

DESProporcionalidad de las multas de urbanismo por parte de
la Alcaldía Local de Santa Fe en el Distrito Capital de Bogotá 2015-
2018

PRESENTADO POR:
DIANA PATRICIA TIRADO ALARCÓN
JOHN HENRY GUTIÉRREZ LEÓN

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
2018

DESpropORCIONALIDAD DE LAS MULTAS DE URBANISMO POR PARTE DE
LA ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE EN EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ 2015-
2018

PRESENTADO POR:
TIRADO ALARCÓN DIANA PATRICIA
GUTIÉRREZ LEÓN JOHN HENRY

DIRIGIDO POR
DOCTORA PAULA MAZUERA



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
2018

TABLA DE CONTENIDO

1. Resumen	1
2. Planteamiento del problema.....	2
3. Pregunta de investigación	7
4. Objetivo General	7
5. Objetivos específicos	8
6. Marco teórico	9
7. Marco Conceptual	17
7.1 Derecho relativo:	18
7.2 Propiedad privada	19
7.3 Régimen urbanístico	21
7.4 Infracciones urbanísticas.....	21
7.5 Sanción administrativa.....	22
8. Marco Legal.....	23
9. Metodología	26
9.1 Analizar la Ley 1801 de 2016 en cuanto a los parámetros que se tienen en cuenta para tasar la sanción por violación al régimen de urbanismo.	27
9.2 Determinar si las tasas sancionatorias que impone la Ley 1801 de 2016 son proporcionales de acuerdo con el estrato socio económico de los infractores.	31
9.3 Examinar la potestad sancionatoria discrecional en el régimen de urbanismo.	35
10. Referencias.....	38

CONTENIDO DE TABLAS

Tabla 1 <i>Normatividad</i>	23
-----------------------------------	----

1. Resumen

Debido a los constantes cuestionamientos de las personas que han sido afectados con sanciones desproporcionadas y violatorias a derechos como protección a la tercera edad, menores de edad, población vulnerable, desplazados por la violencia entre otras, por parte de las Alcaldías Locales, se hace necesario conocer a fondo la aplicación de la Ley 810 de 2003 y 1801 de 2016 en materia de sanciones urbanísticas con el fin de determinar su proporcionalidad, legalidad y adecuada aplicación respecto de los fines del Estado.

Identificar la desproporcionalidad entre la falla cometida y la sanción otorgada, con el fin de solicitar al legislador la adecuación de la norma teniendo en cuenta factores sociales, económicos y condiciones de vulnerabilidad.

Palabras clave: Sanción, desproporcionalidad

Abstract

Due to the constant questioning of people who have been affected by disproportionate sanctions and violations of rights such as protection for the elderly, minors, vulnerable population, displaced by violence among others, by the Local Mayors' Offices, it is necessary know in depth the application of Law 810 of 2003 and 1801 of 2016 in terms of urban sanctions in order to determine its proportionality, legality and adequate application with respect to the purposes of the State. Identify the disproportionality between the fault committed and the sanction granted, in order to request the legislator to adapt the rule taking into account social, economic factors and vulnerability conditions.

Key words: Sanction, disproportionality

2. Planteamiento del problema

El régimen urbanístico en la ciudad de Bogotá ha regulado los aspectos fundamentales en lo que respecta a la adición, modificación o reforma de las construcciones, por lo que, a partir de dicho ordenamiento, surgen una serie de elementos con los que se pretende determinar la legalidad de las actuaciones administrativas que sancionan las vulneraciones a dicho régimen. Con lo anterior, es necesario establecer en el presente acápite, de dónde surge la facultad de la Administración para sancionar dichas actuaciones, así como también la aplicabilidad de dicho precepto normativo frente a las condiciones sociales de los sancionados.

Ahora bien, la (Ley 810, art. 1 y 2, 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”. Normas que se encuentran derogadas por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 (Vigentes hasta enero de 2017 por expreso mandato de la norma), establecieron las actuaciones que se entendían como infracciones urbanísticas, las sanciones para las mismas y las autoridades con la potestad para efectuar dichas imposiciones. En este sentido, la (Ley 810, art. 1, inciso 4, 2003) dispuso:

Que el alcalde o delegado de los municipios podrá ordenar la suspensión de las obras, cuando no se acredite la existencia de la licencia de construcción, afirmando además que, en el caso de Bogotá, dicha facultad la poseen los alcaldes locales, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.

Por otra parte, la Ley 810, art. 2, 2003 también aclaró que los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario delegado, podrán gravar las sanciones a que haya lugar por la ocurrencia de infracciones urbanísticas, las cuales no podrán superar los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, en donde la generalidad de las sanciones indica números de dos cifras con relación a cada metro cuadrado, por lo que en caso de acaezca una infracción urbanística, si la misma abarca varios metros cuadrados, la multa podría ser muy alta.

En el mismo sentido, a pesar de que la norma en estudio expone que los funcionarios facultados para imponer las sanciones deberán hacerlo con atención a criterios de magnitud y/o

reincidencia de la infracción urbanística, en ese precepto normativo no se establece un principio de proporcionalidad que permita controlar la discrecionalidad de los funcionarios a la hora de fijar el monto de las sanciones, toda vez que dichos criterios son meramente subjetivos.

Ahora bien, el Código Nacional de Policía derogó la disposición normativa mencionada en precedencia, configurándose en una imperiosa necesidad social, al contener una serie de presupuestos que tienen como objetivo el mejoramiento de la convivencia entre quienes habitan el territorio Colombiano. La (Ley 1801, tít., xvi, art. 135) dispone cuáles son los “(...) comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse (...)”. En el mismo sentido, esta ley en el (art. 206) estableció las autoridades competentes para conocer respecto de los comportamientos que afectan la integridad urbanística, al ser contrarios a la convivencia. Atribuciones de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:

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

(...) 6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

a) Suspensión de construcción o demolición;

b) Demolición de obra;

c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;

d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;

e) Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205;

- f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;
- g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;
- h) Multas;
- i) Suspensión definitiva de actividad” (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, es necesario mencionar que el Código de Policía, parágrafo 7, art. 135 dispone las medidas correctivas a aplicar cuando se presenten conductas que atenten contra la integridad urbanística, y por lo tanto, contra la convivencia; dichas medidas se denominan correctivas, toda vez que contienen multas de carácter especial, u otras acciones como demoliciones, construcciones, cerramientos, reparaciones, mantenimiento, remoción de inmuebles, suspensión temporal de actividad, suspensión de construcción o demolición, reparación de daños materiales de muebles y reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles. En ese sentido, se hace necesario definir qué se entiende por multas especiales. (Código de Nacional de Policía [C. Nal. P.], art. 181) expone: Multa especial. Las multas especiales se clasifican en tres tipos:

(...) 2. 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:

- a) Estratos 1 y 2: de cinco (5) a doce (12) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- b) Estratos 3 y 4: de ocho (8) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- c) Estratos 5 y 6: de quince (15) a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la infracción urbanística se realice en bienes de uso público o en suelo de protección ambiental, la multa se aumentará desde un 25% hasta en un 100% (...).

A partir de lo anterior, se establece que la norma derogada, preveía como multa pecuniaria sumas que no superaran 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes y el Código de Policía dispone que las multas no podrán superar el tope de 200 SMLMV, generando así una considerable rebaja en cuanto a la capacidad “punitiva” en materia urbanística por parte de la administración; sin embargo, a pesar de que lo anterior implica un cambio razonable, continúa demostrando que las autoridades, en este caso los inspectores de policía y corregidores, tienen la potestad para imponer las medidas correctivas de forma discrecional, en el entendido de que se les da la posibilidad de que multen dentro de un rango de valores, permitiendo “fallar” casos análogos de distintas maneras.

De conformidad, con lo planteado anteriormente, teniendo en cuenta la trascendencia y efectos que implica este tema, el presente trabajo tiene como fundamento el determinar si:

3. Pregunta de investigación

¿Existe desproporcionalidad en las sanciones económicas efectuadas por la Alcaldía Local de Santa Fe, frente a las infracciones impuestas en razón a la violación al régimen de urbanismo, durante los años 2015 al 2018.

4. Objetivo General

Identificar la desproporcionalidad en las sanciones económicas impuestas por la Alcaldía Local de Santa Fe, por una violación al régimen de urbanismo.

5. Objetivos específicos

1. Analizar la Ley 1801 de 2016 en cuanto a los parámetros que se tienen en cuenta para tasar la sanción por violación al régimen de urbanismo.
2. Determinar si las tasas sancionatorias que impone la Ley 1801 de 2016 son proporcionales de acuerdo con el estrato socio económico de los infractores.
3. Examinar la potestad sancionatoria discrecional en el régimen de urbanismo.

6. Marco teórico

La regulación de actuaciones sociales que tienen transcendencia para el ámbito administrativo, como bien se ha visto, surge de una sucesión de situaciones, manifestaciones y prácticas que en atención a su complejidad implica una obligación por parte del estado para su regulación, entendimiento e interpretación del mismo. Es así que en el tema que respecta, las sanciones económicas por concepto de violación al régimen urbanístico, pertenece a un tema especializado del área del derecho ya no por la complejidad, sino por el objeto y finalidad que se propone, como lo es la regulación del uso del suelo, para así buscar el bienestar económico y ambiental, argumentación que ha llevado a concluir que la tierra como recurso limitado, intrínsecamente convierte el derecho de dominio y a la propiedad en un derecho relativo y no absoluto, relacionando lo anterior con lo ya referido (Pardo,2009, p.21).

En este orden de ideas con el presente capítulo, se pretenden abordar informaciones e investigaciones generales, que permitan plasmar las posturas que se han fundado en torno al tema, haciendo la salvedad que el enfoque no solamente se centra en el derecho administrativo, sino indispensablemente en el derecho urbanístico, como una disciplina relativamente nueva, que no solo se ciñe a la simplicidad de sanciones que se imponen por violación a este régimen, sino por el grado de limitación a los derechos que se derivan del elemento de la propiedad.

Si bien es importante aclarar, que el asunto que se trata es de naturaleza eminentemente administrativa, en razón al tema que se trata, como lo es un asunto territorial. Gómez (2017) menciona:

El Derecho penal ni regula ni puede regular la ordenación sustantiva del territorio. Es ésta una competencia del Derecho administrativo, que define la planificación del suelo a partir del trazo de diferentes regímenes de protección. De ahí que entre los rasgos que tradicionalmente han caracterizado a la tipificación de los delitos relativos al urbanismo se cuente la técnica de la accesoriedad respecto a la normativa administrativa que en primera instancia acota las respectivas coordenadas de lo permitido y de lo ilícito en este sector. Se explica por ello sin mayor dificultad que la intervención penal necesariamente descansa en las

disposiciones de aquella otra rama del Ordenamiento jurídico y que su papel se ciña en exclusiva a la represión de las infracciones para las que las previsiones administrativas resulten insuficientes (...) (p.2).

Vale la pena resaltar, unos siglos atrás indudablemente en la época de la conquista con la colonización por parte de los españoles, se materializaron ideas y fundamentos normativos para la construcción de ciudades y albergues que pasarían hacer las incipientes bases para el desarrollo de lo que hoy conocemos como urbanismo, que se rige por una materia especializada, de modo que con la promulgación de constituciones, la doctrina la establece como la época clave para el desarrollo del tema urbanístico, en razón a que “sistematizó en desarrollo urbano”, creando la facultad intervencionista del estado respecto a la propiedad privada; al respecto:

Las constituciones que promulgan los estados o provincias del antiguo Reino de la Nueva Granada a partir de la independencia declarada en 1810, rigen hasta 1819, cuando se termina la guerra de la independencia y se expide la Ley Fundamental Angostura de ese año, que constituye la Republica Unitaria de Colombia, formada por la Capitanía General de Venezuela y Virreinato de la Nueva Granada. Enfrentadas las Constituciones provinciales a hacer declaraciones sobre los derechos del hombre y de la sociedad, tal como correspondía al espíritu de la época, en materia del derecho de la propiedad que nos interesa en cuanto al devenir del derecho urbanístico, con el fin de conocer y precisar sus bases constitucionales, tales Cartas coinciden en expresar el derecho absoluto de la propiedad pero con la limitación de que en caso de algún conflicto con el interés común deberá ceder y puede ser objeto de expropiación con previa indemnización (Morcillo, 2007, p.29).

De acuerdo a lo anterior, se permite deducir, que la figura intervencionista del estado limitando el uso y goce de la propiedad, conlleva a que esa limitación en caso de algún conflicto, se materializara en normas sancionatorias que tuvieran como precedente, la recuperación del bienestar siendo este indeterminado cuando era evidente la transgresión de los intereses del estado. Con lo anterior, la propiedad privada concepto que no se profundizara en razón a su extensión y motivo de otra investigación, se convierte en elemento primordial para crear el

concepto de urbanismo y la fundamentación normativa a través de limitaciones a la propiedad privada estipuladas (C.C., Libro II, tít. III, art. 680, 2018 y ss.) Límite de las construcciones privadas.

Con base a lo anterior, el urbanismo como concepto es definido por La Real Academia Española RAE (2018): De urbano e -ismo.

1. m. Conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades.
2. m. Organización u ordenación de los edificios y espacios de una ciudad. El urbanismo de Madrid.
3. m. Concentración y distribución de la población en ciudades.

De acuerdo a lo anterior, en relación a lo referido, al hablar de régimen entendido como conjunto de normas y principios que regulan una materia, el régimen urbanístico se ha entendido como:

El régimen urbanístico del suelo, desde el punto de vista jurídico está compuesto por el conjunto de derechos y deberes que constituye el derecho de propiedad del suelo, en virtud de la legislación urbanística y el planeamiento.

Dicho régimen jurídico se ha caracterizado tradicionalmente por ser un régimen estatutario; es decir, que el derecho de propiedad, su contenido, se delimita por un estatuto jurídico que es cambiante, y que se obtiene por el contenido genérico que establezca la ley, mas su precisión y ultimación, en cuanto a clasificación y calificación por el planeamiento urbanístico, a través de su cascada de planes. Resultado de ello es que cada metro cuadrado de suelo tiene una concreta clasificación y calificación que otorga el planeamiento, y que realiza la pormenorización última del contenido del derecho de propiedad (Diccionario Jurídico, 2019).

A partir de la definición, de urbanismo y régimen urbanístico y entrando en materia, si bien ese conjunto de derechos y deberes ha generado la imposición de sanciones o multas

fundamentadas en esa limitación de la propiedad privada e intervencionismo estatal que vimos anteriormente, que con elementos como la licencia urbanística, configura los presupuestos necesarios para imponer sanciones urbanísticas cuando no se cumplen con los elementos que suponen un equilibrio entre quienes hacen parte del contrato social. El régimen urbanístico ha sido referenciado, definido por el Consejo de estado, (Sala Plena Contenciosa Administrativa, STC 16131-2011) como:

En un escenario en el que se busca el crecimiento ordenado de las ciudades, el urbanismo como régimen especial, constituye una de las manifestaciones más importantes de la función social de la propiedad. De allí que en la actualidad pueda afirmarse que quien tiene dominio sobre un inmueble debe ejercer su derecho supeditado al cumplimiento de los planes urbanísticos (llamados hoy por la ley 388 de 1997 planes de ordenamiento territorial) y a las normas que los desarrollen. Al legislador corresponde la delimitación abstracta del contenido de la propiedad de manera abstracta, definiendo categorías generales como las clases de usos de suelo, dotando de competencias a las diferentes autoridades locales, creando instrumentos que posibiliten el cumplimiento de la disciplina urbanística. No obstante, la verdadera definición de los deberes del propietario corresponde al nivel local (...).

Lo anterior, implica que con fundamento en ese principio rector que emana de la Constitución sobre el debido proceso de las actuaciones administrativas y judiciales, las sanciones y multas en materia urbanística, supongan un procedimiento previo con el fin de respetar las garantías de quien es sujeto de sanción, con el fin de que no se genere toda una actuación arbitraria contra el mismo, cabe resaltar:

Las personas en especial condición de vulnerabilidad tienen derecho a que la administración les ofrezca un acompañamiento reforzado en los procesos que se surtan en su contra por la presunta vulneración del régimen de obras urbanísticas, indicó la Corte Constitucional.

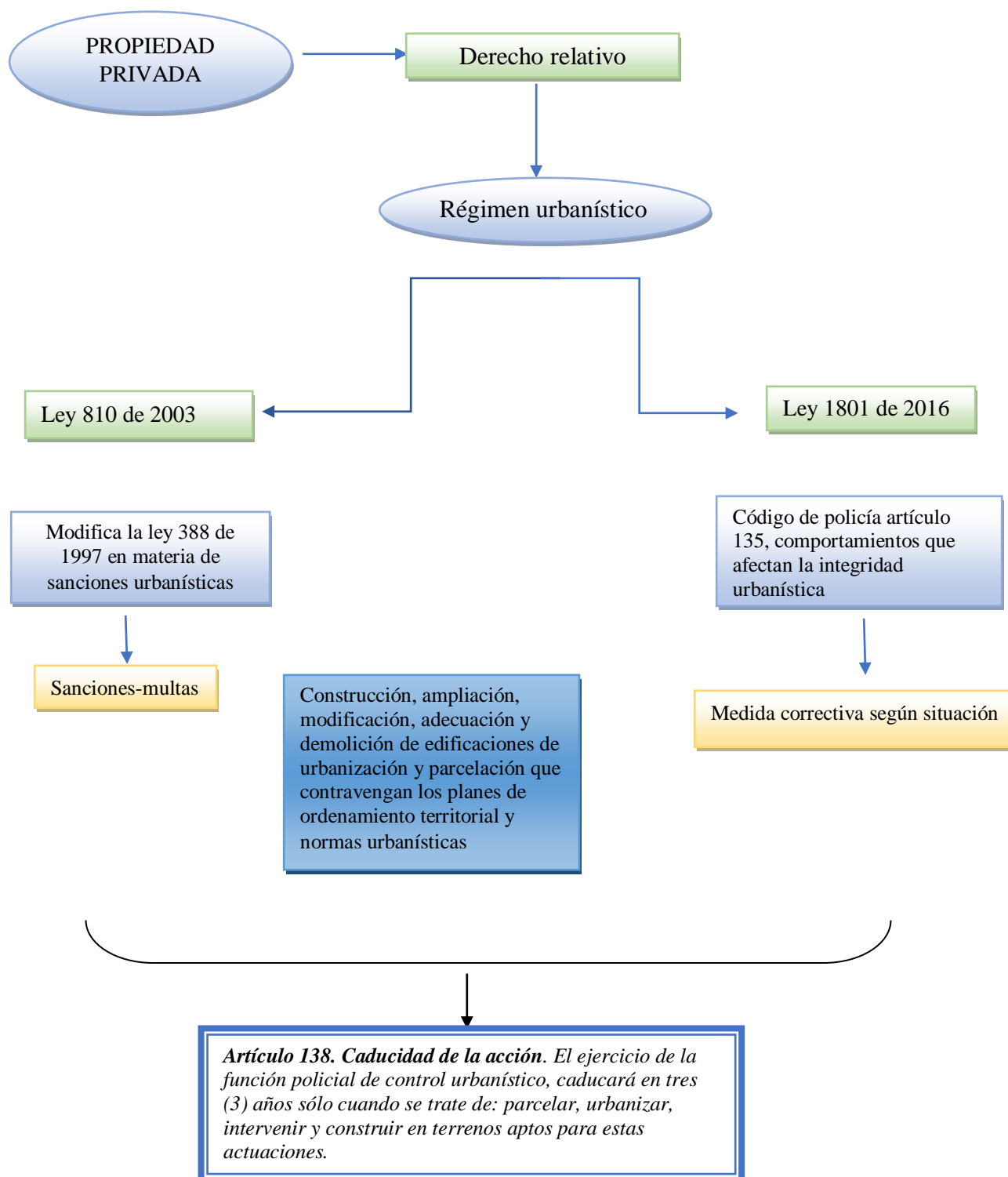
Por lo tanto, las alcaldías deben permitirle al administrado adecuar su actuación irregular a la legalidad, antes de imponerle una sanción que, probablemente, no podrá cancelar, e incluso causará la pérdida de su vivienda, recordó la corporación. De hecho, imponer esa carga a quien acredita no poderla asumir, sin ofrecerle alternativas de solución diferentes, viola los derechos al debido proceso y al mínimo vital de la persona especialmente protegida, quien debe recibir un trato diferencial, destaca el fallo (Ámbito Jurídico, 2014).

En este orden de ideas, es claro que la problemática se centra en dos aspectos, el primer aspecto encaminado a profundizar en el derecho urbanístico, desde un punto de vista no solamente normativo, sino social, en atención a que es un factor común, que quienes realizan modificaciones estructurales en sus dependencias sin conocimiento ni estudio previo de las posibles afectaciones que puedan darse, son personas que según su estrato social se categorizan en población vulnerable. Siendo esto una postura ratificada por la (C.C. T-331-14, 2014) que estableció, “La administración puede imponer multas, siempre y cuando tenga en cuenta las circunstancias socioeconómicas del afectado, de manera que no resulten desproporcionadas y se adecúen a plazos amplios y montos que faciliten el pago, concluyó la sentencia”.

A su vez la segunda problemática se fundamenta, en que la desproporcionalidad de las multas y sanciones impuestas por parte de la administración y la ambigüedad de la norma, al no ser clara en el procedimiento, estimación y fijación de la sanción, así como sus limitantes, crea un ambiente de incertidumbre que lleva a que el juez llene esos vacíos recurriendo a las fuentes del derecho y por ende al ser una materia especial, sobre-limitándose en las funciones que le son asignadas.

Concluyendo, este acápite se centró en delimitar un poco los sustentos que sirven de base para entender el tema que acoge las sanciones en materia urbanística; se evidencia que más que abordar el tema a través de una teoría del derecho urbanístico, la fundamentación práctica del mismo se ve desarrollado en pronunciamientos de la Corte que pretenden fijar unos parámetros para sustentar y fijar una sanción sobre un tema que quizás por su carácter innovador, falta normatividad que desarrolle los presupuestos esenciales sobre los parámetros esenciales de las sanciones por vulneración al régimen de urbanismo.

7. Marco Conceptual



7.1 Derecho relativo:

En atención a la relación que se estableció entre el derecho a la propiedad privada como un derecho relativo, la definición de este último concepto primordial para la investigación, hace relación a que los derechos relativos son aquellos que se predicen frente a personas determinadas, en razón a una obligación adquirida como titular de derecho. Lastra (1998) estipula:

Los derechos reales son calificados comúnmente de absolutos y los personales, de relativos. El titular de un derecho absoluto tiene la posibilidad de actuar sobre una cosa determinada y exigir, de todo el mundo, que se respete su conducta. Aquí, el deber correlativo es de abstención. En el caso de un derecho relativo, el acreedor tiene derecho a la conducta del sujeto pasivo o deudor. Por lo tanto, el deber correlativo consistirá en el deber de hacer o de no hacer a cargo de un sujeto determinado (p. 407).

Para concluir, agregaremos con García Máynez que los derechos personales o de crédito consisten en la facultad de una persona llamada acreedor para exigir de otra, llamada deudor, un hecho, una abstención o la entrega de una cosa, y los derechos reales, en la facultad correlativa de un deber general de respeto que una persona tiene de obtener directamente de una cosa todas o parte de las ventajas que ésta es susceptible de producir

7.2 Propiedad privada

Respecto al concepto de propiedad privada, la jurisprudencia como en la sentencia (C.C. STC-189-06) ha sido enfático en establecer:

La propiedad privada, como fundamento de las relaciones económicas, sociales y políticas, ha sido concebida a lo largo de la historia, como aquella relación existente entre el hombre y las cosas que lo rodean, que le permite a toda persona, siempre y cuando sea por medios legítimos, incorporar a su patrimonio los bienes y recursos económicos que sean necesarios para efectuar todo acto de uso,

beneficio o disposición que requiera. El concepto de propiedad no ha sido una idea estática e inamovible.

En concordancia con la atribución de derecho relativo al tema de la propiedad, la Corte ha dispuesto:

Esa noción clásica de la propiedad, que se inscribe en una concepción individualista, progresivamente fue cediendo a las exigencias de justicia social y de desarrollo económico sostenible, que le imprimieron una importante variación en su concepción, pues pasó de ser considerada como un derecho absoluto para convertirse en un derecho relativo, susceptible de limitación o restricción, en aras de hacer efectivos los intereses públicos o sociales que priman en la sociedad.

En este orden de ideas, la propiedad privada ha sido reconocida por esta Corporación como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P. art. 1 y 95, núm., 1 y 8). De manera que, el mismo ordenamiento jurídico a la vez que se encuentra comprometido con el respeto a su núcleo esencial, debe adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las citadas funciones, lo que conduce -en últimas- a consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas en el Texto Superior (C.C. STC-189-06).

7.3 Régimen urbanístico

El régimen urbanístico como se mencionó anteriormente, se entiende como el conjunto de derechos y deberes que constituye el derecho de propiedad del suelo, de conformidad a la normativa urbanística. De esta forma, es menester aclarar que este régimen jurídico se ha

catalogado como un régimen estatutario, en razón a que está limitado a un estatuto jurídico cambiante (Diccionario Jurídico, 2019).

7.4 Infracciones urbanísticas

Las infracciones urbanísticas no se encuentran expresamente definidas en la STC-074-2006 por el Código de Policía el cual derogó la (Ley 810, art.103, 2003) define:

Infracciones urbanísticas. Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia.

7.5 Sanción administrativa

La sanción administrativa son diversos los conceptos que la han definido como aquel medio represivo que se impone cuando no se ha cumplido una obligación, siendo relevante y completa la siguiente definición, expuesta por Bermejo la ha calificado como: “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita incluso elimina algún espacio de la esfera

jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”. En atención a lo anterior cuando se hace referencia a la sanción administrativa intrínsecamente se está haciendo referencia a la facultad sancionatoria o autoridad represiva que se impone cuando se ocasiona una perturbación o transgresión a la normativa, con una finalidad no solo represiva sino preventiva (C.C. T-597, 1996):

8. Marco Legal

Tabla

1

Normatividad

ARTICULO	COMENTARIO
Art.: 36 Actuación urbanística pública	Si bien la norma se encuentra derogada, pero su importancia radica en que define las actuaciones urbanísticas como aquellas encaminadas a la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles.
Art.: 103	Al igual que la norma anteriormente referida, determina las actuaciones que comprenden
Art.: 104	infracciones urbanísticas, definiendo las actuaciones que así lo comprenden al igual que las sanciones a las que se hace acreedor quien incurre en dicha actuación.
Art.: 8 principios	<ul style="list-style-type: none"> • Principio aplicable al caso que nos compete: Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.
Art.: 180 multas	
Art.: 181 multa especial	
Art.: 135 comportamientos contrarios a la integridad urbanística	<ul style="list-style-type: none"> • Clasifica las multas en generales y específicas. • Aborda la multa especial para las

infracciones urbanísticas, guardando proporcionalidad a la capacidad económica según los estratos sociales.

Art.: Ámbito de aplicación

Artículo 1 al 8 del presente decreto

- Define los comportamientos que afectan la integridad urbanística, lo cual resulta ser concordante con las normas anteriormente expuestas.
 - Actualiza y unifica las normas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal y se dictan otras disposiciones.
 - Modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas.
 - Concepto de norma urbanística, definido como aquel dictamen escrito por medio del cual el curador urbano, la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias o oficina de planeación o la que haga sus veces, informa al interesado sobre las normas urbanísticas y demás vigentes aplicables a un predio que va a ser construido o intervenido expedición de estos conceptos no otorga derechos ni obligaciones a su peticionario y no modifica los derechos conferidos mediante licencias que estén vigentes o que hayan sido ejecutadas.
-

9. Metodología

Para lograr el cometido propuesto es necesario realizar una investigación de corte analítica partiendo de la revisión bibliográfica relativa a la función de la alcaldía local de Santa fe dentro del contexto del Estado Social de Derecho, el nacimiento legítimo de los actos administrativos y las maneras de subsanarlos si es que se conformaron de manera irregular hasta que finalmente se consolide una hipótesis acorde con la realidad por lo que el estudio cuenta con el enfoque cualitativo.

Se indagará sobre la bibliografía pertinente, relativa a El régimen urbanístico en la ciudad de Bogotá dentro del contexto del Estado Social de Derecho, el nacimiento legítimo de los actos administrativos y las maneras de subsanarlos si es que se conformaron de manera irregular. Se estudiará toda la normatividad y jurisprudencia tendiente a establecer la importancia de la función pública y de la forma adecuada y legítima en que se expiden los actos administrativos sancionatorios interpuestos por la alcaldía local de Santa Fe.

9.1 Analizar la Ley 1801 de 2016 en cuanto a los parámetros que se tienen en cuenta para tasar la sanción por violación al régimen de urbanismo.

Sea lo primero señalar que los parámetros fijados para tasar la sanción por violación al régimen urbanístico se encuentran estrechamente ligados a los principios dispuestos en la (Ley 1801, art. 8, 2016) que dispone:

Son principios fundamentales del Código:

1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana.
2. Protección y respeto a los derechos humanos.
3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral.
4. La igualdad ante la ley.

5. La libertad y la autorregulación.
6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación.
7. El debido proceso.
8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico.
9. La solidaridad.
10. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos.
11. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas (...)" (Subrayado fuera del texto).

Con el objetivo de verificar, si las sanciones a imponer por dicho criterio, se encuentran acordes a la norma en cita, es necesario exponer las contempladas por la ley en estudio, que sancionan a quienes vulneren el régimen urbanístico, las cuales se encuentran contempladas en el parágrafo 7 del artículo 135 que son las siguientes: multa especial por infracción urbanística; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; remoción de muebles; suspensión temporal de actividad; suspensión de construcción; reparación de daños materiales de muebles; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles. En ese sentido el (C. Nal. P., art. 136 y 137) estipulan:

Art. 136. Causales de agravación. Tiene el carácter de grave toda infracción urbanística contemplada en el presente Código, que genere impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural.

Art. 137. Principio de favorabilidad. Las infracciones urbanísticas que no hayan originado actos administrativos en firme, a la fecha de expedición de este Código, se decidirán con base en estas normas, en cuanto sean más favorables para el infractor.

Las multas se tasarán en salarios mínimos legales mensuales o diarios vigentes, a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron la imposición de la misma.

En cualquiera de los eventos de infracción urbanística, si el presunto infractor probare el restablecimiento del orden urbanístico, antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas” (Subrayado fuera del texto).

Pues bien, de acuerdo a los principios del Código Nacional de Policía señalados en el artículo 8, es claro que las sanciones a imponer a quienes atenten contra el régimen urbanístico se encuentran estrechamente relacionadas, en el entendido de que, en primera medida, se busca brindar seguridad a los ciudadanos que de una u otra forma se encuentren en riesgo por culpa de acciones que infringen dicho régimen, tales como la demolición de construcciones, suspensión de obras, reparación de bienes inmuebles, entre otras.

Cabe resaltar, que la seguridad de los ciudadanos se concibe desde la prevención de situaciones que pudiesen atentar contra sus vidas, como la construcción de obras sin los debidos permisos, y por ende, sin las adecuadas medidas de seguridad, como aquellas actuaciones que atenten contra los bienes arqueológicos o ecológicos; precisando que las vulneraciones al régimen urbanístico no tienen disposiciones caprichosas que buscan reducir la posibilidad de que los particulares participen activamente en áreas de trascendencia urbanística, sino que éstas acciones deben cumplir con una reglamentación en donde prima el bien común y el principio de igualdad.

Lo anterior, se comprueba al estudiar la concepción que tendrán las causales de agravación de las sanciones a imponer, toda vez que tendrán como pilar las vulneraciones al régimen urbanístico que causen impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural; de manera que, el legislador previó sanciones más fuertes en contra de quienes atenten contra bienes que posean las características anteriormente mencionadas, que frente a actuaciones que son más frecuentes en la cotidianidad, tales como la construcción de niveles sin solicitar licencia de construcción y el encerramiento de áreas de espacio público no contempladas en los linderos de los inmuebles.

Por otra parte, de acuerdo a la (Ley 1801, art. 137, 2016) establece un principio de favorabilidad para los infractores del régimen urbanístico señalado en la presente Ley, en virtud del cual, aquellas actuaciones que hubiesen iniciado las autoridades en contra de los particulares

previamente a la expedición de ese cuerpo normativo, serán tramitadas en virtud de la norma que resulte más favorable para el presunto infractor; por lo cual debe precisarse que en caso de que se demuestre que si el presunto infractor pruebe que el orden urbanístico ha sido reestablecido, no habrá lugar a sanción.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que las sanciones plasmadas en la norma se encuentran justificadas, toda vez que no buscan generar un detrimento, aunque justificado, en el patrimonio de los infractores, sino que propenden por la correcta realización de las acciones urbanísticas, junto con la protección de bienes de gran valor arquitectónico, ecológico y cultural.

9.2 Determinar si las tasas sancionatorias que impone la Ley 1801 de 2016 son proporcionales de acuerdo con el estrato socio económico de los infractores.

Ahora bien, lo referido en el capítulo anterior, los parámetros que se tienen en cuenta para fijar las sanciones por violación al régimen urbanístico, no responden al criterio de evaluación de las condiciones socio económicas de las personas acreedoras de una sanción por esta índole; es decir, la administración para imponer una sanción, no hace un estudio de los ingresos, condiciones económicas y familiares para estimar razonadamente las sanciones a las cuales se hacen acreedores, toda vez que la norma es clara con plasmar los actos que generan una contravención y la respectiva sanción que genera la comisión de las mismas, sin ningún tipo de consideración o valoración subjetiva.

Si bien, las actuaciones administrativas fundamentan su existencia no solamente en los principios rectores que instituye la normativa aplicable, ya que tanto la Constitución como la guardiana de la misma, profundiza en los principios que se aplican de manera indispensable para la protección de los derechos fundamentales de las personas, tales como el debido proceso y la proporcionalidad sobre las facultades sancionatorias de las entidades administrativas. Lo anterior implica que con fundamento en ese principio rector que emana de la Constitución sobre el debido proceso de las actuaciones administrativas y judiciales, las sanciones y multas en materia urbanística, supongan un procedimiento previo con el fin de respetar las garantías de quien es sujeto de sanción, con el fin de que no se genere toda una actuación arbitraria contra el mismo.

Las personas en especial condición de vulnerabilidad tienen derecho a que la administración les ofrezca un acompañamiento reforzado en los procesos que se surtan en su contra por la presunta vulneración del régimen de obras urbanísticas, indicó la Corte Constitucional.

Por lo tanto, las alcaldías deben permitirle al administrado adecuar su actuación irregular a la legalidad, antes de imponerle una sanción que, probablemente, no podrá cancelar, e incluso causará la pérdida de su vivienda, recordó la corporación. De hecho, imponer esa carga a quien acredita no poderla asumir, sin ofrecerle alternativas de solución diferentes, viola los derechos al debido proceso y al mínimo vital de la persona especialmente protegida, quien debe recibir un trato diferencial, destaca el fallo (Ámbito Jurídico, 2014).

Por ende, el debido proceso acompañado del principio de proporcionalidad han sido los pilares para que la jurisprudencia agregue a las actuaciones administrativas en relación con las sanciones un componente de subjetividad a los parámetros para determinar la proporcionalidad de la sanción, el inconveniente que se genera es que a pesar de que existe un pronunciamiento por parte de la administración que impone unos parámetros que limitan la imposición de sanciones, en la práctica la imposición de una sanción por infracciones urbanísticas se ciñe a la aplicación de la norma, de tal forma que si la persona considera que no cuenta con los medios para cumplir con la sanción impuesta, se ve obligada a recurrir a la vía gubernativa y un caso más extremo, recurrir a instancias judiciales, lo que genera de cierta forma un desgaste innecesario del aparato judicial.

En este orden de ideas, es claro que la problemática se centra en dos aspectos, el primer aspecto encaminado a profundizar en el derecho urbanístico, desde un punto de vista no solamente normativo, sino social, en atención a que es un factor común, que quienes realizan modificaciones estructurales en sus dependencias sin conocimiento ni estudio previo de las posibles afectaciones que puedan darse, son personas que según su estrato social se categorizan en población vulnerable. Siendo esto una postura ratificada en la que estableció en (C.C. T-331-14, 2014):

La administración puede ejercer su facultad de imponer multas, atendiendo la capacidad de pago de las personas afectadas, pero en este caso no resulta razonable que la construcción de una plancha para adicionar una habitación a una vivienda, lleve a la imposición de una multa superior a los 14 millones de pesos (al parecer una suma mayor al valor de la vivienda).

Por lo anterior, sin profundizar en el procedimiento señalado cuando de imposición de sanciones por infracciones urbanísticas se trata, la Corte Constitucional ha impuesto el juicio de proporcionalidad como el elemento fundante de las medidas sancionatorias, es decir, una sanción no depende solamente de la comisión del hecho que impone la norma, sino que también depende de la necesidad de la misma:

El artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 establece que las sanciones administrativas están sujetas al principio de proporcionalidad, de manera que la ley restringe la órbita de la discrecionalidad administrativa y constituye un límite general para cualquier ejercicio que suponga la limitación de los derechos fundamentales. Es así como, en caso de encontrarse en colisión un derecho con el ejercicio de otras garantías fundamentales o con la salvaguarda de otros fines constitucionales, la restricción del primero debe encontrarse justificada (C.C. T-327-13, 2018).

Al hacer mención a los derechos fundamentales de los sancionados, la Corte refiere a que como se mencionó anteriormente, se deben tener en cuenta derechos como el mínimo vital de los sancionados, o en su defecto alguna condición que lo haga vulnerable al momento de asumir una sanción de esta índole, claro está que la Corte también hace una valoración respecto a que la medida resulta ser proporcional cuando lo que se trata es proteger la integridad de las personas, ya que como se dijo anteriormente, las personas de escasos recursos, barrios de estratos bajos, son los más oprobados para incurrir en este tipo de infracciones, y que al no tener las medidas necesarias de seguridad y salubridad pública se pueden ver afectados hasta los intereses de la comunidad. Fundamento lo anterior, con lo dispuesto por la Corte al exponer el juicio de proporcionalidad que deben regir las actuaciones de la administración como lo expone (C.C. T-327-13, 2018):

En ese sentido, se determinó que para este tipo de casos es necesario llevar a cabo un juicio de proporcionalidad para determinar si la sanción administrativa en el caso concreto es adecuada y proporcional. Este consiste en evaluar i) si la medida limitativa busca una finalidad constitucional; ii) si el medio elegido es idóneo para lograr el fin; y iii) si la medida es estrictamente proporcional en relación con el fin que busca ser realizado, de modo que no signifique un sacrificio excesivo de valores y principios que tengan un mayor peso relativo –en el caso concreto– que el principio que se pretende satisfacer. Siendo así, este juicio será llevado a cabo a continuación para analizar la situación fáctica de este caso.

En este orden de ideas es claro que las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, la administración cuando persiga una sanción por vulneración al régimen de obras urbanísticas, deben adecuar su actuación a la legalidad, previa imposición de sanción ya que las probabilidades de que no cuente con recursos para asumir la deuda son amplias, al igual que se puede llegar a afectar derechos fundamentales al perder su vivienda. “Imponer esa carga a quien acredita no poderla asumir, sin ofrecerle alternativas de solución diferentes, viola los derechos al debido proceso y al mínimo vital de la persona especialmente protegida, quien debe recibir un trato diferencial, destaca el fallo” (Ámbito Jurídico, 2014).

9.3 Examinar la potestad sancionatoria discrecional en el régimen de urbanismo.

Para iniciar la Corte Constitucional ha estipulado la potestad sancionatoria respecto de las autoridades de policía en la sentencia (C.C., S.U. 172-2015) en los siguientes términos:

La potestad discrecional se presenta cuando una autoridad es libre, dentro de los límites de la ley, de tomar una u otra decisión, porque esa determinación no tiene una solución concreta y única prevista en la ley. Los actos discrecionales están sometidos al control jurisdiccional, debido a que no pueden contrariar la Constitución ni la ley, y a que, en todo caso, es necesario diferenciar tal facultad de la arbitrariedad.

Es así como la facultad discrecional es de aclarar que no solo recae en la autoridad de policía, ya que también se prevé facultad sancionatoria de los alcaldes, los cuales tienen la

competencia de promover actuaciones de orden policial en los eventos en que la situación requiera la suspensión inmediata de las obras respectivas o en su defecto sanciones como:

(i) de orden pecuniario, consistente en multas que varían según el tipo de infracción y el metraje que la configure, y también contempla (ii) la demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma (C.C. T-709-14, 2014).

Situación última que no se encuentra consagrada explícitamente en la norma objeto de análisis, pero que obedece a la facultad discrecional que aquí se desarrolla, de conformidad con lo anterior, (C. Nal. P., art. 4) expone:

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

Es así como a partir de este artículo, se determina que la naturaleza de los actos proferidos por la autoridad policial no se encuentra sometidos a la norma que regula un trámite más expedito y engoroso como lo es el CPACA, sino que faculta a las autoridades competentes para que lleven a cabo sus actuaciones fundamentándose en un procedimiento propio y por ende dejando la potestad discrecional al arbitrio de situaciones que la norma especial no regula en su totalidad.

De modo tal que las infracciones al ser una norma que aún se encuentra en proceso de adaptabilidad no satisface por completo la finalidad y necesidad para la que fue desarrollada, ya

que, si bien el fin de la norma no solamente debe enfocarse a la aplicabilidad de sanciones atinentes a constreñir actos que se tipifican como infracciones urbanísticas, sino a la prevención y divulgación de las mismas.

Al respecto el Consejo de Estado ha dispuesto que la licencia urbanística, nada le agrega a sus elementos o atributos, y menos genera derecho adquirido a favor de sus beneficiarios, habida consideración de que se trata de un medio propio del poder de policía, como lo es el permiso o autorización, que tiene fundamento. Aunado a lo anterior aclara el Consejo de Estado que los actos administrativos de autorización son “actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo” (Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo 1999).

Finalmente, concluye el alto tribunal que las situaciones jurídicas nacidas al amparo de las licencias urbanísticas, por provenir del derecho policivo, no son definitivas ni absolutas, por lo cual no generan derecho adquiridos.

10. Referencias

Ámbito Jurídico. (26 de septiembre 2014). *Sanción a infractor urbanístico debe Atender su capacidad de pago*. Recuperado de <https://bit.ly/2ThJjnv>

Código Civil. [C.C.].(2018). Recuperado de <https://bit.ly/1QtdRYa>

Corte Constitucional. [C.C.], (3 de junio de 2014) M.P: M. Calle, Sentencia T-331-14. Colombia. Recuperada de <https://bit.ly/2UOXCwS>

Corte Constitucional. [C.C.], (8 de febrero de 2006) M.P: DR. R. Escobar, Sentencia T- C-074-06. Colombia. Recuperada de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-074-06.htm>

Corte Constitucional. [C.C.], (15 de Marzo de 2006) M.P: DR. R. Escobar, Sentencia C-189-06. Colombia. Recuperada de <https://bit.ly/1HU6rOs>

Corte Constitucional. [C.C.], (13 de agosto de 2018) M.P: DR. G. Ortiz, Sentencia T- C-327-18. Colombia. Recuperada de <https://bit.ly/2tb0wOK>

Corte Constitucional. [C.C.], (6 de noviembre de 1996) M.P: DR. A. Martínez, Sentencia C-597-96. Colombia. Recuperada de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-597-96.htm>

Consejo de Estado. Sala Plena Contenciosa Administrativa. (26 de Julio 2011). M.P: Dr. E. Gil, Sentencia T6131-2011. Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2R2Ij1c>

Diccionario Jurídico. Expansión. (2019). Régimen urbanístico del suelo. Recuperado de <http://www.expansion.com/diccionario-juridico/regimen-urbanistico-del-suelo.html>

Gómez, M. (2017). Ilegalidad urbanística: acerca de los límites entre el injusto penal y las infracciones administrativas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19(25), 2. Recuperado de <http://criminnet.ugr.es/recpc/19/recpc19-25.pdf>

Lastra, J. (1998). *Conceptos jurídicos fundamentales*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/116/25.pdf>

Morcillo, P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano historia, normativa y gestión*. Bogotá, Temis.

Pardo, M. (2009). *El derecho urbanístico en Colombia*. Recuperado de <https://bit.ly/2tfE9d8>

Real Academia Española. (2018). Urbanismo. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=b8IcS7s>

