

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 1 de 27

EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA: Análisis sobre su eficacia en consideración del control constitucional aplicado

Daniel Rivera Pimienta
Maestría en Derecho

Asesor: Diego Restrepo Isaza

Resumen: El presente artículo de investigación busca establecer si existe un impacto sobre la eficacia del control urbanístico en Colombia, en el marco del nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, luego de los pronunciamientos de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en cuanto a las medidas correctivas aplicables y las potestades de las autoridades de policía en aquellos eventos en que esta actividad estatal, riñe con derechos fundamentales.

Palabras claves: *control urbano, eficacia, control constitucional, ordenamiento territorial, derecho policivo, derechos fundamentales, medidas correctivas.*


Abstract: The current article tries to establish whether there is an impact on the efficiency regarding the urbanistic policing during the validity of the new National Code of Security and Citizen Coexistence; after the unconstitutionality declaration of certain corrective measures and police authority powers, by the Constitutional Court, when these infringe fundamental rights.

Key words: *Urban policing, efficiency, constitutional control, land regulation, policing law, fundamental rights, corrective measures*

1. INTRODUCCIÓN

La aplicación y control del Derecho Policivo en Colombia en el régimen urbanístico, a raíz de la expedición de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, cambió sustancialmente frente a regulación anterior contenida en el Decreto-Ley 1355 de 1970, mismo que dicho sea de paso fue revisado en múltiples ocasiones por las altas cortes, en especial a partir de la expedición de la Constitución de 1991, por cuanto dicha normatividad implicaba la ausencia de la mayoría de elementos del Estado Social de Derecho. Esta nueva normatividad conlleva el reconocimiento

de elementos y la aplicación de los principios constitucionales contenidos en la nueva norma de normas, tanto así, que en su artículo primero define un objeto de naturaleza preventiva, no coercitiva, que implica un reconocimiento de garantías constitucionales y su alineación con los objetivos del Estado Social de Derecho. Sin embargo, en desarrollo de decisiones tomadas por la Corte Constitucional Colombiana, y en atención a la estructura administrativa del estado colombiano, el nuevo código, podría afirmarse, queda corto en su alcance y tendiente a perder eficacia, al menos en materia de control urbanístico, como pretendemos demostrarlo en el presente escrito.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 2 de 27

Sea este el momento para precisar que la ley sufrió una modificación en su nombre de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 2000 de 2019 y se cambió la expresión “Policía” por “Seguridad”, siendo el título oficial de la norma “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

En el nuevo “Código de Policía”, como es conocido en diferentes escenarios, incluido el jurídico, el legislador incorporó herramientas para realizar un eficaz control del orden urbanístico por parte de las autoridades con función de policía, por ejemplo, la forma como se endurecieron las medidas correctivas, tales como las multas especiales aplicables a infracciones urbanísticas, contenidas en el artículo 181¹; sin embargo, y solo por mencionar un límite, teniendo en cuenta el principio constitucional de la no inviolabilidad del domicilio, la Corte Constitucional mediante las sentencias C-223-17 y C-334-17 declaró inexecutable el artículo 162 del nuevo código, que facultaba a los alcaldes municipales² para expedir una orden de ingreso a un inmueble, con el objetivo de controlar, en ciertos eventos,

algunos hechos, entre los cuales encontramos la posibilidad de ingresar a verificar las condiciones en que se ejecuta una obra. Esta decisión, que en ciertos eventos puede ser adecuada frente a los principios del libre desarrollo de la personalidad y la inviolabilidad del domicilio representa en sí un obstáculo a la autoridad urbanística al intentar ejercer el control policivo en las obras adelantadas en un inmueble.

Por tal motivo, cabe abordar en el presente artículo la pregunta de si en la actualidad, y teniendo en cuenta la nueva normatividad policiva y las decisiones del tribunal constitucional, ¿Se puede realizar un control urbanístico eficaz? analizando, entre otros aspectos, las limitaciones impuestas por el tribunal constitucional, la norma urbana expedida por los legisladores, y los planes de ordenamiento de los territorios de las autoridades locales que finalmente tienen como objeto restringir o promueven el desarrollo constructivo en ciertos territorios.

Como se mencionó anteriormente, la legislación derogada al entrar en vigencia la Ley 1801 de 2016, tenía su origen en el Decreto-Ley 1355 de 1970, expedido bajo la concepción constitucional de 1886, encontrándonos limitaciones a los derechos individuales mayor a la que pretendía imponer el constituyente del año 91. Por tal motivo, se hace necesario analizar la jurisprudencia que revisó la legislación policiva anterior partiendo del nuevo escenario constitucional; teniendo en cuenta que pasaron 24 años para que la legislación “policiva” se adaptara a la

¹ Artículo 181. MULTA ESPECIAL. Las multas especiales se clasifican en tres tipos:(...)

Infracción urbanística. A quien incurra en cualquiera de las infracciones urbanísticas señaladas en el Libro II del presente Código o en las disposiciones normativas vigentes, se le impondrá además de otras medidas correctivas que sean aplicables y las sanciones de tipo penal a que haya lugar, multa por metro cuadrado de construcción bajo cubierta, de área de suelo afectado o urbanizado o de intervención sobre el suelo, según la gravedad del comportamiento, de conformidad con el estrato en que se encuentre ubicado el inmueble, así:

² Artículo 162. Ingreso a inmueble con orden escrita. Los alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público (...)

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 3 de 27

nueva constitución; el análisis de algunas sentencias de los dos códigos de policía vigentes bajo la constitución del 91, nos permitirá conocer el alcance de los principios y garantías constitucionales a ellos aplicables, conforme a las decisiones del tribunal constitucional.

Frente al nuevo régimen policivo serán esenciales, a la hora de resolver el cuestionamiento planteado, las decisiones de la Corte Constitucional, algunas ya mencionadas y las cuales han causado un dilema en cuanto al uso de mecanismos para un control eficaz por parte de quienes ejercen la función policiva, especialmente por los límites impuestos en la sentencia C-813 de 2014; es necesario por tal motivo abordar y buscar mecanismos idóneos para lograr la eficacia de la norma que incorpora el control urbano, para que se asegure que la planeación urbana de las ciudades colombianas se desarrolle conforme a los valores superiores, y evitar que los desarrollos inmobiliarios, ilegales e informales, no pongan en riesgo la vida de sus habitantes.

El nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, desarrolla los principios de la carta constitucional del 91, y pudo representar grandes avances en términos de la eficacia del control policivo de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, desarrollados en el artículo 135. Se observa, que existe una mayor capacidad coercitiva del estado por la aparición de nuevas conductas sancionables, necesarios por demás luego de que se presentaran los hechos como el ocurrido

en edificio Space en Medellín, o el edificio Acuarela en Cartagena³, que pusieron en evidencia la necesidad de realizar controles más eficaces sobre el ejercicio de las actividades constructivas, con el fin de que sin vulnerar la seguridad y el libre desarrollo de la personalidad, se proteja la vida de los futuros habitantes, la estabilidad de las edificaciones, y el orden urbanístico de las ciudades.

Teniendo en cuenta los factores anteriormente mencionados, surge la pregunta válida, frente a existencia en la legislación colombiana de mecanismos eficientes y eficaces que permitan ejercer un real control urbano, basado en la capacidad estatal para imponer sanciones y ejecutar un control, de forma preventiva y correctiva, sobre los comportamientos contrarios a la integridad urbanística allí contenidos.

A manera de ejemplo, para resolver la pregunta anterior: uno de los mecanismos principales contenidos en la nueva legislación es el trámite del proceso verbal abreviado que se desarrolla en el marco de los procesos

³Los casos usados como referencia presentan dos dimensiones de los resultados que puede acarrear el rompimiento de los principios básicos del desarrollo urbano. El caso de Medellín, refiere al colapso de un proyecto de vivienda, con víctimas fatales, producto de un proceso de diseño y construcción, alejado de las mínimas consideraciones en términos de seguridad constructiva. El caso de Cartagena, refiere de una construcción de 32 pisos, también de vivienda, realizada quebrantando la lógica y la norma urbanística que impone el área de influencia de la ciudad vieja y, en especial, el Baluarte de San Felipe; llegando incluso a la advertencia por parte de la UNESCO de retirar a este sector de Cartagena de la lista de patrimonio de la Humanidad.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 4 de 27

policivos que tengan origen por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística; de estos procesos surge como sanción, la imposición de diferentes medidas correctivas a aplicar, donde se destacan las multas especiales por infracciones urbanísticas, que tienen de forma especial, un carácter disuasorio del comportamiento infractor, debido a la onerosidad de las mismas; igualmente se destaca las ordenes de demolición y suspensión definitiva de las actividades contrarias a derecho, como elementos correctivos ante la vulneración a las normas urbanísticas. Será entonces que los mecanismos, como los anteriormente planteados, incorporados en la legislación policiva, permiten hablar de un control eficaz a la actividad urbanística en Colombia.

Para lograr avanzar con este cuestionamiento, el artículo lo abordará de la siguiente manera:

En el primer segmento, un análisis del control urbanístico en Colombia previo a la expedición del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, permitirá observar la evolución en materia de control urbano, del derecho urbanístico, y de las infracciones al mismo.

En el segundo segmento se abordará la legislación que introduce el Nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en material de control urbanístico, destacando las principales modificaciones en relación con la legislación anterior.

La tercera parte corresponderá a analizar los límites impuestos al derecho policivo en Colombia por el tribunal constitucional, y sus efectos en materia de eficacia de la norma de control urbanístico, finalizando con las conclusiones de lo que se encontró en la investigación.

2. El control urbanístico en Colombia previo a la expedición del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El derecho urbanístico es entendido por Pinilla y Rengifo (2012) como “un conjunto de normas de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades con el propósito de generar seguridad, salubridad y bienestar a sus habitantes y promover la realización efectiva de sus derechos en el marco del desarrollo sostenible y la participación democrática”, en atención a la anterior conceptualización y teniendo en cuenta los objetivos de este estudio, resulta de gran importancia analizar de manera somera el origen del derecho urbanístico y la planificación del territorio en Colombia.

Podríamos afirmar entonces que el control urbanístico colombiano se remonta a los días de la conquista y la colonia (Rodríguez, 2013), de allí, aunque ciudades como Bogotá tuvieron procesos de estructuración por parte de renombrados arquitectos en la etapa de poscolonial, se podría determinar que el ordenamiento de las ciudades y el derecho urbanístico en este territorio siempre ha

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 5 de 27

estado afectado por el fenómeno de la informalidad tal como lo manifiesta Irazábal (2009):

“While conventional planning largely takes place within the formal structures of government, a great deal of city building and provision of urban services is actually undertaken informally in LAC (...)”[Mientras que la planeación convencional sucede en las estructuras formales del gobierno, en Latinoamérica y el Caribe, una gran cantidad de la construcción urbana y el desarrollo de servicios es realizada informalmente (...)].

Teniendo en cuenta entonces los orígenes informales en materia constructiva, desde los inicios de la República, se ha buscado por el Estado, limitar, controlar y planificar el crecimiento de los asentamientos urbanos. Y de forma especial, el control se incorporó en varias de las disposiciones del Código Civil Colombiano (Ley 84, 1873), copia del Código Civil chileno, creado por Andrés Bello y que habría de llegar al país cuando lo adoptase como propio el Estado Soberano de Santander en 1857. La dimensión urbanística del código es especialmente patente en los artículos 679 a 682.⁴

⁴Artículo 679. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.

Artículo 680. Las columnas, pilastras, gradas, umbrales y cualesquiera otras construcciones que sirvan para la comodidad u ornato de los edificios, o hagan parte de ellos, no podrán ocupar ningún espacio, por pequeño

En ellos el Código Civil imponía el límite y el control a los procesos de construcción informales que se presentaban en el territorio, más aún cuando se trataba de construcciones en bienes públicos o de la unión.


Posteriormente, en el desarrollo del proceso urbanístico, se tiene que dentro de los primeros referentes normativos en términos de sanción y control administrativa, el artículo 23 de la Ley 1ª de 1943 incorporaba la siguiente norma: “Los Municipios de que trata el artículo 1º [capitales de Departamento o de población superior a 25.000 habitantes] podrán ordenar la suspensión de las obras o explotaciones que afecten la seguridad pública o perjudiquen el área urbana”. En la misma, se estableció la posibilidad de realizar un control preventivo (la suspensión de la construcción) y una sanción económica, a las personas que ejecutaran intervenciones constructivas que se pudieran considerar peligrosas y que no necesariamente estuvieran levantadas en suelos del estado.

Cinco años después, la Ley 115 de 1948 en su artículo primero, entrega la potestad sancionatoria a los Concejos Municipales,

que sea, de la superficie de las calles, plazas, puentes, caminos y demás lugares de propiedad de la Unión. (...)

Artículo 681. En los edificios que se construyan a los costados de calles o plazas, no podrá haber, hasta la altura de tres metros, ventanas, balcones, miradores u otras obras que salgan más de medio decímetro fuera del plano vertical del lindero; ni podrá haberlos más arriba que salgan del dicho plano vertical sino hasta la distancia horizontal de tres decímetros. (...)

Artículo 682. Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo. (...)

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 6 de 27

al señalar: “los concejos municipales podrán sancionar las infracciones a los acuerdos que reglamenten el urbanismo y planeamiento de las ciudades, con la suspensión de las obras”.

En la segunda mitad del Siglo XX, Colombia aceleró aún más el proceso de urbanización iniciado en la industrialización posterior a la Guerra de los Mil Días y así lo retrata Melo (2020) “Las ciudades traían nuevos hábitos y reglas de conducta (...) se transformó poco a poco el espacio público, con sitios de encuentro y recreación (p. 293)”

Para responder a esta nueva realidad se expidió el Decreto-Ley 1355 de 1970, o el anterior Código de Policía, y se introdujeron de manera precisas ciertas conductas que desde el punto de vista urbanístico atentan contra el interés público; en desarrollo de este objeto, se incorpora en el artículo 11, las siguientes facultades a las autoridades de policía para “Ordenar el inmediato derribo de edificios u obras, cuando sea necesario” y “Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.”

Así mismo, de manera incipiente, en el cuerpo de dicha normatividad se empezaron a establecer algunos comportamientos contrarios al orden urbanístico, calificándolos de como contravenciones, y que dan lugar a la suspensión, la demolición, o la construcción de una obra, los cuales buscaban el cumplimiento del orden urbanístico promovido por las autoridades

urbanísticas, y de forma especial el desarrollo formal de las ciudades; conductas que se consignaron en el capítulo XIII de la legislación previamente mencionada.⁵

Posteriormente, se expide el Decreto 1333 de 1986, o Código de Régimen Municipal, el cual podemos afirmar que es la primera norma que establece un segmento específico al “urbanismo”, de los artículos 38 a 51. En ellos cabe resaltar; la reiteración de la facultad que tienen las autoridades municipales para realizar suspensiones de obras que contempla el artículo 42 y, el establecimiento de parámetros claros frente a la responsabilidad de planeación del territorio en cabeza de los concejos y los alcaldes al afirmar el artículo 39 “Los Municipios están en la obligación de levantar el plano regulador que indique la

⁵Capítulo XIII De las contravenciones que dan lugar a suspensión, a demolición o a construcción de obra

Artículo 215. Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán suspensión de obra:

Al que necesitando de permiso para acometer la ejecución de obra, la inicie sin tal permiso o la haya adelantado con violación o desconocimiento de las condiciones fijadas en el permiso.

Artículo 216. Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán demolición de obra:


1. Al dueño de edificación o construcción que amenace ruina, siempre que esté de por medio la seguridad y la tranquilidad pública.

2. Para contener incendio o cualquier calamidad pública o para evitar mayores daños en estos casos.

Artículo 217.- Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán construcción de obra:

1. Al que mantenga los muros de su antejardín o los frentes de su casa o edificio en mal estado de conservación o de presentación.

2. A los dueños de inmuebles que no hayan instalado canales, tubos o cañerías para la conducción de aguas, o los tengan en mal estado.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 7 de 27

manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad”.

Poco después, en el año 89, se expidió la Ley 9, por medio de la cual se incorporaron disposiciones sobre planes de desarrollo municipal y se introdujeron figuras que buscaban un control mayor en términos constructivos como lo es la regulación de la “Licencia Urbanística” y, además, la sujeta al régimen del procedimiento administrativo del Decreto 01 de 1984. En lo referente al control urbano, en la norma, se establecieron los parámetros precisos frente a las sanciones a imponer en caso de incumplir las obligaciones establecidas al momento de construir; más específicamente, en el artículo 66, se fijan las sanciones (multas, demoliciones y construcciones nuevas) en atención a la gravedad de la conducta ejecutiva, y que fueron definidas como “sanciones urbanísticas”.⁶

⁶Artículo66. (...)

a) Multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensual y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales cada una, para quienes parcelen, urbanicen o construyan sin licencia requiriéndola, o cuando ésta haya caducado, o en contravención a lo preceptuado en ella, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra (...)

b) Multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensual y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales cada una, para quienes usen o destinen un inmueble a un fin distinto al previsto en la respectiva licencia o patente de funcionamiento, o para quienes usen un inmueble careciendo de ésta, estando obligados a obtenerla, además de la orden policiva de sellamiento del inmueble (...)

c) La demolición total o parcial del inmueble construido sin licencia y en contravención a las normas urbanísticas, y la demolición de la parte del inmueble no autorizada o construida en contravención a lo previsto en la licencia;

Multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensual y doscientos (200) salarios

Como un elemento de control urbano, dicha norma reguló de forma especial la licencia de construcción, cual no es otra que un acto administrativo, con el cual se debía contar de forma previa, antes de comenzar a ejecutar una construcción, la cual es expedida por los municipios o los curadores urbanos, en los municipios más grandes, y que ha sido objeto de diversas regulaciones y modificaciones.

Así mismo, en la Ley 9ª de 1989 se estableció la estructura de lo que se denominaba “planes de desarrollo” para los municipios con poblaciones superiores a los 100 mil habitantes, en los que se observa de manera incipiente un crecimiento urbano planeado y organizado, donde se podían establecer limitaciones al desarrollo de las ciudades regulando los usos del suelo, calificando suelos, como la generación de suelos de protección, y estableciendo obligaciones de cesiones. Así, desde la normatividad urbana, no solo se presenta en una limitación al desarrollo constructivo individual, sino que con herramientas de planificación, como las de la organización del territorio, se puede entrar a definir, cuando, como y donde se interviene el suelo, es decir se ejerce control urbano.

Otro ejemplo de la importancia sobre la conceptualización generada a raíz de la expedición de la Ley 9ª de 1989 son los denominados “Planes de renovación

mínimos legales mensuales cada una, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y bienes de uso público, o los encierren sin autorización de las autoridades de planeación o las administrativas en su defecto, además de la demolición del cerramiento.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 8 de 27

urbana”, que no son otros que esquemas estructurados con los que se pretende un redesarrollo controlado del territorio, generando así nuevamente las oportunidades de control “indirecto” sobre la actividad.

Con la llegada de la Constitución de 91, se inicia la expedición de nuevas normas referentes a la organización del territorio, entre ellas, destacan la Ley 232 de 1995 y la Ley 388 de 1997.

Con relación al contenido de la Ley 232 de 1995 que busca regular el funcionamiento de los establecimientos comerciales en Colombia, es decir, de manera incipiente se empezaron a imponer limitaciones al uso de suelo y a considerar como infracciones urbanísticas aquellos comportamientos desviados de las conducta reguladas por norma. En ese sentido, expresaron Henao et al. (2019)

El artículo 2 de la Ley 232 de 1995 establecía una serie de requerimientos legales para el ejercicio del comercio. En esta medida, los establecimientos abiertos al público debían cumplir con las normas relativas al uso del suelo, intensidad auditiva, horarios, condiciones sanitarias y pago de derechos de autor por uso de obras musicales. En caso de no cumplir con las anteriores condiciones, se estaría dentro del supuesto de una infracción urbanística (p. 263)

De otro lado, en la Ley 388 de 1997, se reconoce la importancia estructural para

el derecho urbanístico al extender los comportamientos vigilados por la autoridad estatal al proceso de la actividad de planeación, motivado por las nuevas realidades de las ciudades, donde se imponía una regulación estructural en conceptos como el del ordenamiento territorial planificado, la calificación del los usos de suelo, y la reglamentación en detalles de licencia de construcción, adhiriéndola de manera indisoluble a las disposiciones relativas con el ordenamiento; dicha extensión se configura en el artículo 103 y 104 de la norma mencionada.

Dentro de las disposiciones normativas más significativas en lo tocante al control urbanístico es central la figura del ordenamiento territorial, y su implementación por medio de planes de ordenamiento territorial, que de acuerdo con la definición de la norma son “el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal” y en ellos deberán concurrir “[los] objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.⁷

El régimen de control urbano establecido a lo largo de las anteriores normas, fue

⁷ Los planes de ordenamiento territorial responderán a diferentes nombre dependiendo del tamaño del municipio en que se adopten:

a) Planes de ordenamiento territorial: (...) población superior a los 100.000 habitantes; b) Planes básicos de ordenamiento territorial: (...) 30.000 y 100.000 habitantes; c) Esquemas de ordenamiento territorial: (...) población inferior a los 30.000 habitantes. En esa medida tendrán también diferencias en los elementos que los componen.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 9 de 27

modificado con la expedición de la Ley 810 de 2003, en donde se estructura el proceso sancionatorio originado en la contravención de la norma urbanística; entre las principales modificaciones se encuentra la tasación de las infracciones urbanísticas⁸, buscando una tasación más equitativa, así como el establecimiento del principio de favorabilidad, que en su artículo 5° establecía la posibilidad de acogerse al régimen más conveniente según la actividad adelantada.

Ahora bien, las infracciones urbanísticas, de acuerdo con Lemus y Lemus (2009), “refieren a la trasgresión de las normas urbanísticas que regulan el derecho a edificar dentro del marco de un plan de ordenamiento territorial liderado por el Estado pero no afectan el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada” (p.49) y como todo comportamiento que desvíe o desafíe el imperativo normativo, habrá de tener una sanción, que a la luz del texto constitucional deberá estar plenamente tipificada.

Respecto a los demás elementos regulados por la Ley 810 de 2003 y su importancia en la estructura de la normatividad urbanística cabe mencionar que dicha legislación reglamentó la figura del curador urbano y los requisitos que se necesitaban para acceder a dicho cargo, dándole mayor legitimidad a su función,

⁸ En la Ley 388 se establecían sanciones urbanísticas entre 100 y 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes por realizar intervenciones constructivas sin la respectiva licencia de construcción. En la Ley 810 de 2003 se implementó el modelo de tasación de la sanción por metro cuadrado de suelo intervenido, y se pasó a tasar en salarios mínimos mensuales legales vigentes a salarios mínimos diarios legales vigentes

lo que implicaba mayores requisitos técnicos a la hora de aplicar para aplicar a éste, buscando mejorar el control urbanístico previo, por medio de la revisión y otorgamiento de las licencias de construcción.

Finalmente, con la expedición de la Ley 1796 de 2016, denominada comúnmente como ley de vivienda segura, o ley anti-Space, se endurecieron los requisitos para la obtención de licencias urbanísticas, se estableció la obligatoriedad de contar con un certificado técnico de ocupación por parte de los proyectos constructivos de más de dos mil metros cuadrados, con lo cual se buscaba garantizar que previo a la habitabilidad de las nuevas viviendas se realice una vigilancia mayor de los elementos técnicos y estructurales por parte de los supervisores técnicos y las autoridades municipales.

En atención a que la legislación anteriormente mencionada (Ley 810 de 2003, Ley 232 de 1995 y Ley 388 de 1997) era la que contemplaba el régimen de las infracciones urbanísticas en Colombia previo a la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, vale la pena mencionar que a la fecha aún se adelantan procesos con la legislación anterior, lo que implica tener en cuenta ciertos elementos propios de una transición normativa, aún cuanto el nuevo Código de seguridad y convivencia ciudadana estableció el principio de favorabilidad urbanística en su artículo 137, que implica la coexistencia de ambos regímenes como lo menciona Henao et al. (2019)

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 10 de 27

En Colombia, el control urbano presenta dos regímenes temporales que hasta la fecha coexisten. El régimen anterior se rige por la lógica y procedimientos del derecho administrativo y cobija las actuaciones contrarias al ordenamiento urbanístico (llamadas infracciones urbanísticas) ocurridas hasta el 28 de enero de 2017. Por su parte, el nuevo régimen, definido por el Código Nacional de Policía y Convivencia, es aplicable a las conductas ocurridas a partir del 29 de enero de 2017 (denominadas comportamientos contrarios a la convivencia) (p. 263)

3. Análisis del control urbanístico en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1801.

Con la expedición del Nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se realizó una disrupción entre los sistemas en materia de infracciones urbanísticas. El solo cambio del lenguaje hace parte del mismo, al introducirse el término de “comportamientos que afectan la integridad urbanística”, y no hablar de infracciones urbanísticas. De otro lado se señala cada uno de esos comportamientos de manera específica, subdivididos según los objetos de control, como lo son las licencias urbanísticas, el espacio público, los usos del suelo y los suelos de especial protección.

De este modo se modifica la estructura de los elementos de control normativo, que antes presentaba una dispersión de los elementos normativos, al facilitar la tipificación de la conducta cometida por el infractor al régimen urbanístico, según el objeto de control, situación contraria a lo anteriormente existente que implicaba.

“En esta ley se encuentran clasificados los comportamientos por temáticas, hay un artículo para cada uno de estos, lo cual es novedoso respecto de la norma anterior, que agrupaba todas las infracciones urbanísticas sin ningún tipo de clasificación.”(Henao González, Acosta, & Hofman Quintero, 2019, p.264-265)

En cuanto a los comportamientos contrarios al régimen urbanístico es mucho más taxativa la Ley 1801 de 2016; sin embargo, en el nuevo código, la lógica matriz de infracciones (comportamientos contrarios) y sanciones (medidas correctivas) se mantiene, pues se establecen de manera precisa los eventos en los cuales se vulnera la norma urbana y la sanción a aplicar; ahora bien, las medidas correctivas en el nuevo régimen resultan más onerosas que aquellas sanciones impuestas bajo la égida del Decreto 1355, aun estando frente a una infracción con elementos facticos iguales. “La naturaleza del Código, aunque dice corregir, sanciona, y lo hace de una manera severa” anota Caballero Montejo (2018).

Al realizar una comparación entre ambos regímenes, con comportamientos fácticos

iguales, en este caso construir sin licencia, y generando un área no legalizable, las sanciones (medidas correctivas) se evidencian en la Tabla 1:

Sanción aplicable área no legalizable construida sin licencia:	Área afectada:	Valor del salario mínimo legal vigente 2020	Resultado de la operación aritmética:
Artículo 181, Ley 1801 de 2016, numeral 2°: CINCO (5) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado	Comprobada por el informe técnico: 10 m2	Mensual: \$877.803	$(5 \text{ SMMLV} \times \text{Valor de } 1 \text{ SMMLV} \times \text{Área Afectada}) =$ \$43.890.150 millones de pesos
Artículo 2, Ley 810 de 2003 numeral 3°: DIEZ (10) Salarios Mínimos Legales diarios Vigentes por metro cuadrado intervenido sin licencia	Comprobada por el informe técnico: 10 m2	Diario: \$29.206	$(10 \text{ SMDLV} \times \text{metro cuadrado de Área Afectada}) =$ \$2.926.010 millones de pesos

Tabla 1.

Diferencia sancionatoria entre regímenes normativos

Observamos entonces que ante un mismo comportamiento a sancionar, que por demás ocurre de manera común, y sin aplicar los criterios de tasación de la sanción, sino simplemente imponiendo la multa mínima a aplicar, se puede claramente diferenciar sus montos, siendo evidente que la Ley 1801 de 2016, con la figura de las multas especiales por infracciones urbanísticas aumentó de manera significativa los valores de dichas sanciones, aplicando un criterio de disuasión de comportamientos por implicaciones de consecuencias económicas más gravosas.

Teniendo claridad entre las diferencias significativas en términos de tasación de las sanciones de ambos regímenes, es importante aclarar que una de las grandes modificaciones del nuevo “Código de Policía y Convivencia Ciudadana”, que implica una revisión más profunda sobre los principios del código, “Cuyas disposiciones son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía, de conformidad con la Constitución Política”(Henao, Acosta, & Hofman, 2019 p.269-270)

Implicará entonces una revisión sobre si a causa de este cambio de visión se pudo haber afectado la eficacia de la nueva normatividad, modulada en diversas ocasiones por la Corte Constitucional

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 12 de 27

atendiendo al espíritu de la norma policiva, conforme lo veremos más adelante. Caballero Montejo (2018) expresa que si bien este nuevo Código busca paliar los defectos de la legislación anterior podía seguir el mismo camino que intenta evitar, como finalmente está sucediendo.

A pesar de decirse preventiva, la nueva codificación, al menos en el espectro de este trabajo, sigue una línea eminentemente sancionatoria, lo cual, en el sentir de Pineda Castro (2009), no es contradictorio con el genuino deseo de que el derecho vulnerado revierta al estado original, para la sociedad en general.

Sin dejar esto de lado, el derecho urbanístico en materia de control, y por consiguiente su carácter sancionatorio, tienen una función propia, la cual está ligada íntimamente a los fundamentos axiológicos de la actuación administrativa, en ese sentido se expresa Arbouin Gómez (2019)

(...) Los principios especiales del derecho urbanístico son los de la función social y la función ecológica de la propiedad, de los cuales se derivan el respeto al derecho de propiedad y la preservación del medio ambiente.

[Sumados a estos] los principios particulares que deben guiar la actuación de la administración y los particulares en materia de derecho urbanístico (...), es decir, los principios de legalidad, separación en el

ejercicio de los poderes, control de la actividad estatal, responsabilidad, juez natural, prerrogativas públicas y coordinación. (p. 9)

En materia procedimental, en lo referido a las conductas contrarias a la integridad urbanística, el Código establece que la autoridad deberá seguir una de dos modalidades dependiendo del tipo; así, la acción administrativa de policía se tramitará por medio de un proceso verbal inmediato regulado por el artículo 222, o un proceso verbal abreviado, previsto en el artículos 223 de la norma.

Las autoridades de policía⁹, conocerán en primera instancia y llevarán procesos verbales inmediatos los comportamientos referentes al desarrollo de actividades económicas en atención al uso de suelo (art 92, Ley 1801, 2016).

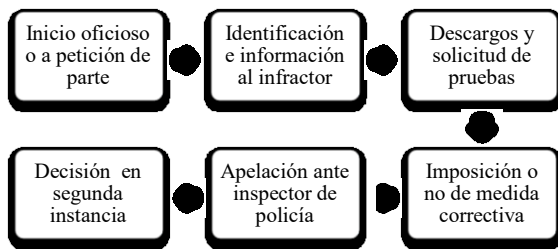
El proceso policivo por infracción urbanística se subdivide entonces en dos modalidades, cada uno con su normatividad procesal específica y su competencia definida.

⁹Artículo 198. (...) Son autoridades de Policía:

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

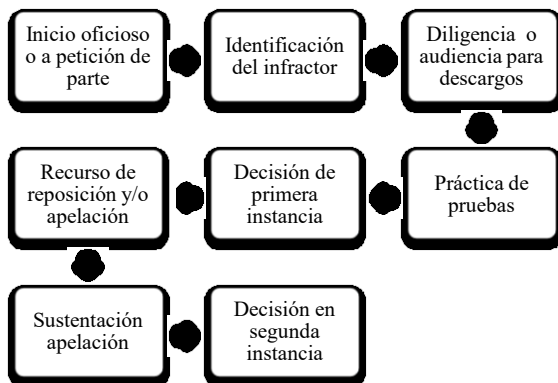
Uno es el proceso verbal inmediato que discurre según lo expuesto en la figura 1.

Figura 1.
Proceso verbal inmediato.



En cuanto a la distribución y forma de llevar los procesos verbales abreviados por parte de las autoridades de policía se tiene que sigue el flujograma de la Figura 2.

Figura 2.
Proceso verbal abreviado



En atención a la distribución de competencias entre autoridades, es importante mencionar que algunos municipios de categorías especial y

primera¹⁰, han creado inspecciones de policía específicas para el control urbanístico, lo que implica una especialidad acertada para la toma de decisiones en cuanto al control urbanístico, debido a que dada su especificidad y carga probatoria, dichas entidades inmersas en el control urbanístico requieren de profesionales idóneos no solo en materia de derecho policivo, sino en patología de la construcción, arquitectura, ingeniería civil, geología e incluso régimen societario, para lo que se refiere a los comportamientos que contravienen el uso del suelo mediante el ejercicio de actividades económicas.

Sin embargo, es paradójico lo que ocurre en municipios de baja categoría, con problemas de presupuesto, de planta de personal y de falta de conocimientos técnicos, donde el reto es mayor aún al contar con una escasa capacitación en temas de control urbanístico, lo que permite una ausencia de cumplimiento de norma urbana, y la pérdida por ende de la eficacia de la norma urbana.

Es así como los inspectores de policía les corresponde conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de actividad económica, urbanismo, espacio público, entre otros, siendo competentes para aplicar las siguientes medidas correctivas: i) Suspensión de construcción o demolición; ii) demolición de obra; iii)

¹⁰La ley 136 de 1994 divide los municipios en siete categorías, especial y de primera a sexta, en atención a su población y sus ingresos, con el objetivo de establecer responsabilidades atendiendo a sus características.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 14 de 27

construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; iv) reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; v) restitución y protección de bienes inmuebles, vi) remoción de bienes en las infracciones urbanísticas; vii) multas especiales por infracciones urbanísticas y viii) suspensión definitiva de actividad; todas ellas conforme lo señalado en el estatuto normativo.

Por último, y una de las modificaciones más efectivas con relación a la normatividad anterior se refiere al ejercicio de actividades económicas, el nuevo Código contiene una disposición que desde nuestro punto de vista solucionó uno de los problemas procedimentales del régimen anterior para la imposición y ejecución de sanciones derivadas de infracciones urbanísticas, ya que expresamente señala en su Artículo 196:

“Se mantendrá la aplicación de las medidas correctivas si se continúa desarrollando en el lugar la misma actividad económica que dio lugar a su imposición, aun cuando se modifique o cambie la nomenclatura, el nombre del establecimiento, su razón social, propietario, poseedor o tenedor del mismo”, con esto se eliminó la posibilidad de evadir las sanciones a través de mecanismos que buscaban la dilación del procedimiento.

En conclusión, las modificaciones realizadas a los procesos por

contravención al régimen urbanístico no son solo estructurantes, en el sentido de compilar todos los comportamientos contrarios a la integridad urbanística en un norma específica, sino que además implica unos principios distintos, como por ejemplo en términos procesales, donde se incursionó en el sistema oral, cuyo sentido es la practicidad y la inmediatez de los procedimientos y de las sanciones, aun cuando , existen muchas brechas y grandes retos para la implementación del sistema como está concebido; sin embargo, se observan avances respecto a la norma anterior que busca en principio el ordenamiento armónico de los territorios, y por ende la eficacia de la norma.

4. Límites constitucionales al derecho policivo en Colombia y su impacto sobre la eficiencia en el control urbanístico.

En este último segmento se abordarán los principales límites que ha impuesto la Corte Constitucional al control urbanístico luego de la expedición del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y que podrían implicarla pérdida de efectividad de la norma policiva en razón a las decisiones de la corte, por su disonancia con el texto constitucional. Frente a esto, y de manera adicional se expondrán las problemáticas que enfrentan los inspectores de policía al realizar la labor de control urbanístico, con miras dilucidar una posible pérdida de la efectividad en el control urbanístico; con este objetivo es propio citar a Galvis Gaitán:

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 15 de 27

Nos parece que el orden jurídico está, generalmente, en consonancia con el orden social y por lo tanto no está en crisis. La crisis está en lo que podemos llamar la eficiencia. Esta consiste en que las norma no se queden escritas, que sean una realidad (...) Las normas urbanísticas están muy bien concebidas pero no son eficaces, no se cumplen y se quedan en letra muerta (...) He ahí la crisis de nuestro derecho urbanístico.

Si bien el código es relativamente reciente, existen cuatro dimensiones del control urbanístico en las cuales el tribunal constitucional debió intervenir; dimensiones que serán expuestas de manera resumida, aclarando que en principio no se pretende analizar el fondo de dichas decisiones constitucionales, sino simplemente señalarlas.


4.1. Declaración de inexecutable del Artículo 162¹¹, por medio del cual se permitía el ingreso a un inmueble con orden escrita de autoridad competente.

La constitucionalidad del Decreto 1355 de 1970 se revisó en reiteradas ocasiones, luego de la expedición de la constitución de 1991, al considerarse que dicho cuerpo normativo no estaba en consonancia con los principios de la nueva carta.

De acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional, C-223 de 2017, la revisión constitucional de una norma se puede realizar, sin importar la existencia de precedente constitucional, por ejemplo, si los fundamentos constitucionales en los que se creó esa norma fueron modificados. En atención a este criterio, las disposiciones normativas de los artículos 78 y subsiguientes del Decreto 1355 de 1970 que otorgaban la posibilidad a las autoridades de policía de realizar registros o allanamientos al domicilio con orden escrita de autoridad competente fueron revisados y declarados exequibles mediante sentencia C-024 del 1994, en la cual se establece una especie de criterio de ponderación de derechos fundamentales y se modula la inviolabilidad del domicilio en situaciones donde otros derechos fundamentales se vean posiblemente afectados si no se actúa de esa manera:

Estas órdenes escapan al mandamiento escrito de autoridad judicial competente porque en estricto sentido no tocan con el principio de libertad sino con otros valores consagrados en la Constitución. En efecto, como vimos anteriormente, la protección del domicilio tiene como finalidad la defensa del espacio en donde la persona desarrolla de manera más inmediata su libertad y su intimidad. Por eso, frente a las intervenciones punitivas del Estado la Constitución rodea de cuidadosas garantías la inviolabilidad del domicilio. Pero, como los registros administrativos

¹¹ Artículo 162. Los alcaldes podrán dictar mandamiento escrito para el registro de domicilios o de sitios abiertos al público, en los siguientes casos (...)

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 16 de 27

con funciones preventivas no habilitan para la obtención de pruebas en materia punitiva, en principio no podrá el ciudadano oponer la reserva judicial a los mismos, siempre y cuando la ley haya habilitado a ciertas autoridades administrativas a ordenar esos registros y éstos se efectúen en protección de valores superiores, como la vida o la dignidad humana, dentro del marco restringido y cuidadoso que se le debe dar al allanamiento como medio de policía. (Corte Constitucional, Sentencia C-024, 1994)

Teniendo en cuenta dicho precedente constitucional el legislador al estudiar la reforma al código, decidió en su mayoría, transcribir en la nueva normatividad de policía las disposiciones regulatorias que permitían el ingreso a un inmueble con orden de autoridad administrativa competente, adicionando la posibilidad de realizar dicha diligencia para determinar el cumplimiento de las normas en materia de uso de suelo, obras y urbanismo. Sin embargo, el medio de policía de ingreso a inmueble con orden escrita fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-223 de 2017 y ratificado por la Sentencia C-334 de ese mismo año.

En la primera decisión, la Corte aseveró que la sentencia de 1994 antes señalada, no constituía cosa juzgada constitucional en tanto “no se había referido a la inviolabilidad del domicilio como derecho fundamental autónomo, ni a los contenidos específicos del derecho que

han sido fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional”.

Y allí reside la declaratoria de inconstitucionalidad por cuanto bajo una nueva *ratio decidendi* “la garantía de la reserva judicial dispuesta para la protección del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (...), tiene igual dimensión y valor a la garantía de la reserva judicial establecida alrededor del derecho a la libertad personal” y, en consecuencia, solo bajo circunstancias excepcionales, extraordinarias, inusuales, restrictivas, y normativamente precisas y reservadas se podrá tomar como ajustado a la Constitución un acto que, prima facie, atenta contra la inviolabilidad del domicilio.

Dicha decisión implica que los inspectores de policía con funciones de control urbanístico no pueden ingresar a un inmueble a revisar elementos estructurales, de uso de suelo, o inclusive arquitectónicos sin que medie consentimiento del titular del inmueble.

En la realidad, muchas infracciones urbanísticas se cometen al interior de los bienes inmuebles y para conocerlas es necesario revisar las condiciones en las que se encuentra la obra, sino, se carecerá entonces de los elementos necesarios para determinar si existen acciones contrarias a la integridad urbanística y como resolverlas.

4.2. Declaratoria de inexecutable del Artículo 51¹²,

¹²Artículo 51. daño y contaminación visual en el espacio público. En caso de daños al espacio público que ocurran con ocasión de actividades de

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 17 de 27

por medio del cual se permitía imponer sanciones a organizadores de eventos o manifestaciones en ocasión a los daños causados al espacio público.

El segundo aspecto sometido a control constitucional, y que permitía una mayor capacidad al ejercicio del control urbanístico, era la posibilidad de las autoridades de policía de imponer sanciones económicas a los organizadores de eventos masivos o manifestaciones en las cuales se ocasionase un daño o afectación al espacio público, consagrada en el artículo 51 del código; disposición que fue considerada inconstitucional, mediante la sentencia C- 223-17.

Los argumentos esgrimidos en ese entonces para tomar la decisión pasan por el hecho de que esta posibilidad resultaba una afrenta a la protección efectiva del derecho a la reunión, manifestación y protesta:

Puede decirse que el ámbito irreductible de protección del derecho a la reunión, manifestación y protesta, es la conglomeración de personas, identificadas con fines comunes, cuyo fin es manifestarse –libertad de expresión- frente al funcionamiento del gobierno –

aglomeraciones de público complejas y no complejas se impondrá multa especial por contaminación visual y las medidas correctivas de destrucción del bien y reparación de daños materiales de muebles e inmuebles de que trata el presente Código, a los empresarios del espectáculo público y coordinadores logísticos del evento.

control político-, a través de la presión en la calle y mediante un actuar pacífico y sin armas. En otras palabras, el Legislador no podrá, por vía de legislación estatutaria, establecer medidas que cercenen la facultad ciudadana de ejercer control al poder político, de manifestarse u opinar libremente y de intentar establecer un diálogo con el Estado sobre asuntos esenciales.¹³(Sentencia C-223, 2017)

Como consecuencia de lo subrayado, no solo se profirió fallo de inexecutable sobre la posibilidad de imponer la referida sanción, sino que se declara inconstitucional la totalidad del capítulo que regulaba el derecho a reunión en el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

La Corte en atención a los fundamentos constitucionales decidió que la reglamentación del derecho de reunión debía tramitarse como ley estatutaria, y no como ley ordinaria, para lo cual se le otorgó un plazo al Congreso de la República para que legislara sobre la materia y que venció en (JUNIO) 2019, sin que se expidiera reglamentación alguna, dejando inválida la disposición normativa, de forma definitiva.

4.3 Declaración de exequibilidad de los numerales 4 y 6 y el párrafo 3 del artículo 140¹⁴ que permitía la

¹³ Negrillas propias

¹⁴ Artículo 140: Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 18 de 27

destrucción y decomiso de elementos que se encuentren en ocupación indebida del espacio público.

Analizando la constitucionalidad de las sanciones en aquellos casos en los que haya una afectación al derecho colectivo al disfrute al espacio público y las sanciones a que haya lugar la Corte afirmó en Sentencia C-211 de 2017 que:

[La sanción] se ajusta al contenido del artículo 82 de la Constitución, que establece como deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

En la sentencia anteriormente referenciada la Corte tomó la decisión de mantener la constitucionalidad de la norma demandada, pero moduló la decisión imponiendo condiciones a las administraciones que realicen dichos procedimientos atendiendo la aplicación del principio de confianza legítima, el derecho al trabajo y el mínimo vital

La Corte ha explicado que la obligación de proteger el espacio público no es absoluta cuando

(...) 6: Promover o facilitar el uso u ocupación del espacio público en violación de las normas y jurisprudencia constitucional vigente (...)
 Parágrafo 3o. Cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el parágrafo anterior, el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.

entra en confrontación con el derecho al trabajo, el mínimo vital y el principio de confianza legítima, entre otros, que amparan a los vendedores informales. Los programas de recuperación del espacio público deben llevarse a cabo sin afectar de manera desproporcionada los derechos mencionados, más aún cuando se trata de personas que se dedican a actividades no formales y que debido a su precaria situación económica se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta. (Sentencia C-211, 2017)

Empero, en decisión posterior, mediante Sentencia C-489 de 2019, la corte si bien reafirma que es constitucional la imposición de sanciones por la indebida ocupación, modula su decisión al señalar que la autoridad debe de partir del siguiente presupuesto:

El Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero esto encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público, de manera que al sancionarse a quienes adquieren sus productos, se afecta y criminaliza el ejercicio del derecho del trabajo lo que de contera contraviene la cláusula constitucional del artículo 25 superior.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 19 de 27

En conclusión, aunque el numeral 4º del artículo 140 de la norma policiva no se declaró inexecutable, la Corte Constitucional impuso cargas en materia de políticas públicas a las autoridades administrativas locales para poder realizar procedimientos que ayuden a garantizar el aprovechamiento de un espacio público efectivo; estos límites implican una imposibilidad práctica para aplicar esta disposición normativa y ejercer un efectivo control urbanístico.

4.4 Declaratoria de exequibilidad condicionada del parágrafo 1 del art 223¹⁵ de la Ley 1801 de 2016.

Mediante sentencia C-349 de 2017 la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del parágrafo 1 del artículo 223, que permite a los inspectores de policía tomar por cierto los hechos que dieron lugar a la apertura de los procesos verbales abreviados de policía, si el presunto infractor no se presentaba a audiencia pública sin comprobar la ocurrencia de un caso fortuito o una fuerza mayor:

El parágrafo 1º del artículo 223 del CNPC dice que, ante la no

¹⁵Artículo 223. Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía (...)

Parágrafo 1o. Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad de Policía considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.

comparecencia injustificada del presunto infractor a la audiencia del proceso verbal abreviado, la autoridad de policía “*tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia*”, y si no es necesario decretar pruebas, con fundamento en esta presunción y los elementos probatorios obrantes, en la misma audiencia puede entrar a decidir de fondo. La norma consagra entonces una presunción, y como dicen distintos intervinientes se trata de una presunción legal (*iuris tantum*), lo cual significa que es admisible desvirtuarla con base en otros elementos de prueba.

(...)

Es la audiencia la oportunidad para aportar pruebas, contradecir las que se alleguen, invocar nulidades e interponer recursos (art 223). Si el supuesto contraventor de las normas no asiste a la audiencia, se ve entonces sujeto total o prevalentemente a los efectos de la presunción de veracidad, pues no tendrá espacios oportunos de defensa, y así aquella habrá dominado la labor probatoria del procedimiento de policía correspondiente.

En su fallo, la Corte realizó un análisis sobre los derechos a la presunción de legalidad, la defensa y la posibilidad de controvertir las pruebas dentro de audiencia pública y la posibilidad de interponer los recursos de ley;

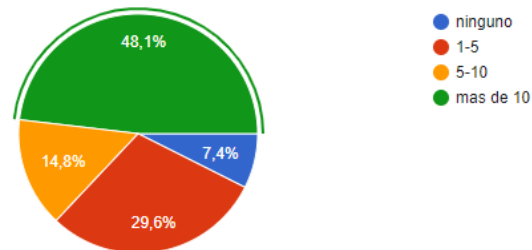
prerrogativas que eran vulneradas por la legislación sin modular, al dar mayor relevancia a la celeridad e inmediatez procesal de los procesos policivos.

El alcance de la modulación o condicionamiento, es a raíz de la falta de claridad sobre la forma en cómo se valora y se reprograman las audiencias en los procesos policivos verbales abreviados y ante ello se deberá dar un plazo razonable de tres días hábiles para que aquellos ciudadanos que no asistan a la audiencia puedan presentar prueba de su justificación por ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor y así proceder a reprogramarla, lo anterior, en aras de garantizar el derecho a la defensa.

4.5. Perspectivas de los inspectores de policía frente las limitaciones en el control urbanístico

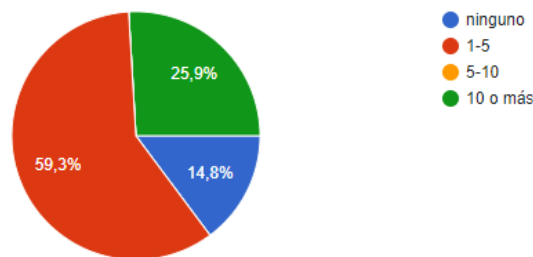
A continuación, presentamos unos datos que se obtuvieron mediante una encuesta realizada a veintisiete inspectores de policía de todo el país, mayoritariamente de Antioquia. Dicha encuesta tiene como objetivo determinar el nivel de eficacia del control urbanístico en diferentes municipios, para lo cual se les indagó sobre la cantidad de procesos iniciados, fallados y las problemáticas que impiden el control urbanístico, como se observará en las figuras 3 y 4, y la tabla 2.

FIGURA 3.
Número de procesos iniciados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, 2020.



En esta grafica se puede observar que, si bien el 48,1 % de los inspectores afirman haber iniciado más de 10 procesos por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, es llamativo que más de la mitad de los municipios encuestados hayan iniciado menos de 10 procesos, así mismo, que cerca del 8 % no haya iniciado alguno, es decir, el control urbanístico es casi nulo.

FIGURA 4.
Número de procesos fallados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, 2020



En esta grafica se evidencia que en los municipios encuestados, en el 25,9 % se presentan 10 o más procesos fallados, y en el 74,1 % de los municipios encuestados se evidencia un rezago, donde el 59,3% no pasa de 1 a 5 fallos, e inclusive ninguno, evidenciando un precario control urbanístico en estos territorios.

En la última pregunta se analizó la percepción de los funcionarios sobre las problemáticas que se tienen en sus territorios para realizar control urbanístico. Se le dio un alcance a 10 inspectores de diferentes territorios que recogen algunos elementos que hemos observado como dificultades en el proceso del ejercicio del control urbano; se puede observar que los funcionarios se quejan de falta de personal capacitado, una normatividad (EOT o PBOT) desactualizada, e inclusive se refleja un desconocimiento de la norma, tal como se evidencia en la tabla 2.

	funcionarios públicos
Pasca (Cundinamarca)	La comunidad no solicita licencia de construcción ante la secretaria de Planeación Municipal
San Juan de Urabá (Antioquia)	No se cuenta con personal capacitado.
Montebello (Antioquia)	EOT sin actualizar, está totalmente obsoleto, falta de personal en Planeación Municipal que expiden las licencias de construcción bajo un marco legal, la oficina de la Inspección de policía solo cuenta con una funcionaria de planta

MUNICIPIO	PROBLEMÁTICA EVIDENCIADA
San Vicente Ferrer (Antioquia)	Falta de recurso humano.
Támesis (Antioquia)	Falta de personal técnico competente.
Puerto Berrio (Antioquia)	Falta de funcionarios en la dependencia para realizar el control al inicio de la obra y al finalizar.
Concordia (Antioquia)	Recurso humano institucional y compromiso y el deber de denunciar
Barrancas (La Guajira)	Falta de PBOT
Girardot (Cundinamarca)	Falta de personal idóneo
Abriaquí (Antioquia)	Desconocimiento de la norma por parte de la población y algunos

Tabla 2.

Principal problemática en los territorios para realizar control urbanístico

Así las cosas, los retos para aplicar el control urbanístico en los territorios son inmensos, y más aún con la coyuntura actual de la pandemia del COVID-19, se puede observar una ineficacia por inacción en los territorios, evidenciado en la encuesta, donde la aplicabilidad de los procedimientos y de las normas en materia urbana es efímera y alejada de la realidad en los municipios colombianos.

Si bien la encuesta fue realizada a inspectores de pequeños municipios, podemos señalar incluso que la problemática evidenciada de la ineficacia normativa no es ajeno a las grandes ciudades colombianas. Adicional a la encuesta, se entrevistó al Inspector de Policía de la comuna El Poblado en

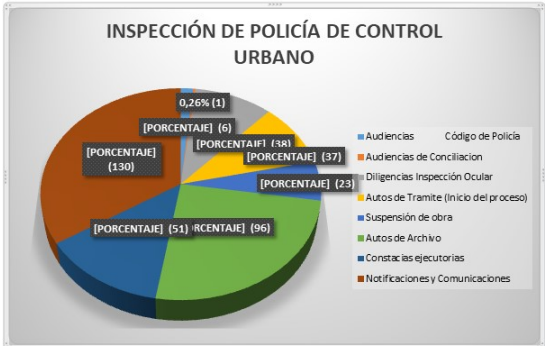
Medellín y a la Inspectora de Control Urbano de Envigado.

El primero manifestó que algunos procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística no han podido iniciar por falta de voluntad de los propietarios del inmueble para dejar ingresar a los funcionarios técnicos de la Subsecretaría de Control Urbanístico, lo que implica, en sus palabras “un obstáculo significativo para realizar un control eficaz”; afirmó también que la mayoría de los procesos de recuperación de espacio público se ven afectados por realidades consolidadas en atención a algún grado de permisividad del Estado por muchos años, como sucede con la ocupación de los antejardines del Parque Lleras. Tales procesos han sido complejos no solo por el nivel de tolerancia antes señalado, sino por la protección a la libertad económica. Se destacó, sin embargo, que muchos ciudadanos de este sector de Medellín, al conocer el informe técnico donde se detallan las infracciones urbanísticas desplegadas, deciden restablecer el orden urbanístico de manera previa, sin siquiera generar procesos administrativos sancionatorios.

En el caso del Municipio de Envigado, el cual tiene una población aproximada de 240.000 habitantes y una conurbación desarrollada, también existen dificultades, en atención a datos suministrados por la Secretaría de Planeación municipal. Como mecanismo de intervención de control urbanístico positivo se tiene una supervisión del trámite en la expedición de las Licencias Urbanísticas que implica

una revisión de las remitidas por las curadurías urbanas; en el 2020 se revisaron un total de quinientas noventa y tres licencias urbanísticas, discriminadas así: Curaduría Urbana Primera, doscientos ochenta y nueve, y Curaduría Urbana Segunda, trescientos cuatro. Así mismo, fue compartido un aparte del informe de gestión del primer semestre del año 2020 donde como se observa en la figura 5, que se iniciaron 37 procesos, de los cuales solo 1 terminó en audiencia pública, destacándose un retraso evidente en cuanto a las decisiones tomadas. Sin embargo, como aspecto positivo de gestión en este municipio se observaron 96 autos de archivo, los cuales en su mayoría son procesos finalizados por el restablecimiento del orden urbanístico.

FIGURA 5. *Actuaciones adelantadas Inspección de control urbano Envigado primer semestre 2020*



Nota. Adaptado de *Informe de Gestión primer semestre 2020 Inspección de control urbano Envigado*, de María Isabel Restrepo Bonnet, 2020.

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 23 de 27

Por último se indagó sobre el control urbano luego de las decisiones de la Corte. Para el ejercicio del control urbanístico en Envigado, se señaló que existen varios procesos que se han archivado por caducidad, al vencerse los términos sin poder realizar visitas de verificación, concluyendo que no se ha podido realizar un control urbano eficaz.

5. Conclusiones

La calma que pudo llegar a existir por parte de las autoridades policivas al observar que la legislación otorgaba herramientas efectivas para un control urbano idóneo se vio trastocada por las decisiones de control constitucional que menguaron la capacidad estatal de combatir los comportamientos contrarios al orden urbanístico, tales como: i) la posibilidad de aplicar medidas policivas en atención a aglomeraciones, manifestaciones o reuniones complejas donde se generen daños en bienes públicos; ii) se ataron medidas correctivas en procesos de recuperación de espacio público, a la expedición de políticas públicas; iii) se modularon algunas cuestiones respecto a situaciones procesales que implicaban celeridad en procesos policivos; iv) y se eliminó la posibilidad de ingresar a inmuebles con orden escrita para verificar el cumplimiento del orden urbanístico. Situaciones todas estas que escapan de un análisis profundo en estas cortas páginas de este artículo, pero que de forma enunciativa, son situaciones que evidente evitan hablar de un control urbano eficaz en Colombia.

Como elemento positivo el nuevo Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana creó figuras normativas basadas en principios preventivos, como la aplicación de multas especiales que ayudan a desincentivar la comisión de infracciones urbanísticas. Como se pudo observar, la diferencia entre la tasación de las sanciones del régimen anterior y el actual, es tan abismal, que la sola posibilidad de imponer dichas sanciones ayudan a desincentivar la comisión de infracciones urbanísticas, lo cual se evidenció en las encuestas y preguntas realizadas.

Una de las problemáticas encontradas a lo largo del trabajo de investigación y que afecta directamente la eficacia del control urbanístico en nuestro país es la falta de capacidad técnica de los inspectores de policía de los municipios de categoría diferente a la primera o especial, que desemboca en la inaplicabilidad del nuevo régimen en los municipios de categoría diferente a los de las grandes ciudades colombianas, y por ende a la gran mayoría del territorio nacional, más no así a las grandes urbes y su población.


El nuevo Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana, nacido bajo la guardia de la Constitución de 1991, ha generado retos específicos en materia de la eficacia de dicho control, no solo en lo tocante a la aplicabilidad de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, sino también en materia de precariedad de los esquemas o planes de ordenamiento territorial, con los que cuentan muchos municipios

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 24 de 27

colombianos, siendo estos la gran mayoría del territorio nacional.

Evidenciamos que la realidad se adelanta a la norma, por lo cual la clave está en la eficacia de la aplicación de la misma, con lo cual se lograr cumplir con los objetivos de la Planeación Urbana, y del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; más aún, cuando recordamos el objeto de dicha norma, señalado en su artículo primero, que establece que: “Las

*disposiciones previstas en este Código son de **carácter preventivo** y buscan establecer las **condiciones para la convivencia** en el territorio nacional al propiciar el **cumplimiento de los deberes y obligaciones** de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente”.*

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 25 de 27

REFERENCIAS

- Arbouin Gómez, F. (2019). Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición. *Vniversitas*, 68 (138). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj138.rndu>
- Caballero Montejo, G. A. (2018). *Derecho de Policía para todos*. Ediciones UNAULA
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C - 024. 27 de enero de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C - 813. 5 de noviembre de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C - 211. 5 de abril de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C - 223. 20 de abril de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C - 334. 17 de mayo de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C - 349. 25 de mayo de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.
- Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C - 489. 22 de octubre de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.
- Galvis Gaitán, F. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Temis.
- Henao González, G., Acosta, C., & Hofman Quintero, J. (2019). *Manual de derecho urbano*. Universidad del Rosario.
- Irazábal, C. (2009). *Revisiting Urban Planning in Latin America and the Caribbean*. [Revisando la planeación urbana en América Latina y el Caribe]. ONU HABITAT.
- Lemus Chois, A. E. y Lemus Chois, V. D. (2009). *Introducción a las infracciones urbanísticas*. Ediciones Uniandes – Editorial Temis
- Melo, J. O. (2020). *Colombia: Una historia mínima*. Editorial Planeta.
- Pineda Castro, G. (2009). El poder del derecho urbanístico en la asignación de contenidos a los cuatro elementos estructurales de la propiedad privada [Tesis de maestría, Universidad del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1537>.
- Pinilla Pineda, F., & Rengifo Gardeázabal, M. (2012). *La ciudad y el derecho : una*

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 26 de 27

introducción al derecho urbano contemporáneo. Uniandes.

disposiciones. 28 de diciembre de 1948. D.O. 26904.

Rodriguez, R. (2013). The law of Indies as a foundation of urban design in the Americas. *ARCC Conference Repository*, 0-0.

Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. 11 de enero de 1989. D.O. 38650.

NORMAS

Código Civil [CC]. Ley 84 de 1873. 15 de Abril de 1887 (Colombia)

Ley 232 de 1995. Por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales. 26 de diciembre de 1995. D.O. 42162.

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Ley 1801 de 2016. 29 de Julio de 2016 (Colombia).

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 24 de julio de 1997. D.O 43091.

Constitución Política de Colombia [C.N]. 4 de julio de 1991 (Colombia).

Decreto 1355 de 1970 [con fuerza de Ley]. Por el cual se dictan normas sobre policía. 4 de septiembre de 1970. D.O. 33139.


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. 16 de junio de 2003. D.O. 45220.

Decreto 1333 de 1986 [con fuerza de Ley]. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. 14 de mayo de 1986. D.O. 37566.

Ley 1 de 1943. Por la cual se otorgan ciertas facultades a algunos Municipios y se dictan otras disposiciones. 15 de febrero de 1943. D.O. 25180.

Ley 1796 de 2016. Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan

Ley 115 de 1948. Por la cual se conceden unas facultades a los Concejos Municipales y se dictan otras

	EL CONTROL URBANO A RAIZ DE LA EXPEDICION DEL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	
		Versión: 01
		Página 27 de 27

otras disposiciones. 13 de julio de 2016. D.O. 49933.

Ley 2000 de 2019. por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la infancia y la Adolescencia en materia de consumo, porte y distribución de sustancias psicoactivas en lugares con presencia de menores de edad y se dictan otras disposiciones. 14 de noviembre de 2019. D. O. 51137.

