la ingeniería para la construcción de obras como ésta, de conformidad con las normas de sismo resistencia y con el Decreto 1469 de 2010.

El Municipio de Medellín, según lo establece el decreto en mención, debió ejercer a través de Planeación Municipal, el control anterior y posterior de la construcción del Edificio Space. Parte del control posterior es el permiso de ocupación de los apartamentos, el cual no se debió otorgar, porque con ello se llevó a sus habitantes no sólo a la ruina, sino también a la muerte.

La responsabilidad por el incumplimiento de las condiciones de calidad e idoneidad en lo que concierne a defectos y a fallas de las estructuras de una construcción destinada a vivienda, no es sólo del curador que otorga la licencia y del constructor que desarrolla la obra, sino también del Municipio, quien es el ente encargado de ejercer el control durante la ejecución y posteriormente cuando permite que se ocupen las vivienda.

El anterior es un claro ejemplo de que las acciones sancionatorias urbanísticas deben fundamentarse en la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Donde se evidencie una verdadera mediación entre los intereses particulares y generales, así, la imposición de obligaciones excesivas, como las impuestas a los habitantes del edificio sapace que debieron desalojar su vivienda por la falta de control que ejerció el municipio en su construcción genera un desequilibrio en las cargas públicas (distribución equitativa de las cargas y los beneficios), de manera que al romper con uno de los principios del ordenamiento de la ciudad, la propiedad privada no estaría obligada a soportar sus efectos.

Al respecto establece la Corte que la propiedad está compuesta por dos módulos sustancialmente integrados: uno corresponde a la función social que coincide con el momento comunitario y solidario y; el otro corresponde al módulo privado que se orienta a la satisfacción del interés individual que contiene la titularidad del derecho y los poderes y facultades en que se vierte la relación de pertenencia.

La función social constituye un elemento estructural de la propiedad privada en tanto que, el interés social y el interés individual contribuyen a conferirle contenido y alcance. El contenido social la condiciona a la realización de las funciones y fines que le asigne el legislador para la obtención de relaciones sociales más equitativas. La función social de la propiedad no conlleva al sometimiento de la propiedad urbana a las atribuciones discrecionales de las autoridades municipales, sino que impone al titular el deber de usarlos conforme a los planes urbanísticos locales, que a la vez deben ser desarrollo administrativo de la ley, de manera que pueden apuntar a la supresión de ciertas facultades o, a su ejercicio condicionado u obligado de ellas (por ejemplo el *usus*, *facultad esencial* derivada de la propiedad, puede verse subordinado a la determinación del planeamiento urbano).

Para concluir quiero destacar que el Estado Colombiano en el ejercicio del derecho disciplinario sancionador debe encontrarse sometido a unos límites, como por ejemplo, las garantías individuales y la seguridad jurídica en virtud de la cláusula del Estado Social de Derecho adoptado en 1991, para evitar precisamente la arbitrariedad y la desproporción en el cumplimiento de la sanción disciplinaria, sacrificando los derechos fundamentales del sujeto activo en la comisión de una conducta punible o un ilícito disciplinario, desconociendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Desde la perspectiva del principio de legalidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 de nuestra Constitución, a cuya aplicación se tiene derecho en la esfera disciplinaria, se ve vulnerado cuando la imposición de sanción no es congruente con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 732 de 2002; la discrecionalidad del operador jurídico en el proceso de individualización para graduar la sanción a imponer, ha de entenderse como aquella que le permite moverse dentro del ámbito los límites establecidos por cada una de las sanciones. Por ende, es de vital importancia tener en cuenta el principio de proporcionalidad a la decisión de infracciones urbanísticas, la sanción disciplinaria debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido. En otras palabras, la aplicación de la proporcionalidad en sentido estricto significa que las ventajas que se obtienen mediante la imposición de una sanción, debe compensar los sacrificios que dicha sanción implica para los derechos y garantías fundamentales del disciplinado.

## CONCLUSIONES

El capítulo 1 concluye que a pesar de que existen diferentes antecedentes normativos que se refieren a la regulación de los usos del suelo y de las intervenciones administrativas sobre el territorio, puede afirmarse que el Derecho urbanístico en Colombia es de reciente formación legal, en el mismo sentido vale la pena recordar que los principios de origen constitucional que resultan directamente aplicables al derecho urbanístico son diversos, y entre ellos puede destacarse la prevalencia del interés general la participación ciudadana, la igualdad ante las cargas públicas, la garantía del derecho a la vivienda digna, la función social y ecológica de la propiedad, entre otros, todos ellos con desarrollos precisos en la legislación urbanístico; por ende, el procedimiento administrativo sancionatorio debe estar armonizado con los derechos y el principio de proporcionalidad, que se deduce del deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

En el capítulo 2 se concluye que no puede aplicarse de una manera neutra el principio constitucional referente a la prevalencia del interés general sobre el particular porque no se pueden desconocer los derechos fundamentales de las personas que resulten afectadas ante una decisión de carácter urbanístico sancionatorio. En definitiva, el interés general no es un principio que pueda aplicarse en abstracto o en virtud de la visión que se tenga del desarrollo y del progreso, sino que debe tener en cuenta “al otro”. En virtud de lo anterior, la tensión entre el interés general y el interés particular y las tensiones constitucionales derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio en el marco del derecho urbano en Colombia. No deben abordarse como si algunos particulares se opusieran al bienestar común, sino desde la perspectiva de la efectividad de los derechos. Esto es, en aplicación de este principio no se puede desconocer las garantías que pueden exigir las personas en situación de vulnerabilidad y su reconocimiento como plenos sujetos de derechos. En este



sentido las autoridades no deben esperar a que las personas que van a ser impactadas negativamente por una sanción urbanística reclamen por la efectiva realización de sus derechos, sino que en cumplimiento de su obligación constitucional, deben comprometerse en la protección de los mismos.

Por lo anterior, no puede aplicarse de una manera neutra el principio constitucional atinente a la prevalencia del interés general sobre el particular porque en desarrollo de la política pública se pueden desconocer los derechos fundamentales de las personas que resultaran afectadas ante la ejecución de una sanción urbanística.

El capítulo 3 hace referencia a la propuesta de trabajo que consiste en la necesidad inicial de entender que las condiciones de desarrollo de los municipios y distritos en Colombia son bastante disímiles, y que los procesos de implementación de mecanismos de gestión del suelo no tienen el mismo grado de evolución en las diferentes latitudes del territorio nacional, por lo tanto se debe buscar establecer de manera ampliada en las administraciones locales, un criterio ponderación de los derechos que se enfrentan cuando se realizan procesos de infracción urbanística; ello teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad .

La propuesta hace un análisis del juicio de ponderación que conduce a que en un caso concreto se le otorgue primacía jurídica a un principio frente a otro, sin que en todas las hipótesis de conflicto, la solución deba ser exactamente la misma, pues dependerá de las circunstancias fácticas y jurídicas que se hagan presente en cada asunto. Este juicio de ponderación, no es más que buscar el equilibrio entre los principios o derechos enfrentados, ya siendo conciliados de forma armónica, o cediendo uno frente al otro, claro está, sin desconocer la importancia del principio o derecho cedido, pues lo que se busca es una solución ajustada a un problema específico, el cual no admite ser tomado como base a situaciones

similares, ya que la ponderación varía de una situación a otra por las circunstancias que la rodean.

Es necesario verificar si las normas sancionadoras están integrando el principio de proporcionalidad con el contenido del Estado Social y Democrático de Derecho, al examinar la violación de derechos fundamentales frente a las decisiones discrecionales de las autoridades administrativas, toda vez que, el poder punitivo tiene unos límites dados por el principio de proporcionalidad, en virtud del cual la graduación, en abstracto y en concreto, de la sanción, debe hacerse de acuerdo con la gravedad del injusto, y el grado de culpabilidad.

Cursa en el Congreso de la República una reforma que apunta a un cambio significativo en el proceso disciplinario sancionatorio, donde se tenga en cuenta el principio de proporcionalidad, para que los límites trazados al ejercicio de los derechos, sean ajustados, esto es, no deben ir más allá de lo indispensable para permitir la máxima efectividad de los derechos en pugna. Esta reforma radicada en agosto de 2014, propone dentro de los principios de la sanción disciplinaria la imposición de la proporcionalidad y razonabilidad.

En este sentido resulta loable la labor que está emprendiendo la Procuraduría por cuanto se está tomando en serio la finalidad social del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C. P., art. 2), y se pretende impedir que, por la vía de la restricción injustificada de los derechos, termine por socavarse el contenido de uno o varios de ellos.

En este orden de ideas se concluye que la imposición de cualquier sanción disciplinaria y de carácter urbanístico deberá responder a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad y así permitir que se apliquen unas reglas claras, equitativas y proporcionales en todos los casos. Dicho principio

entendido como un principio general del derecho, y que en el caso urbanístico se debe materializar al momento del fallo, y que obliga a contar con él en todas las esferas de actuación administrativa de forma que su aplicación resulta obligatoria a la hora de poner en marcha cualquier tipo de sanción urbanística.

Tratándose del Derecho urbanístico el principio de la proporcionalidad tiene especiales matices, pues si bien rige en todo el ordenamiento jurídico, sobre todo en el derecho penal y constitucional, donde ha tenido especial desarrollo, en el derecho administrativo ha tenido su propia dinámica o evolución, sobre todo con ocasión del ejercicio de la potestad discrecional.

Se debe resaltar la importancia de la aplicación del principio de proporcionalidad en el ejercicio del poder sancionatorio de la administración, pues esta potestad, que de acuerdo al Estado Social de Derecho, tiene limitaciones, puede ser valorada por el juez, quien determinará si se ajusta o no a los postulados de la justicia y la equidad, propios de las actuaciones del Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### REFERENTES NORMATIVOS

- COLOMBIA. CONSTITUCION POLÍTICA 1991. Bogotá. Editorial Temis 2012.
- COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 810 de 2003. Tomado del Diario Oficial 45220 del 16 de junio de 2003. El Artículo 1º. Modificó el artículo 103 de la Ley 388 de 1997.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 902 DE 2004. Tomado del DIARIO OFICIAL No. 45.622, 27, JULIO, 2004. Artículo 1. Modificó el artículo 15 de la Ley 388 de 1997.
- COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 1185 de 2008. por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. Tomado del DIARIO OFICIAL. No. 46.929. 12, MARZO, 2008. Artículo 1º. Modificó el artículo 4 de la Ley 397 de 1997.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DECRETO Ley 019 de 2012. En: DIARIO OFICIAL. No. 48.308. 10, ENERO, 2012. Artículo 212. Modifica el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 397 de 1997 que fue anteriormente modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DECRETO 769 DE 2009.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DECRETO 1504 de 1998. “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los

planes de ordenamiento territorial”. En: DIARIO OFICIAL No. 43.657, 03, AGOSTO, 1998.

- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DECRETO 1504 de 1998. Diario Oficial No. 43357 de agosto 6 de 1998.
- COLOMBIA. Congreso de la República. LEY 388 DE 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091, 18 de julio de 1997.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 DE 2011. Tomada del DIARIO OFICIAL No. 47.936. 18 de enero de 2011.
- COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1454 de 2011. por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48115 de junio 29 de 2011
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DECRETO 1469 de 2010. Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones. Tomada del DIARIO OFICIAL. No. 47.698. 3 de mayo de 2010.

## **REFERENTES JURISPRUDENCIALES**

- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-530 de 1991 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá 23 de septiembre de 1991.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia 425. Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón. Santafé de Bogotá, D.C., 24 de junio de 1992

- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T- 422 de 1992. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, junio 19 de 1992.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia Corte Constitucional C-126 de 1993. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell. Bogotá 1993.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-288 de 1995. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá julio 5 de 1995.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1996. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Santa Fe de Bogotá, D.C., 16 de octubre de 1996.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 022 de 1996 Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá, D.C., 23 de enero de 1996.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-591 de 1993 Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, D.C., 9 de junio de 2005.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C - 285 de 1997. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Santafé de Bogotá, D.C., 5 de junio de 1997.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-674 de 1999 Magistrados Ponentes Alejandro Martínez Caballero Y Álvaro Tafur Galvis. Santa Fe de Bogotá, D.C., Septiembre 9 de 1999.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C – 579. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, D.C., junio de 2001.

- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1161 de 2000. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1112 de 2000. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-438 de 1992. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
- COLOMBIA. Corte Constitucional Sentencia T-537 de 2004, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 818 de 2005. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D. C., 9 de agosto de 2005.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-213 de 2007, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- COLOMBIA. Corte Constitucional, sentencia C-544 del 28 de julio de 2007, Magistrado Ponente Marco Gerardo. Bogotá 2007.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia SU 1010 de 2008. magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C., 16 de octubre de 2008.
- COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia 482 de 2012. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1454 de 2011M.P. Adriana María Guillén Arango. Bogotá 27 de junio de 2012.A

- COLOMBIA. Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: ALVARO NAMEN VARGAS. Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00392-00(2159)

## **REFERENTES DOCTRINALES.**

- ALONSO MÁS, María José. La solución justa en las resoluciones administrativas. Valencia: Editorial Tiran lo Blanch, Universidad de Valencia, 1998.
- BECARÍA, Cesar. De los delitos y de las penas. Aguilar, Madrid, 1982.
- GARCÍA HERREROS, Orlando. Lecciones de Derecho Administrativo. 2º ED. Actualizada. Bogotá: Editorial Universidad Sergio Arboleda, 1997.
- HELLER H., Teoría del Estado, Traducción de L.Tobío, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- LEMUS CHOIS Víctor y LEMUS CHOIS Aída Valentina Introducción a las infracciones urbanísticas. ISBN: 978-958-35-0757-1.
- OSSA ARBELÁEZ. Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. 1º Edición. Legis. 2000.
- PERLOFF, Harvey S. La calidad del medio ambiente urbano, colección de urbanismo OIKOS-TAU, Ediciones Villassar De Mar. Barcelona- España.



- POSSE PATIÑO, Miguel. Derecho Ambiental Colombiano. Colombia: Legis, 1999.
- PINEDA CASTRO Gleison UNIVERSIDAD DEL ROSARIO FACULTAD DE JURISPRUDENCIA. MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO.
- QUIÑÓNEZ HERNÁNDEZ, Gustavo Adolfo. PROCESO JURISDICCIONAL DISCIPLINARIO, 2002.
- REYES ECHANDIA. Alfonso. Derecho Penal. Parte General. 5ª Reimpresión de la Undécima Edición. Temis. 1996.
- ROTHER, Hans. Derecho Urbanístico Colombiano. Universidad Nacional De Colombia. Editorial TEMIS, 1990.
- VANEGAS TORRES, Gustavo y otros. Guía para la Elaboración de Proyectos de Investigación en Derecho, segunda edición. Bogotá: Universidad Libre, 2003.
- VARAS, María de Jesús y RUBIO, Isabel. La observación. En: Selección de lecturas de Metodología, métodos y técnicas de investigación social (Colectivo de autores). La Habana: Editorial Félix Varela, 2002.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. Décima tercera edición. Editorial Legis. Bogotá. 2011.
- VILLEGAS GARZÓN, Óscar. EL PROCESO DISCIPLINARIO. Segunda Edición, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 2004

- ZAPATA MONCADA, Juan Carlos. Principios para la interpretación de la Constitución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. En: Revista PUC. No. 53 (2000), República del Uruguay.

## **INFOGRAFÍA**

GRACIA PELAYO Manuel. En un Estado social la Constitución es sólo una parte del sistema político. Febrero de 1978. En: [http://elpais.com/diario/1978/02/01/espana/255135659\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1978/02/01/espana/255135659_850215.html). Consultado el 20 de octubre de 2013.

<http://www.docencia.udea.edu.co>. Consultado el 10 de octubre de 2013.