

Apunte Sobre Infracciones Urbanísticas en la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía¹

Comments on Urban Offenses in Law 1801 of 2016 National Police Code

Claudia Viviana Hernández Ávila² , Carolina Blanco Alvarado³ 

¹ Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano - Colombia

² Universidad Libre - Colombia



Para citaciones: Hernández Ávila, C., & Blanco Alvarado, C. (2022). Apunte Sobre Infracciones Urbanísticas en la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 14(27), 66-82. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.27-2022-3809>

Recibido: 25 de octubre de 2021

Aprobado: 15 de diciembre de 2021

Editor: Fernando Luna Salas. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2022. Hernández Ávila, C., & Blanco Alvarado, C. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

La finalidad del presente artículo es contextualizar las infracciones urbanísticas reguladas en el nuevo Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, e identificar la naturaleza jurídica de las normas urbanísticas, en razón a que la citada norma derogó en esta materia, a la Ley 388 de 1997. Lo anterior en razón a que resulta imprescindible comprender que, a pesar de su derogatoria, esta normatividad es aplicable para procedimientos sancionatorios iniciados con anterioridad a la vigencia del nuevo Código Nacional de Policía.

En este sentido, el objetivo del presente documento tiene como finalidad abordar de forma específica las modificaciones que introdujo la Ley 1801 de 2016- Código Nacional de Policía-, a la Ley 388 de 1887, en materia de infracciones y sanciones urbanísticas, en un esfuerzo legislativo por fortalecer el control urbanístico en Colombia.

El presente manuscrito pretende desde la investigación cualitativa, comprender de manera profunda las infracciones urbanísticas reguladas en el nuevo Código Nacional de Policía, - Ley 1801 de 2016. En este orden de ideas, el presente capítulo de libro desde un proceso de investigación técnico-metódico, y atendiendo el método de investigación dogmático, pretende explicar el marco normativo de las infracciones urbanísticas reguladas en el nuevo Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016.

Palabras clave: Sanciones Urbanísticas; Plan de Ordenamiento Territorial; Territorio.

¹ El presente trabajo es producción académica del Proyecto de Investigación: "Las esferas de la Globalización", en el marco del Grupo de Investigación: "Estado, Derecho y Territorio", realizado con el apoyo estructural y financiero de la Universidad Libre, Sede Bogotá, Colombia.

² Abogada de la Universidad de los Andes (Colombia). Especializada en Derecho Administrativo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Magister en Derechos Fundamentales – Universidad Carlos III de Madrid (España). Docente de la Institución Universitaria Politécnico Gran Colombiano. Consultora de Derecho Urbanístico e inmobiliario. www.claudiahernandezderechosurbanistico.com - correo.claudiahernandez@hotmail.com

³ Abogada de la Universidad Externado de Colombia; PhD en Derecho, Universidad Santo Tomas (Bogotá); docente investigadora de la Universidad Libre, Bogotá. carolinablancoalvarado@hotmail.com

ABSTRACT

The purpose of this article is to contextualize the urban infractions regulated in the new National Police Code - Law 1801 of 2016, and to identify the legal nature of the urban regulations, since the aforementioned law repealed Law 388 of 1997 in this matter. This is due to the fact that it is essential to understand that despite its repeal, this regulation is applicable to sanctioning procedures initiated prior to the entry into force of the new National Police Code.

In this sense, the purpose of this document is to specifically address the amendments introduced by Law 1801 of 2016- National Police Code-, to Law 388 of 1887, regarding urban infractions and penalties, in a legislative effort to strengthen urban control in Colombia.

The present manuscript aims from qualitative research, to understand in depth the urban infractions regulated in the new National Police Code, - Law 1801 of 2016. In this order of ideas, this book chapter from a technical-methodical research process, and attending the dogmatic research method, aims to explain the normative framework of urban infractions regulated in the new National Police Code, - Law 1801 of 2016.

Keywords: Urban Planning Sanctions; Land Management Plan Territory; Territory.

Introducción

El Derecho Urbanístico se constituye en la actualidad como disciplina del derecho público, a pesar de su innegable relación con otras ramas del derecho (Naranjo, Naranjo & Navas, 2018). Hoy parece incuestionable que el derecho urbanístico hace parte del denominado derecho público y por lo tanto, debe ser estudiado según las particulares de esta rama (Arbouin, 2019; Blanco, 2015). En este sentido, es de importancia resaltar que el Derecho Urbanístico es “un conjunto de normas jurídicas, preponderantemente de derecho público, que regulan las relaciones entre los individuos y entre estos y el Estado, en función del aprovechamiento del espacio social; esto es, de todo el territorio susceptible de ser provechado para el establecimiento o desarrollo de asentamientos humanos” (secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas”, 1978, p. 32)

La planificación de los municipios, la racionalización del espacio, su redistribución, el volumen de edificabilidad, la determinación de los usos del suelo, etc., suponen competencias administrativas que por su especialidad demandan normas especiales enmarcables en el denominado Derecho Urbanístico (Caicedo, 1990; Sánchez & Calderón, 2017). En este orden de

ideas, en Colombia, resulta procedente anotar, que el Derecho Urbanístico es un sistema normativo más o menos desconocido y en construcción, que en los últimos años ha cobrado importante relevancia y visibilidad, por el acelerado y evidente desarrollo de los centros urbanos (Zuleta, 2019; Morón, 2017). Lo anterior es concurrente con el desarrollo de las competencias territoriales que la Constitución Política de 1991, asignó a los municipios y distritos en función de la descentralización, planificación, administración del suelo urbano y el desarrollo físico de las ciudades (Parra, Agudelo & Viviescas, 2015; Llano, Rengifo & Rojas, 2018), lo cual se concretó con la expedición de la Ley 388 de 1997, regulación que retomó importantes temas desarrollados en su más próximo antecedente legislativo contenido en La ley 9 de 1989, conocida como Ley de reforma urbana, génesis de un sistema normativo organizado en materia urbanística.

La distribución de competencias en la ordenación del territorio, el urbanismo y la distribución sectorial de competencias se vuelven de vital importancia al momento de ponderar los intereses en juego por parte del Derecho Urbanístico (Navarro, Quintero, Fernández & Díaz, 2016). Lo anterior en razón a que cada nivel sub nacional por regla general representa un interés distinto para crear un espacio social en el cual los individuos tengan no solo un espacio físico, sino las condiciones para ejercer sus derechos como ciudadanos de un Estado y habitantes de un territorio determinado (Holmes, 2010). Sin embargo, la distribución de competencias puede convertirse en una grave dificultad para el desarrollo lógico y estructurado de las políticas públicas en urbanismo o en cualquier tema (Parejo, 2012; Sarmiento Cristancho, Medina & Plazas, 2017).

A la visibilidad social del derecho urbanístico en la perspectiva de la falta de control por parte de la autoridad competente, ha contribuido en mala hora, los desafortunados eventos ocurridos en edificaciones de vivienda construidas al margen del licenciamiento y falta de control estatal, en ciudades como Cartagena, Medellín y Bucaramanga, que han generado no solo pérdidas de vidas, sino afectación patrimonial grave e inestabilidad familiar. Situaciones que han prendido las alarmas de las autoridades despertándolas de su letargo para que cumplan un papel eficaz y oportuno de control preventivo sobre la ejecución de proyectos urbanísticos, para que el cumplimiento de requisitos jurídicos y técnicos, no se conviertan en un saludo a la bandera. La preservación de bienes jurídicos como la vida y al patrimonio, conllevan la obligación y exigen el esfuerzo estatal por superar un control preventivo paquidérmico y por supuesto deficiente, atribuible a la corrupción o la desidia de las Curadurías urbanas y de las autoridades de control urbanístico, para precaver la suma de afectaciones como la ocurrida en el tristemente célebre edificio Space de Medellín, el cual colapsó por el incumplimiento de los requisitos legales aplicables. Así lo determinó el

concepto técnico elaborado por la Universidad de los Andes, sobre el análisis de las condiciones estructurales y geotécnicas de la edificación derrumbada, que concluyó, “la estructura del edificio SPACE, de haberse diseñado cumpliendo la totalidad de los requisitos aplicables de la Ley 400 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios (NSR-98), la Etapa 6 no hubiese presentado el colapso que presentó en las condiciones impuestas.” (Franco & Zabala, 2012).

El Objeto de las Normas Urbanísticas

Desde la segunda mitad del siglo XIX, se ha evidenciado cambios en la estructura social producto de la industrialización, que han dado lugar a un proceso de migración de la población desde el campo hacia las urbes, generando consecuencias de orden social en los municipios, distritos y ciudades del País (Blanco, Echeverry & Ortega, 2020). Es por lo anterior que el problema se ha intentado solucionar a través de un conjunto de textos legales que han tenido por objeto emprender la reforma interior de las viejas ciudades y el ensanchamiento de las poblaciones mediante nuevas técnicas de intervención; lo dispuesto ha generado un corpus normativo mucho más complejo y que se comprende bajo la denominación de Derecho Urbanístico (Cordero, 2015).

A efectos de aterrizar la conceptualización legal de infracción urbanística en el plano Nacional, se hace necesario antes precisar el objeto de las normas urbanísticas. Según el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 902 de 2004 “son las que 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. Es importante resaltar que, de conformidad con la referenciada norma, integran el marco normativo del tema en cuestión, las normas urbanísticas estructurales, las normas urbanísticas generales y las complementarias” (Mosquera & González, 2020).

En este orden de ideas, de conformidad con Ley 902 de 2004, las normas urbanísticas son aquellas que: “(i) delimitan y clasifican los suelos (ii) Establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionados con la conservación y manejo de centros urbanos e históricos, (ii) las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, (iii) las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal, (iv) las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo, (v) las que definan las características de las unidades de actuación o establezcan criterios y procedimientos, para su caracterización, delimitación

e incorporación posterior, incluidas las que adoptan e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones vinculadas a su desarrollo, (vi) las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales, (vii) las que definen áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, (viii) las que delimitan zonas de riesgo y en general las que conciernen al medio ambiente”.

De conformidad con la Ley 388 de 1997, las normas urbanísticas generales, son aquellas que, “(i) permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización y construcción e incorporación al desarrollo de diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión, (ii) regulan las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación, (iii) determinan zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención, (iv) adoptan programas, proyectos y macro proyectos urbanísticos, (v) establecen características de la red vial secundaria, la localización y afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público social a escala zonal o local y la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala, (vi) las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios, (vii) las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, los parámetros y directrices para la compensación en dinero o en terreno, (viii) el señalamiento de excepciones a estas normas para operaciones de macro proyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamiento de conservación, renovación o mejoramiento integral y (ix) las demás normas previstas en la Ley 388 de 1997.”

Atendiendo el marco normativo referenciado, las normas complementarias son: “(i) la declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria, (ii) la localización de terrenos para vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo”.

Transversal a las normas urbanísticas, se ubican los planes de ordenamiento territorial conocidos por la sigla POT, regulado en la Ley 388 de 1997, como “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio”, municipal y distrital, que deben contemplar, de conformidad con la citada norma, tres componentes, “(i) un componente general constituido por objetivos y estrategias estructurales de largo plazo (ii) un componente urbano, que lo constituye las políticas y acciones, programas y normas para administrar el desarrollo físico urbano (iii) y el componente rural que permitirá a través de sus normas, programas y acciones previamente

definidas, la utilización adecuada del suelo y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal”.

La finalidad del POT se circunscribe a la correcta orientación y administración del desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, garantizando las normas Constitucionales y Legales, que promueven la protección a la conservación y protección del medio ambiente y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de áreas e inmuebles categorizados como patrimonio cultural, histórico y artístico de la Nación y de los demás entes territoriales; la localización de las infraestructuras básicas,- la red vial nacional y regional, puertos, aeropuertos, sistema de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía-; y el desarrollo de áreas metropolitanas.

El Contenido de las Infracciones Urbanísticas

El control del desarrollo urbanístico corresponde a la administración municipal o distrital, quien ostenta los poderes suficientes para impedir que se desarrolle un proyecto de urbanización que no cumpla con las disposiciones legales (Morales, 2009).

Para contextualizar el contenido de las infracciones urbanísticas, conviene precisar que la Ley 388 de 1997, regula el concepto de “actuación urbanística”, pues precisamente el desarrollo de éstas y su incumplimiento, corresponde al sustrato de una clase de infracción urbanística, contemplada en el Código Nacional de Policía.

En los términos del artículo 36 de la precitada Ley, “son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles”. Dichas actuaciones urbanísticas deben quedar previstas y reguladas en las normas urbanísticas y pueden ser desarrolladas por propietarios individuales o por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre lo público y lo privado.

Ahora bien, el concepto de infracción urbanística, previsto en el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, el cual fue modificado por el artículo 1o de la Ley 810 de 2003, establece cuatro contenidos básicos, a tener en cuenta:

“(i) Toda actuación de construcción, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, urbanización y parcelación, que vulneren los planes de ordenamiento territorial – POT, las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y los planes parciales.”

Ejemplos que ilustran alguno de los contenidos de la infracción, lo constituye el desarrollo de un proyecto de vivienda dentro de la cota de ronda de río, claramente definida en el Pot, o desarrollar y ejecutar construcciones en zonas de alto riesgo, de reserva ambiental, etc.

“(ii) La localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas que regulan los usos del suelo.”

Ejemplo de esta infracción lo sería el desarrollo de actividades comerciales de lenocinio en suelo autorizado para uso institucional en salud.

“(iii) El encerramiento, la intervención u ocupación temporal o permanente del espacio público con amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la licencia respectiva.”

Un claro ejemplo, es la construcción u ocupación de zonas delimitadas de playa, parques, andenes, etc.

“(iv) Actuaciones urbanísticas, - parcelación, urbanización y edificación de inmuebles-, que no cuenten con la licencia correspondiente, o que no se ajusten a ella.”

Ejemplo de esta infracción, es la construcción de un edificio donde in situ eliminan parqueaderos de visitantes, a pesar de haberse licenciado un número determinado de esta clase de estacionamientos.

Atendiendo el hilo conductor de lo manifestado en líneas anteriores, con la entrada en vigencia del Código Nacional de Policía, se derogaron los artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997, que consagraban las casuales de infracción urbanística y las sanciones imponibles, y en su lugar se amplió el compendio de comportamientos contrarios a la integridad urbanística, a partir de acciones u omisiones relacionadas con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público.

En este orden de ideas, en el nuevo catálogo se integran con descripciones genéricas, las infracciones urbanísticas derogadas contempladas en la Ley 388 de 1997, acotando que lastimosamente se omitió la referencia puntual a la violación de los planes de ordenamiento territorial como causal de infracción, lo que podría generar incertidumbre en los operadores jurídicos encargados de interpretar y aplicar el Código de Policía; al tiempo, se aplaude el énfasis en la especial protección de bienes declarados de conservación e interés cultural, histórico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico.

A título de prohibición, en el artículo 135 del Código Nacional de Policía, ajustado por el Decreto 555 de 2017, se describen como comportamientos que vulneran la integridad urbanística, los siguientes:

1. Parcelar, Urbanizar, Demoler, Intervenir o Construir:

(i) En áreas protegidas.

Al respecto, es importante anotar que las áreas protegidas en Colombia son aquellas que fueron identificadas y seleccionadas en cumplimiento del convenio de diversidad biológica adoptada por la Ley 165 de 1994, y se catalogan así:

Áreas protegidas nacionales, integradas por:

Reservas forestales protectoras nacionales, Distrito nacional de manejo integrado reserva de la biosfera Sea Flower, Áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales.

Áreas protegidas regionales, integradas por:

“Áreas de recreación, Distritos de conservación de suelos, Distritos regionales de manejo integrado, parques naturales regionales, Reservas forestales protectoras regionales.”

“Áreas protegidas privadas, que son las reservas naturales de la sociedad civil.”

(ii) En áreas destinadas a equipamientos públicos.

Los equipamientos públicos, según el urbanista Agustín Hernández, son dotaciones que la comunidad entiende como imprescindibles para el funcionamiento de la estructura social y cuya cobertura ha de ser garantizada colectivamente. Es por lo anterior que resulta procedente afirmar que los equipamientos son espacios que cumplen una doble función, ya que además de proveer servicios esenciales, promueven la construcción y el fortalecimiento de la vida colectiva”.

(iii) En áreas que hayan sido afectadas por planes viales o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios.

La zona de Reserva Vial es un espacio físico destinados a la construcción o la ampliación de las vías públicas, en aras de consolidar procesos de afectación

predial o de adquisición de inmuebles y en la construcción de redes de servicios públicos domiciliarios.

(iv) Vulnerando y desconociendo lo autorizado en la correspondiente licencia.

La licencia urbanística es, un acto jurídico de autorización, puesto que se trata de una expresión de la voluntad de la administración a fin de permitir a los particulares realizar intervenciones sobre el suelo. Parte de la Doctrina ha considerado al citado acto jurídico, “como un acto administrativo de policía, por demás inestable y sometido a la exclusiva voluntad de la administración en cuanto a su pervivencia; mientras que, para otros, el hecho mismo de otorgar esa autorización implica la creación de una situación jurídica de poder a favor del destinatario de la licencia urbanística”. (Santos, 2009, p.84).

A efectos de aproximar un concepto de licencia urbanística, puede indicarse que corresponde a la autorización emitida por la autoridad competente, Secretarías de Planeación o Curadores Urbanos, y que se constituye en un acto administrativo a favor de titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes, para intervenir o transformar un predio privado, mediante obras civiles. Es importante anotar que también podrán ser titulares de una licencia las entidades señaladas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 solo en los casos previstos en la misma norma y, los poseedores tratándose de licencias de construcción (Ugarte, 2001).

La Ley establece diferentes clases de licencias urbanísticas, dependiendo de la obra o intervención a ejecutar, como se indica a continuación:

a. Licencia de urbanización: Dicha licencia permite:

“Adecuar terrenos para la futura construcción de edificaciones en suelo urbano. La creación de espacios públicos y privados. La construcción de vías y redes de servicios públicos. Cuando se trate de suelo de expansión urbana, la licencia de urbanización estará sujeta a la aprobación previa del Plan Parcial correspondiente.”

b. Licencia de construcción: Dicha licencia, de conformidad con el actual Código Nacional de Policía, permite:

Construir nuevas edificaciones de conformidad con el contenido de las normas del POT, atendiendo las diferentes modalidades de construcción:

- Licencia de construcción de obra nueva, esto es, para gestionar obras nuevas en lotes sin construir.
- Licencia de Ampliación, la cual tiene como finalidad autorizar el incremento del área construida de una edificación existente.
- Licencia de Adecuación, la cual normativamente evidencia como finalidad variar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando la permanencia del inmueble original.
- Licencia de Modificación, la cual resulta procedente para modificar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación, sin incrementar su área construida.
- Licencia de Restauración, como su nombre lo indica, la citada licencia se constituye en un acto administrativo que permite recuperar y adaptar un inmueble declarado de interés cultural o parte del mismo, conservando su valor urbano, arquitectónico, estético e histórico.
- Licencia de Reforzamiento, dicha licencia resulta procedente para hacer reforzamientos estructurales de una edificación, en aras de mantener la seguridad del inmueble y sus habitantes, de acuerdo con las exigencias de la norma de sismo-resistencia.
- Licencia de Demolición, dicha licencia resulta procedente para demoler total o parcialmente una(s) edificación(es).
- Licencia de Cerramiento, dicha licencia es utilizada para cerrar de manera permanente un predio de propiedad privada.

c. Licencia de parcelación: La referenciada licencia permite constituir espacios públicos y privados e infraestructuras, que permitan la auto-prestación de servicios públicos domiciliarios y adecuación de terrenos para la futura construcción de edificaciones en suelo rural y suburbano, atendiendo el contenido del POT

d. Licencia de subdivisión de predios. La referenciada licencia permite dividir uno o varios predios localizados en suelo rural, urbano o de expansión, de conformidad con lo que disponga el POT y de conformidad con la siguiente tipología:

Licencia de Subdivisión rural. Dicha Licencia permite fraccionar uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de acuerdo con lo que disponga el POT, las normas agrarias y ambientales, garantizando el acceso a cada predio resultante.

Licencia de Subdivisión urbana. Dicha Licencia permite dividir uno o varios predios urbanizables, no urbanizados en suelo urbano.

Licencia de Reloteo. Dicha Licencia permite redistribuir, dividir o modificar el loteo de uno o más predios urbanos, previamente urbanizados, para un mayor aprovechamiento.

e. Licencia de intervención y ocupación del espacio público. Permite ocupar o intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, atendiendo el contenido del POT, bajo las siguientes modalidades:

- Localización de equipamientos. Dicha licencia es la procedente para ocupar una cesión pública o de uso público para ubicar e instalar equipamientos comunales públicos.
- Intervención del espacio público. Dicha licencia es la procedente para construir, reparar, sustituir, modificar y/o ampliar redes de servicios públicos y telecomunicaciones; construir enlaces como puentes o túneles, utilizando el espacio aéreo o del subsuelo; dotar un lugar público con amoblamiento urbano, obras de arte o arborización.
- Intervención y ocupación temporal de playas y terrenos de bajamar. Dicha licencia es la procedente para ocupar o intervenir temporalmente playas y terrenos, sin perjuicio de las concesiones.
(iv) En bienes de uso público.

El Código Nacional de Policía, entiende por bienes de uso público los que de forma permanente están para el uso, goce y disfrute de todos los habitantes de un territorio, en consecuencia, no es posible en ellos parcelar, urbanizar, demoler o construir.

(v) En terrenos que hayan sido afectados al espacio público.

En el Código Nacional de Policía el espacio público está integrado por los bienes de uso público, además de los muebles e inmuebles públicos, los bienes fiscales, las áreas protegidas de especial importancia ecológica, los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de las necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional, aludiendo el artículo 139 de forma concreta, no así taxativa, al subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación, la recreación pública, las franjas de retiro y aislamientos de edificios, las fuentes de agua, humedales, zonas de ronda de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes, instalaciones y redes de servicios públicos básicos, los elementos del amoblamiento urbano, las obras de interés público, elementos históricos, culturales, históricos, paisajísticos y artísticos, los terrenos necesarios para la conservación de las playas marinas y fluviales, de las zonas de bajamar y sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, la zona de seguridad de la vía férrea, las estructuras de transporte masivo y todas las zonas afectadas al interés colectivo manifiesto por su uso y disfrute.

(vi) Cuando no se tenga la licencia respectiva.

(vii) Cuando la licencia expedida haya perdido vigencia.

2. En Relación con Inmuebles Declarados de Conservación e Interés Cultural, Histórico, Urbanístico, Paisajístico y Arquitectónico:

(i) demoler sin autorización o licencia.

(ii) Intervenir o modificar sin la licencia respectiva.

(iii) Incumplir las obligaciones para su debida conservación

(iv) Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural, o en las zonas de influencia y/o contexto del inmueble.

3. En relación con el uso y destino de un inmueble:

(i) el uso diferente al señalado en la licencia de construcción.

(ii) Ubicación del inmueble diferente a la indicada en la licencia de construcción.

(iii) Contravenir los usos del suelo.

(iv) Realizar en el inmueble un desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en la licencia de construcción.

En un segundo grupo, y a título de incumplimiento de obligaciones, se estableció como infracción un mar de comportamientos que no corresponden a la acción urbanística de intervención o construcción, pero se sumaron al listado de afectaciones en función del respeto del espacio público y del medio ambiente, de la prevención de accidentes y la afectación a la tranquilidad.

En ese orden, y de conformidad con el actual Código Nacional de Policía, constituye infracción urbanística de destacar las siguientes obligaciones:

“Destinar un lugar al interior de la construcción para guardar materiales, maquinaria, escombros o residuos y no ocupar con ellos, ni siquiera de manera temporal, el andén, las vías o e espacios públicos circundantes”

- Proveer de unidades sanitarias provisionales para el personal que labora y visita la obra y adoptar las medidas requeridas para mantenerlas aseadas, salvo que exista una solución viable, cómoda e higiénica en el área.

- Instalar protecciones o elementos especiales en los frentes y costados de la obra y señalización, semáforos o luces nocturnas para la seguridad de quienes se movilizan por el lugar y evitar accidentes o incomodidades.
- Limpiar las llantas de los vehículos que salen de la obra para evitar que se arroje barro o cemento en el espacio público.
- Limpiar el material, cemento y los residuos de la obra, de manera inmediata, cuando caigan en el espacio público.
- Retirar los andamios, barreras, escombros y residuos de cualquier clase una vez terminada la obra, cuando esta se suspenda por más de dos (2) meses, o cuando sea necesario por seguridad de la misma.
- Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.
- Tomar las medidas necesarias para evitar la emisión de partículas en suspensión, provenientes de materiales de construcción, demolición o desecho, de conformidad con las leyes vigentes.
- Aislar completamente las obras de construcción que se desarrollen aledañas a canales o fuentes de agua, para evitar la contaminación del agua con materiales e implementar las acciones de prevención y mitigación que disponga la autoridad ambiental respectiva.
- Reparar los daños o averías que en razón de la obra se realicen en el andén, las vías, espacios y redes de servicios públicos.
- Reparar los daños, averías o perjuicios causados a bienes colindantes o cercanos.
- Demoler, construir o reparar obras en el horario comprendido entre las 6 de la tarde y las 8 de la mañana, como también los días festivos, en zonas residenciales.”

De otro lado, el escenario de las sanciones urbanísticas en el Código Nacional de Policía, se plantearon con la denominación “medidas correctivas”, las cuales consisten en: multas especiales, demolición de obra (construcción o cerramiento) reparación o mantenimiento de inmueble, remoción de bienes, suspensión temporal o definitiva de la actividad, suspensión de la construcción o demolición, reparación de danos materiales de muebles o inmuebles, reparación por danos materiales por perturbación a la posesión o a la tenencia de muebles o inmuebles, que pueden ser agravadas (Beck, 2008).

Sin embargo, no parece muy afortunada la redacción del Código en la correspondencia entre la sanción y la infracción, pues varios son los reparos que merece, por la imprecisión y la inaplicabilidad de ciertas sanciones según la infracción, lo que va a generar una confusión en el operador jurídico encargado de aplicarlas, que a la sazón serán los Inspectores de Policía en primera instancia.

Así mismo, otro aspecto que no quedó claramente establecido en el artículo 136, es la consecuencia en caso de que se incurra en causal de agravación, pues aunque se indicaron las causales, “generar impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural, la repetición de la infracción de normas estructurales del plan de ordenamiento territorial, el incumplimiento de la orden de suspensión y sellamiento de la obra”, en una omisión legislativa no se contempló la forma en que se agrava la sanción.

A tono del artículo 180, corregido por el Decreto 555 de 2017, el monto de la multa también puede ser objeto de incremento, si se presenta la desobediencia, resistencia, desacato o reiteración de la infracción, pero como en el evento anterior, tampoco se precisó el porcentaje o medida en que pueda aumentarse la sanción pecuniaria, lo cual no puede quedar al arbitrio de la autoridad en razón del principio de legalidad de la sanción.

Para el caso específico de infracciones urbanísticas, según el artículo 181 aplica la imposición de las denominadas multas especiales, las cuales consisten en la imposición de una suma de dinero que nunca podrá ser superior a 200 SMLMV o al valor catastral del inmueble, cuantificable:

“(i) por metro cuadrado de construcción sobre cubierta, (ii) de área de suelo afectado o urbanizado o de intervención sobre el suelo, (iii) según la gravedad del comportamiento, (iv) de acuerdo al estrato del inmueble.”

“Con todo para los estratos 1 y 2, la multa puede graduarse entre cinco (5) a doce (12) SMLMV; estratos 3 y 4 de ocho (8) a veinte (20) SMLMV; estratos 5 y 6 de quince (15) a veinticinco (25) SMLMV.”

“La multa se aumentará entre un 25% hasta 100%, si afecta bienes de uso público, o suelo de protección ambiental; y un 25%, si la afectación es el uso del suelo por actividad comercial o industrial de alto impacto.”

Conclusiones

El Derecho urbanístico supone un marco normativo que tiene su origen por la intervención del Estado en la sociedad. Si bien en un comienzo fue considerado como una legislación excepcional y que regulaba limitaciones externas al derecho de propiedad; en la actualidad como consecuencia del Estado social, dicha disciplina se ha consolidado bajo un sistema integrado de técnicas de intervención que darán forma a una disciplina jurídica (Vargas, 2018).

En la actualidad se evidencia los retos inmensos que enfrenta la construcción del derecho urbanístico como disciplina jurídica, en tanto requiere que la misma sea abordada con profundo conocimiento de la materia lo que implica capacitación oficiosa de los operadores jurídicos, divulgación amplia y suficiente para la sociedad y el desarrollo jurisprudencial que permita entender la complejidad que constituye la aplicación de la ley frente a casos concretos.

En los Estados con diversas instancias territoriales de poder público como el colombiano; la formulación y ejecución de la ordenación urbanística presenta características y obstáculos específicos precisamente por razón de la descentralización político-administrativa.

Corresponde al Estado regular la utilización del suelo pues tal uso cuando está asociado al espacio público o cuando se regula en defensa del interés común hace parte del conjunto de derechos colectivos; pero sin olvidar que quienes tienen a cargo la ejecución y reglamentación de la referenciada competencia es de las entidades públicas municipales, como autoridades administrativas afines con las funciones relativas a la utilización del suelo.

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

Referencias

Arbouin-Gómez, Felipe (2019). Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición en *Revista Universitas*, núm. 138.

Blanco Alvarado, C., Echeverry Botero, D. y Ortega Ruiz, G. (2020). ¿Por qué es importante relacionar a la Comunidad Andina con la descentralización territorial? *Revista IUSTA*, 53, 207-225. doi: <https://doi.org/10.15332/25005286.6277>

Blanco C. (2015) la influencia positiva de la CAN en la descentralización territorial colombiana en *Revista Opinión Jurídica*, 14(27). Pp. 161-174.

Beck, U (2008) La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, traducción de Rosa S. Carbó, *colección Estado y Sociedad*, número 155, Barcelona, Paidós.

- Caicedo, Eduardo (1990). Reforma urbana, espacio institucional para la ciudad.: Dike.
- Cordero, E (2015) Naturaleza, Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno. *Revista de Derecho*, vol. 22, núm. 2, 2015, pp. 93-138.
- Franco A & Zabala S (2012). Los equipamientos urbanos como instrumentos para la construcción de ciudad y ciudadanía. Documento extraído el 6 de agosto de 2019 de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.18389/dearq11.2012.03>
- Holmes, F (2010) Propiedad Urbana. Régimen Jurídico.: Abeledo Perrot.
- Llano Franco, J. V., Angélica Rengifo, R., & Marcela Rojas, L. (2018). Estado cosmopolita en América Latina. *IUSTA*, 1(48), 97-117. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0048.04>
- Morón Campos Miguel Antonio (2017). Las encrucijadas de la paz territorial en Colombia: Modelos, problemas y apuestas en contextos de pos-acuerdo. *Revista Vis Iuris* 4 (7): pp.93-107.
- Mosquera, L. y González Zapata, A. (2020). Las brechas socioeconómicas y su relación con la corrupción: elementos clave a la hora de formular políticas públicas. *Revista IUSTA*, 52, 103-122. doi: <https://doi.org/10.15332/25005286.5485>
- Naranjo, C. .P, Naranjo, A. .D y Navas, C. (2018). Sobre el discurso alrededor de las ideas de revolución en América Latina. *IUSTA*, 2(49), 169-192. DOI: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0049.07>
- Navarro-Monterroza Angélica; Quintero-Lyons Josefina; Fernández-Mercado Natalie; Díaz-Pombo Francisco (2016). Análisis de la reparación administrativa a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso El Carmen de Bolívar. *Revista Vis Iuris*, 3(5): pp.81-94.
- Parejo L (2012) La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el Estado territorialmente descentralizado en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Nº 7. Pp. 63-88.
- Parra Vega José Ariel; Agudelo Gómez Carlos Julio & Viviescas Cabrera Raúl Alejandro. (2015). Efectos del postconflicto: Una mirada crítica desde los derechos humanos. *Revista Vis Iuris*, No. 4, Vol. 2, pp. 81 – 95.
- Sánchez Giraldo, C., & Calderón Sánchez, D. (2017). Geopolítica de los derechos humanos en las fronteras terrestres de Colombia en el primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 12(2), 53-72. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.03>

Santos, J (2009). La impugnación administrativa de las licencias urbanísticas en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 2, julio-diciembre, 2009, pp. 83-103.

Sarmiento Cristancho, D., Medina Velandía, S., & Plazas Estepa, R. (2017). Sobre la responsabilidad y su relación con el daño y los perjuicios. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 12(2), 101-115. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2017.0002.05>

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978). *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México.: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Ugarte J (2001). Limitaciones al dominio de las meras restricciones y de cuándo dan lugar a indemnización. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 28, Nº 2.

Vargas Florián, S. M. (2018). La fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado. *IUSTA*, 1(48), 119-144. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0048.05>

Zuleta Castilla Denia Esther (2019) Principios procedimentales para la Justicia Especial para la Paz en Colombia. *Revista Vis Luris* 6 (12): pp.105-135.