

LEY 1801 DE 2016 Y RETOS DEL CONTROL URBANÍSTICO EFECTIVO: UN ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO DE GIRARDOTA (2016-2021)

Pedro José Madrid Garcés¹

Resumen

El artículo analiza la eficacia de la Ley 1801 de 2016 en el desarrollo de la competencia de control urbanístico atribuida a las autoridades administrativas de policía del Municipio de Girardota durante el periodo 2016-2021. Mediante un análisis documental y la revisión de disposiciones normativas y procedimentales, se identifica el estado situacional de la implementación de los procedimientos administrativos y medidas correctivas que materializan la competencia de control urbanístico. Se distinguen las dificultades normativas, problemas jurídicos y operativos desde la función administrativa local y los retos para las administraciones municipales en el desarrollo administrativo de esta competencia. Se concluye que las autoridades administrativas municipales y de policía presentan problemas jurídicos y operativos frente a la implementación y eficacia de la competencia de control urbanístico atribuida por la Ley 1801 de 2016, como se puede precisar en el caso estudiado.

Palabras Claves: Debido proceso administrativo, Derecho de policía, Eficacia del acto administrativo, Integridad urbanística, Proceso Verbal Abreviado de Policía.

Sumario: 1. Introducción. 2. Autoridades administrativas de policía y competencias de control urbanístico a partir de la Ley 1801 de 2016. 3. Eficacia de la competencia control urbanístico en el Municipio de Girardota y retos derivados de la Ley 1801 de 2016. 4. El caso del Municipio de Girardota, competencia, procesos y retos. 5. Conclusión.

¹ Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamérica, Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y Doctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín. pjmadridg@unal.edu.co Artículo presentado para optar por el Título de Especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Introducción

Las autoridades administrativas de policía y las administraciones municipales en Colombia presentan profundos retos y problemas operativos frente a la implementación y eficacia de la competencia de control urbanístico atribuida por la Ley 1801 de 2016.

En este estudio se pretenden evidenciar mediante un estudio de caso concreto, los retos y problemas jurídicos, administrativos y constitucionales que afrontan las inspecciones de policía y los alcaldes municipales para llevar a cabo esta función administrativa.

En donde la protección y salvaguarda de la integridad urbanística y la normatividad en materia de ordenamiento territorial se ve afectada en su eficacia y garantía. Por un lado, ante la ausencia de una función administrativa cualificada y especializada para definir competencias y conjugar conocimientos técnicos desde el ámbito de la intervención urbanística y el desarrollo de procedimientos verbales de policía con plenas garantías constitucionales y procesales.

De otro lado, ante los complejos problemas de ejecutoria de los actos administrativos proferidos para garantizar la protección de la integridad urbanística, producto de una recurrente judicialización de las actuaciones, la pérdida de eficacia simbólica de las autoridades administrativas de policía, la congestión y ralentización de los procesos, sumado a una función administrativa sin competencias claramente definidas y la ausencia de fuentes jurídicas que permitan unificar reglas de procedimiento y materialización de la competencia de control urbanístico en el orden jurídico colombiano.

Por tanto, el propósito de este artículo radica en analizar la eficacia de la Ley 1801 de 2016 en el desarrollo de la competencia de control urbanístico atribuida a las autoridades administrativas de policía del Municipio de Girardota durante el periodo 2016-2021.

La metodología del trabajo parte de un diagnóstico mediante un análisis documental, el cual recae sobre dos cuerpos documentales:

Primero, el aprovechamiento de un levantamiento documental y de archivo efectuado, que cobija la caracterización del proceso de migración de la competencia y

procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística desde el año 2016 hasta el 2021. El cual se nutre de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los inspectores de policía y autoridades administrativas asociadas a la competencia de control urbanístico, mediante una herramienta de tabulación que permite enriquecer el diagnóstico y estado situacional con la conjunción de datos cuantitativos y cualitativos del objeto de estudio. Al igual que conocer de primera mano los retos y dificultades de los funcionarios públicos en el desarrollo de las funciones de control urbanístico.

Segundo, la búsqueda y rastreo de jurisprudencia y normatividad vigente sobre las competencias atribuidas por la Ley 1801 de 2016 a las autoridades administrativas de policía en materia de control urbanístico. En éstas se indagarán y documentarán los problemas jurídicos asociados al procedimiento verbal abreviado frente a comportamientos contrarios a la integridad urbanística, características y alcance del proceso. Al igual que identificar las variaciones y consideraciones jurídicas sustanciales que desarrollan la competencia de control urbanístico por parte de los inspectores de policía.

Finalmente, mediante un ejercicio de triangulación e interpretación de documentos, frente a los preceptos normativos y jurisprudenciales identificados, la teoría entorno al derecho administrativo y de policía. Sumado a la contrastación de los datos de campo y realidad práctica de la competencia del municipio, los cuales permiten, como se verá adelante, las dificultades prácticas frente al afianzamiento y puesta en marcha de la competencia legalmente atribuida.

De allí se pretende diagnosticar el estado situacional de la implementación de los procedimientos administrativos y medidas correctivas que materializan la competencia de control urbanístico asignadas por la normatividad a las inspecciones de policía y alcaldes municipales; identificando las dificultades normativas, problemas jurídicos y operativos desde la función administrativa local. Los cuales permitan documentar y ahondar en los retos que ha implicado para las administraciones municipales el desarrollo administrativo de la competencia de control urbanístico atribuida por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Dentro del estudio se busca analizar y documentar la operatividad y práctica administrativa frente al desarrollo del proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, la eficacia y de las medidas adoptadas para satisfacción de los actos administrativos proferidos por las autoridades de policía a nivel municipal. En dicho análisis se conjugan aproximaciones claves como: el análisis jurisprudencial del derecho y proceso policivo en materia de control urbanístico, el desarrollo de la función administrativa frente a la competencia de control urbanístico y finalmente un análisis sobre la eficacia de esta competencia a partir de un estudio de caso concreto.

Los objetivos del artículo son: Analizar en el sistema de fuentes de derecho colombiano los referentes normativos y jurisprudenciales frente al desarrollo de la competencia administrativa de control urbanístico asignada a las autoridades administrativas de policía. Documentar los procedimientos administrativos asociados al desarrollo de la competencia de control urbanístico en el orden municipal durante el periodo 2016-2021. Identificar los retos normativos y operativos frente a la implementación y eficacia por parte de las autoridades administrativas de policía de la competencia de control Urbanístico en el Municipio de Girardota atribuida por la Ley 1801 de 2016.

La Ley 1801 de julio 29 de 2016, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se encarga de aplicar las medidas correctivas a las personas que realizan procedimientos constructivos que no cumplen con los requisitos exigidos por la Ley para tales fines. Esta norma regula comportamientos efectuados al construir sin licencia de construcción o construir en contravención a la misma. Competencia que anteriormente era exclusiva de las secretarías de planeación conforme a lo señalado en la Ley 388 de 1997, a través del proceso administrativo sancionatorio.

Los comportamientos que afectan la integridad urbanística reglamentada en la Ley 1801 del 2016 y las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria reguladas por la Ley 1437 del 2011, son el marco normativo esencial para adelantar investigaciones en contra de las personas que realizan procesos constructivos sin el cumplimiento de los postulados que la normatividad urbanística vigente exige.

Sin embargo, el desarrollo de la competencia atribuida por la citada ley a los inspectores de policía y el cambio de la naturaleza del proceso se ha convertido en reto para las administraciones públicas, frente a la determinación de competencias y eficacia de las medidas y actos administrativos que surgen en el marco de los procedimientos policivos.

El caso del Municipio de Girardota no ha sido ajeno a estas dificultades. En donde las autoridades de policía presentan retos frente a la congestión y eficacia de órdenes de demolición, ejecución de multas y desarrollo debido de procesos técnicos y jurídicos atribuidos por la competencia.

El texto analiza la eficacia de la Ley 1801 de 2016 en el desarrollo de la competencia de control urbanístico atribuida a las autoridades administrativas de policía del Municipio de Girardota durante el periodo 2016-2021. A través de la siguiente pregunta: ¿Cuál es el estado situacional y retos del Municipio de Girardota frente a la aplicación y eficacia de la competencia de control urbanístico atribuida por la Ley 1801 de 2016 a las autoridades administrativas de policía?

De allí, se pretende diagnosticar el estado situacional de la implementación de los procedimientos administrativos y medidas correctivas que materializan la competencia de control urbanístico asignadas por la normatividad a las inspecciones de policía y alcaldes municipales; identificando las dificultades normativas, problemas jurídicos y operativos desde la función administrativa local. Los cuales permitan documentar y ahondar en los retos que ha implicado para las administraciones municipales el desarrollo administrativo de la competencia de control urbanístico atribuida por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

A través del artículo se analiza y documenta la operatividad y práctica administrativa frente al desarrollo del proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, la eficacia de las medidas adoptadas para la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos proferidos por las autoridades de policía a nivel municipal. En dicho análisis, se conjugan aproximaciones claves como: el análisis jurisprudencial del derecho y proceso policivo en materia de control urbanístico, el desarrollo de la función administrativa frente a la competencia de control urbanístico y

finalmente un análisis sobre la eficacia de esta competencia a partir de un estudio de caso concreto.

En primer lugar, se abordará y analizarán las autoridades administrativas de policía y las competencias de control urbanístico a partir de la Ley 1801 de 2016. Más adelante, el texto se concretará en la eficacia de la competencia control urbanístico en el municipio de Girardota y los retos derivados del proceso de implementación de la Ley 1801 de 2016. Todo esto mediante, el análisis del ordenamiento jurídico y la práctica de quienes materializan la competencia en el contexto de estudio.

Por último, se dará cierre al artículo mediante el esbozo del caso del municipio de Girardota, abordando el estado actual de la competencia, generalidad de los procesos urbanísticos y retos identificados en el Municipio de Girardota.

2. Autoridades administrativas de policía y competencias de control urbanístico a partir de la Ley 1801 de 2016.

Las normas urbanísticas regulan el uso del suelo, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. En nuestro ordenamiento tenemos las normas urbanísticas estructurantes, las normas urbanísticas generales y las normas complementarias.

Además, una serie de conceptos generales que toda Autoridad de Policía que imponga medidas correctivas en el asunto debe manejar con suficiente ilustración. Entre ellas. Las contempladas en el Decreto 1077 de 2015 que entre otras define qué es: una actuación urbanística, un área bruta, un aprovechamiento urbanístico básico y uno adicional, equipamientos, índices de construcción, mobiliario urbano, paramentos, plan parcial, predio, sistemas generales o estructurantes, tratamiento de renovación urbana, usos del suelo, zonas verdes y otros muchos más conceptos básicos necesarios en materia urbanística.

Consecuentemente con la implementación de la Ley 1801 de 2016 fueron

derogadas² las normatividades del orden regional, departamental y municipal que contenían normas de policía aplicables a esos territorios, las cuales eran unas veces dispersas, y otras veces estaban sistematizadas en Códigos de Policía de la respectiva sección territorial.

El Nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) o Ley 1801 de 2016, reemplaza el Decreto Ley 1355 de 1970 y surge como una propuesta a la necesidad de afrontar de una manera efectiva las problemáticas derivadas de la convivencia, en el marco de un nuevo ordenamiento jurídico que reflejara una perspectiva actualizada y moderna de la realidad del país abarcando las cuatro categorías jurídicas de la convivencia: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública.

Señala Caballero (2017), que el CNSCC, ofrece un cambio no sólo semántico, sino sustantivo y procedimental que permite establecer las condiciones necesarias para posibilitar la convivencia en el territorio nacional, propiciando el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los ciudadanos en la sociedad actual, en conjunto con el correlativo derecho en el ejercicio de las libertades. De esta manera, el CNSCC procura superar las limitaciones normativas y correctivas que hicieron obsoleto el anterior.

Bajo este nuevo marco regulatorio, los Inspectores de Policía, los Corregidores y la Policía Nacional cumplen ahora un papel muy importante en el control a la integridad urbanística, y se crearon nuevos cargos como el de las autoridades administrativas espaciales de policía que en segunda instancia confirman o revocan las decisiones de los inspectores. Tanto los inspectores de policía como los miembros de la fuerza pública pertenecientes a la Policía Nacional deben conocer todo el alcance que tienen al poder imponer las medidas correctivas de su competencia y los medios de policía para que el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana tenga ese carácter preventivo que predica en su contenido.

En la Ley 388 de 1997, al igual que leyes como la Ley 810 de 2003 y las demás

² Ruíz Salazar (2015) refiere por ejemplo que en el departamento de Antioquia existía un código departamental de policía expedido mediante la Ordenanza 18 de 2002 o en el departamento de Cundinamarca existía un Código Departamental de Policía expedido mediante Decreto Ordenanza 1889 de 1996, dictado por el gobernador, con fundamento en facultades especiales conferidas por la Asamblea.

normas que complementan, modifiquen y sustituyan se consagran comportamientos contrarios a la convivencia que dan lugar a la imposición de medidas correctivas por intervenciones urbanísticas. En estas normas se contiene una descripción genérica de los tipos de intervención para los cuales se requiere una licencia de construcción. Sin embargo, para efecto de la realización de un control efectivo completo y eficaz en la mayoría de los casos es necesario consultar las normas urbanísticas específicas de detalle que regulan el predio y el sector en el cual se encuentra ubicado el inmueble objeto de intervención, toda vez que en ella se señalan los parámetros relativos a usos de suelo, densidades, altura, volumetría, pisos permitidos, aislamientos, manejo del espacio público, consulta que a su vez es indispensable para realizar una adecuada valoración probatoria.

En el CNSCC se estableció un capítulo especial donde se plasmaron los comportamientos que afectan la integridad urbanística. Es el capítulo I del Título XIV denominado Del Urbanismo. Específicamente en su artículo 135 se tipificaron los comportamientos³ contrarios a la Integridad Urbanística. La Ley 1801 de 2016 enuncia una serie numerosa de comportamientos contrarios a la convivencia y enlaza a cada uno consecuencias jurídicas diferentes. Particularmente, en materia urbanística el CNSCC introduce algunas novedades importantes que incluyen; la definición de los comportamientos contrarios a la convivencia y que afectan la integridad urbanística; específicamente, en el párrafo 7° del artículo 135 se presentan las medidas correctivas para quienes incurran en dichos comportamientos. Adicionalmente, el párrafo 1° del mismo artículo, contempla una medida que permite la suspensión de construcción o demolición inmediata cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia.

Otro aspecto relevante, radica en el hecho que las medidas correctivas por los

³ Los siguientes 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, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir: 1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos. 2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia. 3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público. 4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado. Y otros 20 comportamientos contrarios a la integridad urbanística con sus respectivas medidas correctivas.

comportamientos contrarios a la integridad urbanística, no se impondrán en orden de comparendo como lo estipula el Art. 219 parágrafo 1º, de esta manera, el personal uniformado de la Policía Nacional deberá poner en conocimiento a la autoridad competente, estos informes de policía que también servirán de prueba en la contención de los comportamientos mencionados, por tanto, hay una corresponsabilidad entre la Policía Nacional como institución y las demás autoridades de policía a quienes les compete hacer un control preventivo en materia urbanística (Suarez y Rueda, 2021).

Si bien a la Policía Nacional en materia del urbanismo, no le compete emitir órdenes de comparendo, tiene todas las facultades para imponer las medidas correctivas atribuidas por competencia descritas en el Art. 210 del CNSCC como lo son la amonestación, participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, remoción de bienes, inutilización de bienes, destrucción de bien mediante acta. La policía debe presentar estos informes con la mayor celeridad del caso ante el Inspector de Policía para que éste adelante los procesos verbales abreviados e imponga las medidas correctivas correspondientes.

Corresponde al personal uniformado de la Policía Nacional, si es necesario, imponer una amonestación ante cualquier hecho que transgreda las normas del CNSCC. Éste es un llamado de atención en privado o en público con el objetivo de concientizar a la persona de la conducta realizada y de su efecto negativo para la convivencia, en procura de un reconocimiento de la conducta equivocada, el compromiso a futuro de no repetición y el respeto a las normas de convivencia. Por su naturaleza de carácter pedagógico, esta medida podrá ser impuesta por la autoridad de Policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, sin perjuicio de las demás medidas correctivas que deban ser impuestas.

Además de poder imponer medidas correctivas, la autoridad de policía puede y debe adelantar una labor pedagógica dictando todas las órdenes de policía necesarias e idóneas para conjurar un perjuicio irremediable. Ante la evidente comisión de un comportamiento contrario a la integridad urbanística deberá intervenir de manera activa informando de inmediato al inspector de policía para que éste proceda a suspender inmediatamente la construcción que se adelante sin licencia o en terrenos no aptos, como

medida cautelar, preventiva, que no tiene control jurisdiccional, y que contendrá el comportamiento contrario a la integridad urbanística.

Este medio de policía autónomo es provisional y urgente para asegurar el control urbanístico real mientras se resuelven otras medidas correctivas como las multas especiales por infracciones urbanísticas, las demoliciones y las demás consagradas en el párrafo 7° del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 en un proceso verbal abreviado realizado por el Inspector de Policía, el cual sí tiene recursos de ley haciendo una evaluación de fondo y garantizando el debido proceso administrativo.

Otro rol fundamental en el control urbanístico lo tienen los Inspectores de Policía cuando imponen la suspensión temporal de la obra de carácter preventivo, como lo establece el párrafo 2° del artículo 135 del CNSCC mientras le otorgan 60 días al presunto infractor para que solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del municipio; si resuelve su situación y logra restablecer el orden urbanístico no se le impone la multa especial por infracción urbanística, esta situación es aplicación del principio de oportunidad, la justicia premial como se aplica en otros ordenamientos, se dan oportunidades que la ley permite y si no se cumple se podrá duplicar el valor de la multa.

3. Eficacia de la competencia control urbanístico en el Municipio de Girardota y retos derivados de la Ley 1801 de 2016.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia, ha establecido que el derecho de policía es “la facultad a cargo de las autoridades para fijar limitaciones a la actividad de los administrados con el fin de mantener el orden público” (Corte Constitucional, 2014, Sent. C-813)., y se caracteriza por la facultad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

De allí que las afectaciones que se causen en detrimento de la integridad

urbanística serán objeto de prevención mediante un proceso policivo, denominado proceso verbal abreviado, adelantado por autoridades dispuestas al respecto, para el caso del municipio de Girardota, los inspectores municipales de policía con sujeción al principio de legalidad y primordialmente, el principio de proporcionalidad.

De acuerdo con lo planteado los inspectores de policía ahora cumplen con la Ley 1801 de 2016 un papel fundamental para garantizar el control a la integridad urbanística generando nuevos cargos como el de las autoridades administrativas de policía que en segunda instancia confirman o revocan las decisiones de los inspectores de policía como los miembros de la fuerza pública pertenecientes a la Policía Nacional deben conocer todo el alcance que tiene el poder imponer las medidas correctivas de su competencia y los medios de policía para que el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana tenga ese carácter efectivo preventivo que se predica en su contenido.

El derecho urbanístico y específicamente el control urbanístico, como materialización del fin esencial del Estado de la prevalencia del interés general sobre el particular, requiere de especial atención por parte de las autoridades que prescriben su preservación a través de medidas correctivas que previenen comportamientos contrarios a la convivencia, lo que materializa la eficacia de no solo de la normativa sino de las categorías jurídicas que protege el CNSCC.

Como se ha venido esbozando las disposiciones fijadas por la Ley 1801 de 2016, tienen el carácter de ser preventivo con vocación de corrección, es por lo que, dentro de sus principios se encuentran el de proporcionalidad y el de razonabilidad como respuesta a la necesidad de equilibrio entre los comportamientos contrarios a la convivencia y las medidas correctivas

Dicha ley otorgó facultades a las autoridades de policía para llevar el control urbanístico en cada uno de sus territorios y reprochar aquellas conductas ciudadanas que como se mencionó antes, constituyen comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Sin embargo, de lo normado a lo actuado por las diferentes administraciones, como lo es del caso del Municipio de Girardota (Antioquia) las diferencias y sobre todo el asunto de la eficacia y finalidad de la normatividad representa múltiples problemas,

teniendo en cuenta lo que nos plantea Jaramillo y Buchely (2019) frente a las construcciones y miradas del Estado en sus prácticas burocráticas, la debilidad institucional de las administraciones públicas y problemas de eficacia y efectividad de las normas en nuestro ordenamiento jurídico.

Al centrar nuestra atención en la eficacia del control urbanístico en el Municipio de Girardota, como resultado de todo este aparato institucional construido desde los normativo para brindar respuesta institucional al fenómeno de las intervenciones urbanísticas irregulares. Se parte de la concepción del principio de eficacia, desde una interpretación jurídica como lo indica Bobbio “se refiere al seguimiento o acatamiento de la norma. Una norma es eficaz si la población la cumple con independencia de si la percibe como justa o válida e ineficaz si es ampliamente desobedecida” (1990, p. 63).

En este sentido, la eficacia busca que los habitantes y la misma administración pública que están sometidos a determinada norma u ordenamiento jurídico, resulte en un verdadero acatamiento con el fin de que el objeto de la norma se cumpla, dándole una seguridad jurídica al ordenamiento y legitimidad al Estado.

Para el caso del control urbanístico, se traduce en la defensa de la categoría jurídica de la convivencia. Lo cual desde la perspectiva del poder público fortalece la soberanía que reside en el pueblo como lo establece la Constitución Política de 1991 en su artículo 3 debido a que estos se someten al Estado y a sus autoridades porque consideran que son capaces de crear, modificar y hacer complicar las normas jurídicas (Barrera, 2011).

Sin embargo, uno de los mayores retos para la eficacia de la competencia de control urbanístico en el contexto de estudio, son entre otras el desconocimiento por parte de las autoridades de policía de todo el alcance que tienen de la misma norma. Incluso, desconocimiento para imponer medidas correctivas y la utilización de medios de policías idóneos y concretos que contengan desde el principio los comportamientos contrarios a la convivencia que afectan directamente a la integridad urbanística.

Dentro de estas dificultades producto del desconocimiento y retos para la eficacia a nivel local de los nuevos preceptos de la Ley 1801 de 2016 se encuentran. Primero, el

proceso de migración de la competencia previamente atribuida a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano, lo cual derivó en la migración tardía de aproximadamente 300 procesos en el año 2017 a las inspecciones de policía adscritas a la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos.

Dicho cambio implicó la modificación de un conjunto de prácticas y distribución de competencias logrando el ajuste establecido por la Ley 1801 del 2016, cumpliendo con la distribución de competencias. Sin embargo, uno de los retos más grandes En este sentido fue darles trámite a procesos con más de 5 y 7 años de iniciados. Teniendo en cuenta que dichos procesos estuvieron pausados más de cuatro meses desde la acción administrativa municipal.

Segundo, otra de las falencias de las autoridades que representa mayor esfuerzo para la implementación efectiva de la competencia de control urbanístico en los inspectores de policía del Municipio de Girardota, radica en la congestión del despacho y el incremento de procesos producto de una ausencia de control efectivo por parte de la entidad de normalización urbanística en este caso la Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano quien con la remisión constante de informes, los cuales no permiten en muchos casos darle trámite definitivo e información detallada a los inspectores para proferir las medidas correctivas y preventivas, que disuadan a los ciudadanos de realizar este tipo de intervenciones urbanísticas de las que predica la ley.

El caso de los informes técnicos de la autoridad de planeación es crucial frente al aspecto de la eficacia de la norma, al respecto los inspectores señalan que: “la causa más significativa para la efectividad de la competencia de control urbanístico es la falta de respuesta oportuna y acertada por parte de los servidores públicos a quienes se les requiere informe técnico especializado.” (Moncada, 2021).

Del mismo modo, señala el otro inspector frente al problema de no disponer de parámetros normativos del PBOT por parte de la autoridad de planeación a nivel local se suma:

La carga laboral de los inspectores que no nos permite tener el control y dar celeridad a los procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la convivencia. Las falencias en los informes técnicos emitidos por los profesionales

de la Secretaría de Planeación y la falta de respuesta oportuna cuando se solicitan aclaraciones a los mismos, igualmente la falta de ejecución de las medidas correctivas impuestas en dichos procesos (Patiño, 2021).

Cuando los inspectores son indagados frente a la ejecutividad y ejecutoriedad de sus medidas correctivas proferidas entre el año 2017-2021 se encuentra una situación alarmante. La cual radica en la imposibilidad de garantizar la ejecutoriedad y ejecutividad de las medidas correctivas, que van desde la demolición de la obra hasta la multa especial que profieren en los diferentes procesos, muestra de ello se encuentra en la siguiente respuesta de la autoridad de policía: “A la fecha solo 2 medidas correctivas de demolición de obra se han materializado, una efectuada por el infractor y otra por la administración, de las demás medidas correctivas ninguna la he visto materializar”. (Patiño, 2021).

Actualmente, el despacho cuenta con el cúmulo de más de 500 procesos verbales abreviados aperturados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística y pendientes por resolución definitiva. Los cuales deben ser tramitados, por dos inspectores de policía, teniendo en cuenta las demás actividades administrativas y competencias funcionales propias del cargo, que van desde los procesos de querrelas civiles de policía, atención de recursos de medidas correctivas tipo multa, denominados comparendos. Hasta los diferentes despachos comisorios en los que son comisionados por los jueces del circuito judicial del Municipio de Girardota.

Aparte de lo señalado, los inspectores de policía son reiterativos en señalar que otra de las dificultades para materializar su competencia se debe a la incorrecta interpretación del marco legal de la Ley 1801 de 2016, que dificulta su aplicación, adicional a esto, la recurrente interposición de acciones de tutela y acciones constitucionales por parte de los presuntos infractores, que trae consigo la imposibilidad de garantizar el cumplimiento del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Lo señalado previamente permite identificar las dificultades y adversidades administrativas de los municipios para dar respuesta a lo dictado por las normas de convivencia. Aparte de las dificultades señaladas, es importante reportar que el

Municipio de Girardota como municipio perteneciente al área metropolitana del Valle de Aburrá se imbrica en el fenómeno de dinámicas metropolitanas, que llevan al norte del territorio metropolitano a generar dinámicas de conurbación y de intervención en el urbanismo sin la observancia de los requisitos establecidos por la normatividad vigente.

Reto que se suma a garantizar la categoría jurídica de la convivencia frente al respeto de la integridad urbanística por parte de los más de 50,000 habitantes del municipio de Girardota en una extensión territorial de más de 82.56 km². A parte de superar las condiciones de capacidad instalada de la administración municipal para prevenir y atender las diferentes intervenciones no solo desde lo procesal por parte de la Inspección de Policía, sino de desde la eficacia misma de la función pública en la ejecución de sus propios actos administrativos y medidas cómo se abordará a continuación.

4. El caso del Municipio de Girardota, competencia, procesos y retos

Actualmente Girardota es un municipio de Colombia, ubicado en el Valle de Aburrá del departamento de Antioquia, perteneciente al Área metropolitana del Vallé de Aburrá. Limita por el norte con los municipios de San Pedro de los Milagros y Don Matías, por el este con los municipios de Barbosa y San Vicente, por el sur con los municipios de Barbosa y Guarne, y por el oeste con el municipio de Copacabana.

Bajo el lema de: “Tierra, fe y progreso” se trata de un municipio intermedio de tercera categoría con una población aproximada de 55 mil habitantes, cuyas actividades económicas se concentran en la agricultura, con la producción de caña de azúcar y más recientemente en la oferta de servicios, derivada de las industrias que se han asentado allí.

El proceso de urbanización y de planeación del territorio se ha dado mediante instrumentos normativos como la Ley 136, Ley 388 de 1997 y específicamente con la promulgación del Acuerdo 046 del 2000 por medio del cual se actualiza y promulga el Plan Básico de Ordenamiento Territorial en su componente general, urbano y rural. El

cual es actualizado posteriormente con el Acuerdo 092 de 2007 y cuya última modificación tiene lugar en el año 2015 mediante la revisión excepcional, que da origen al Acuerdo 024 del 22 de diciembre de 2015, exclusivamente en el componente urbano.

En este proceso de actualización y ajuste normativo, aparte de la entrada en vigor de la Ley 1801 de 2016 que genera modificaciones sustanciales en las formas de llevar a cabo en el control y vigilancia urbanística en el contexto de estudio (Silva, 2019). Se suman fenómenos de crecimiento vertical, especialmente en la zona urbana y fraccionamiento de lotes rurales por debajo de las unidades mínimas de intervención urbanística que han venido superando la capacidad de respuesta de la administración pública local (Baena, 2020), en donde la competencia para dar respuesta institucional a estas intervenciones presenta problemas profundos desde la eficacia y coordinación armónica de las dependencias Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano, Inspección de Policía y en el ejercicio mismo de máxima autoridad de policía que recae en el cargo de alcalde municipal.

Esta dificultad de establecer el alcance de las competencias prácticas en materia de control urbanístico derivadas de la Ley 388 y la Ley 1801 en el caso de Girardota se materializan, en el proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística y en el sistema de control en materia de licenciamiento urbanístico en donde se identifican profundas diferencias entre los funcionarios encargados de materializar estos mandatos de ley. Frente a este punto los inspectores señalan:

Se encuentra una ausencia de distribución de competencias en materia urbanística, pues actualmente con la expedición del Nuevo Código, Ley 1801 de 2016, son los inspectores de policía quienes, tenemos a cargo las funciones de Inspección, Vigilancia y Control urbanístico en el país. Si bien es cierto el artículo 206 de la norma en cita establece de manera taxativa las medidas correctivas que puede imponer dicha autoridad, la capacidad operativa de estos despachos se ve reducida para atender de manera oportuna situaciones de orden urbanístico, pues dependemos siempre de los informes técnicos de la autoridad de Planeación y Desarrollo Urbano (Moncada, 2021).

Se presentan muchos vacíos en la Ley 1801 de 2016 en materia urbanística, lo que dificulta en ocasiones su implementación. Se requiere además capacitación tanto para los inspectores como para los abogados de apoyo que se cambian

constantemente y los que se contratar llegan a aprender, lo cual retrasa también la implementación y agilidad en los procesos (Patiño, 2021).

Es importante señalar que, conforme a la remisión por competencia producto de la Ley 1801 de 2016, en el que la competencia previamente atribuida por la Ley 388 de 1997 a las unidades de actuación urbanística, como lo es del caso la Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano para realizar en el control urbanístico en el territorio, se desplaza y fraccionan aspectos procedimentales concretos en las Inspecciones de Policía. En este sentido la inspección es la encargada de llevar a cabo el proceso verbal abreviado para restablecer el orden urbanístico, mientras la autoridad de planeación será la encargada de señalar conforme al PBOT y la Ley 388 el grado de afectación y posibilidad de normalización de la integridad urbanística presuntamente afectada por el infractor.

Es así como, a partir del año 2016 en el municipio de Girardota se habla de una competencia de control urbanística conjunta, lo cual representa una de las dificultades prácticas en materia de eficacia de las medidas y ordenes de policía que se profieren en el marco del proceso verbal abreviado por comportamiento contrarios a la normatividad urbanística conforme a lo establecido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.

Bajo esta competencia conjunta, se diferencian alcances y procedimientos en la concreción de las labores de control, inspección y vigilancia. La iniciación de los procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística se encuentran supeditados y tienen impulso conforme a la existencia y/o remisión oportuna de un informe técnico de la autoridad de ordenamiento en donde se señale el comportamiento contrario a la integridad urbanística y sus posibilidades de normalización, en este caso, dicho informe es efectuado por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Urbano, y es en esta actividad en donde se concentran gran parte de las dificultades en materia de eficacia para poder desarrollar los procedimientos.

En este aspecto y al momento de indagar por las causas en las demoras y dilaciones en los procesos, los inspectores son contundentes al señalar la ausencia de elementos sustanciales claros frente a la infracción de la norma urbanística y las posibilidades de normalización conforme a los parámetros del PBOT municipal, lo cual

se traduce en el retroceso procedimental, de estar solicitando ampliaciones de informes de los procesos, sobre los cuales las respuestas a dichas solicitudes no llegan a los despachos, confinando los procesos a un estado de inacción. En este sentido testimonios como los del inspector son muestra de la compleja situación:

A la fecha tengo alrededor de 300 procesos urbanísticos pendientes en mi despacho y de esos casi 300 procesos, más de 250 están estancados por la falta de claridad por parte de Planeación de la afectación urbanística del presunto infractor, es tan compleja la situación que hay procesos en los que hay tres solicitudes ampliación y nunca responden, lo que a veces genera que tengamos que archivar procesos por caducidad en los casos que permite la Ley. (Patiño, 2021)

Ahora bien, dentro del estudio efectuado se encuentra que, dentro del contexto municipal de Girardota, la Inspección de Policía se encuentra adscrita conforme a la última actualización⁴ de la planta administrativa y de cargos a la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos. Cuya estructura funcional y operativa se compone de dos cargos de inspectores policía, dos cargos de técnicos operativos y un cargo de auxiliar administrativa. Quienes son los encargados de dar respuesta y trámite legal a los diferentes comportamientos y procedimientos contemplados en la Ley 1801 de 2016.

El asunto de la competencia de control urbanístico representa un reto operativo de gran envergadura para las diferentes inspecciones de policía del territorio nacional. Para el caso de Girardota, este reto de pretender materializar dicha competencia atraviesa el aparato burocrático de la administración pública y sus servidores como lo señala Jaramillo y Buchely en donde:

Los servidores públicos no se encuentran allí para servir, si no para luchar por sus propios intereses. Pero el juego del campo burocrático demanda que los funcionarios sean sumisos al universal, es decir, a las reglas administrativas y de poder que les exigen sacrificar sus intereses egoístas. (2019, pág. 93).

En este sentido, la competencia de control urbanístico de las inspecciones municipales de policía implica la toma de decisiones complejas⁵ donde hay derechos y

⁴ Decreto 014 del 19 de febrero de 2019 - Por medio del cual se modifica el Manual específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Municipio de Girardota-Antioquia

⁵ Les corresponde la aplicación de medidas correctivas contempladas en el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016.

expectativas legítimas de los administrados, que se ven inmersas en medidas tales como la demolición de obras y aplicación de multas especiales. También, en dónde se trastocan intereses de grandes proyectos industriales e incluso constantes injerencias de los intereses de actores políticos locales con gran expectativa en determinados procesos que se llevan a cabo en la inspección de policía (Arbouin, 2012).

Ahora bien, el estado situacional de la eficacia de la competencia de control urbanístico atribuida por la Ley 1801 de 2016 a la inspección de policía en el contexto de estudio, reviste de varios factores y situaciones que le hacen complejo soportar y materializar los finalidades y cumplimiento del mandato legal.

Luego de la revisión, análisis y estudio de las métricas del despacho se encuentra que, dentro del periodo 2016-2021 se ha dado apertura a 811 procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, para un promedio anual de 162 procesos y un aproximado de 81 procesos por inspector conforme a las reglas de reparto del despacho, que se suman a las cargas laborales habituales de los inspectores como el control de legalidad de los comparendos dentro del proceso verbal inmediato, las querrelas de policía, los despachos comisorios, los conflictos de vecindad y de convivencia que llegan diariamente a estos despachos.

De estos 811 procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística iniciados durante el periodo 2016-2021. Los inspectores han logrado llevar a cabo todas las etapas procesales y proferir el archivo de 295 procesos en este periodo. Lo cual no se acerca ni a la mitad de los procesos que han ingresado al despacho, lo que lleva a sostener que, de un promedio 162 procesos que ingresan anualmente, solo se logra el cierre de un promedio de 59 procesos por año, lo que viene acumulando un déficit histórico frente a la eficacia y celeridad de los procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística de casi 100 procesos por año.

Al momento de verificar las causas y situaciones jurídicas que derivan en el archivo de la actuación, la situación es aún más alarmante. En tanto que, de los 295 archivados en el periodo de estudio, 158 procesos fueron archivados por estar en

presencia del fenómeno jurídico de la caducidad establecida en el artículo 138⁶ de la Ley 1801 de 2016.

Lo anterior permite señalar, que más de la mitad de los procesos archivados en el contexto de estudio se han generado por la ausencia de una respuesta administrativa acorde desde lo sustancial y desde lo procesal para implementar el proceso verbal inmediato por comportamientos contrarios a la integridad urbanística.

Otro aspecto importante identificado en el estado situacional de la eficacia de esta competencia de control se encuentra que en el periodo de estudio 2016-2021 se han proferido 16 órdenes de demolición. De las cuales solo dos han sido posibles ejecutarlas materialmente. En este mismo contexto, la inspección de policía ha proferido 42 multas especiales mediante resoluciones, de las cuales no se ha ejecutado y/o pagado ni una sola de estas medidas correctivas contempladas en la Ley 1801 de 2016 por comportamientos contrarios a la integridad urbanística.

A continuación, se plasma en la siguiente tabla los consolidados del análisis de los procesos verbales abreviados por comportamientos contrarios a la integridad urbanística del contexto de estudio en el periodo de tiempo señalado.

Tabla 1. Consolidado de PVA por comportamientos contrarios a la integridad urbanística – Municipio de Girardota (2016-2021)⁷

AÑO	CANTIDAD DE PROCESOS APERTURADOS	PROCESOS ARCHIVADOS (2016-2021)	PROCESOS PENDIENTES (2016-2021)	MULTAS RECAUDADAS (2016-2021)	DEMOLICIONES EFECTUADAS (2016-2021)
2016	145	137	8	0	0
2017	76	62	14	0	0
2018	88	72	16	0	1
2019	172	6	166	0	0
2020	177	17	160	0	0
2021	153	1	152	0	1
TOTAL	811	295	516	0	2

⁶ El ejercicio de la función policial de control urbanístico caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones.

⁷ Elaboración propia.

Lo cual permite observar que, a la fecha hay 516 procesos pendientes, que son resultado del acumulado histórico de procesos represados de años anteriores y que corresponden en su gran mayoría a los últimos tres años. Pues de los procesos iniciados durante el intervalo 2016-2018 en su gran parte, ha operado en estos el fenómeno de la caducidad, o no se ha logrado ejecutar la medida correctiva, o el despacho no cuenta los elementos materiales y sustanciales para proferir una decisión de fondo en el marco del proceso, es decir respuesta de la Secretaría de Planeación frente a la intervención urbanística objeto de procedimiento.

Luego de abordar las dificultades que representa la definición de competencias de control, el estado de los procesos junto a sus implicaciones prácticas para la eficacia de la competencia atribuida, se señalan a continuación los retos identificados en el contexto de estudio frente a la implementación y eficacia de la Ley 1801 de 2016 en materia de control urbanístico en el municipio de Girardota. Iniciando con una situación expuesta por los inspectores de policía constantemente, esto es, la ausencia de profesionales idóneos para llevar a cabo el proceso verbal abreviado con plenas garantías.

En este aspecto es fundamental, entender que el propósito y alcance que imprime la Ley 1801 de 2016 dentro del marco de actuación de la función pública frente al ciudadana, se enmarca en el cambio de paradigma de seguridad y convivencia ciudadana, pasando de un enfoque represivo-sancionatorio de carácter esencialmente reactivo a un modelo correctivo-pedagógico de carácter preventivo (Nino, 2017). De donde se modifican y cambian elementos de ponderación, y finalistas de la garantía de categorías jurídicas como la seguridad, la convivencia, la tranquilidad y la salud pública, las cuales impactan la práctica de los inspectores de policía y sus profesionales de apoyo.

En este sentido existe un desconocimiento del carácter preventivo del CNSCC, es claro reiterar que el Código tiene un propósito fundamental, que es la prevención de los comportamientos que atenten con la convivencia pacífica y que atente contra las libertades y el ejercicio de los derechos (Ibáñez, 2020). Este desconocimiento de su naturaleza preventiva conlleva al problema de la interpretación, la forma como se termina ponderando o resolviendo los conflictos entre los derechos que entran en tensión. Y que para el caso de las situaciones e intervenciones que afectan la integridad urbanística,

deriva en yerros procedimentales, dilaciones y constante constitucionalización de los procesos verbales abreviados que se tramitan en las inspecciones de policía, al respecto señalan los inspectores frente a los restos más significativos del desarrollo de la competencia:

El crecimiento de la ciudad cada vez es mayor, hasta el punto de que la administración Municipal le es difícil implementar escenarios de legalización de asentamientos humanos en las zonas de periferia, pues, cada vez son mayores las intervenciones urbanísticas que están sufriendo los predios en donde se encuentran situaciones como la ocupación indebida del espacio público, la afectación a fuentes hídricas o de especial protección se han convertido en comportamientos reiterados en el despacho (Moncada, 2021).

Esta situación no es un asunto menor, en tanto que el municipio desde el año 2007 no genera una actualización del PBOT en la zona rural. Espacio en el que se presentan más de la mitad de las afectaciones, lo cual ha convertido a las intervenciones urbanísticas en conflictos recurrentes de convivencia entre vecinos, que incluso derivan tanto en querellas como en procesos verbales abreviados al mismo tiempo dentro de la inspección de policía del contexto objeto de estudio, agravando aún más la posibilidad estatal de brindar respuesta eficaz a los ciudadanos frente a estos elementos protegidos en la Ley 1801 de 2016.

En este sentido la Corte Constitucional ha sido enfática al recordar frente a este cambio categórico de la normatividad en materia de seguridad y convivencia ciudadana no puede ser malinterpretado, incluso reitera que se debe garantizar los fines y principios que irradia la constitución, cómo lo es la garantía del debido proceso el cual:

Se constituye por el respeto a ultranza del plexo de garantías que hacen legítima la imposición de una consecuencia jurídica y se integra, a su vez, por subprincipios, que procuran la imposición racional, proporcionada y sobre todo democrática, de la consecuencia jurídica. Entre ellos pueden citarse: el acceso efectivo a la justicia, juez natural, defensa, juez independiente e imparcial, decisión dentro de un plazo razonable. De allí que el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana establezca el proceso verbal inmediato y el verbal abreviado, a través de los cuales las autoridades competentes impondrán las medidas correctivas razonables, proporcionales y necesarias para lograr la resolución de los conflictos de convivencia ciudadana (Corte Constitucional, 2019, Sent. C-600)

Ahora bien, otro de los retos recurrentes para la eficacia de la Ley 1801 de 2016 en materia de control urbanístico, radica en el problema y confusión que se suscita frente de la constitución de parte por parte del quejoso y/o el interesado dentro del proceso. En dónde la norma es clara al señalar que el proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística es un procedimiento de carácter administrativo reglamentado por una ley específica y se encuentra excluido de los antes denominados juicios de policía hoy actos de contenido jurisdiccional, como lo es del caso de las querrelas de policía reguladas por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC).

Esta confusión tiene una fuerte incidencia en día a día de las labores de los inspectores, en donde los quejosos y/o ciudadanos interesados en los procesos, constantemente recurren a los inspectores para solicitar avances del proceso, que en muchos casos deriva en persecuciones constantes entre vecinos y conflictos de convivencia entre los mismos, situando la inspección de policía como arena de disputa. Esta confusión es recurrente, especialmente en los casos en los que las medidas correctivas no satisfacen los intereses y expectativas de los ciudadanos que interponen la queja o la situación ante el conocimiento de las autoridades. Lo que distorsiona el desarrollo del proceso verbal abreviado especialmente en las audiencias, ante este reto el inspector señala:

Se presentan dificultades en los procesos que se adelantaban antes de la Ley 1801 por cuanto los abogados al igual que muchos quejosos del municipio no tienen claro cuál procedimiento les aplica a los procesos verbales abreviados por infracciones urbanísticas, y cuando la decisión no es la que buscan siempre interponen tutelas y este tema en muchas ocasiones es novedoso para los jueces. Problema que se suma a que los informes técnicos tienen muchas falencias y físicamente no hay sala para las audiencias públicas, a veces se me juntan cinco personas en este escritorio y no hay ni por donde pasar. (Patiño, 2021).

Este panorama de retos y adversidades que tiene lugar en la inspección de policía del contexto de estudio tiene como se expresaba antes una repercusión significativa en la

dilación y demoras⁸ en la ejecución del proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, que junto la inasistencia en muchos casos de los presuntos infractores a las audiencias, deriva en la declaratoria de presunción de veracidad contemplada en la Ley, pero que desde el punto de vista de eficacia de las medidas no tiene relevancia jurídica y fáctica para los presuntos infractores, pues el municipio no dispone de las condiciones necesarias para llevar a cabo la materialización de las ordenes contempladas en las resoluciones de los inspectores de policía.

Situación que nos permite concluir provisoriamente, al señalar los profundos problemas del desarrollo de la competencia frente a la eficacia entendiendo que “una norma es eficaz si la población la cumple con independencia de si la percibe como justa o valida e ineficaz si es ampliamente desobedecida” (Bobbio, 1990, p. 63).

Para el caso del municipio de Girardota, no solo la Ley 1801 de 2016, sino las normas en materia de edificabilidad y las normas de ordenamiento territorial, como lo es del caso, el PBOT, son ampliamente desobedecidas y carecen de una vinculación ciudadana estructurante, en donde no solo la respuesta ciudadana es endeble sino que la administración pública y sus funcionarios no disponen de las condiciones que les permitan afrontar material y procesalmente las labores de inspección, control y vigilancia de la integridad urbanística en el contexto local (Bufarini, 2012).

Esta falta de vigilancia y control oportuno en materia urbanística por parte de las autoridades del contexto se traduce en las dificultades para la ejecutoriedad y ejecutividad de las medidas correctivas, que profieren los inspectores mediante sus resoluciones, las cuales como señala el inspector: “requiere de la participación de varias dependencias de la administración municipal, que no le dan la importancia y seriedad a las decisiones que proferimos como inspectores” (Patiño, 2021). Lo cual resulta paradójico teniendo en cuenta que quien desacate, sustraiga u omita el cumplimiento de las decisiones u órdenes de las autoridades de Policía, dictadas al final del proceso

⁸ Dentro de la normatividad vigente, no existe tipificación del tiempo que requiere el proceso como tal. Sin embargo, luego del análisis de los documentos del despacho y los testimonios de los inspectores se encuentra que: “Teniendo en cuenta que el proceso verbal abreviado trae consigo cargas para otras dependencias, y no depende únicamente del trámite por parte de la Inspección de Policía, un proceso por comportamientos contrarios a la integridad urbanística puede durar aproximadamente un año y medio” (Patiño, 2021).

verbal, incurrirá en conducta punible de conformidad con la legislación penal conforme a lo establecido en el artículo 224 de la Ley 1801 de 2016.

5. Conclusión

De conformidad con los temas desarrollados en este artículo y los situaciones identificadas en el caso de estudio, desde una apreciación constitucional, legal y práctica de la eficacia de la competencia de control urbanístico atribuida por la Ley 1801 de 2016 a los inspectores de policía se puede concluir que el tránsito normativo de la competencia de inspección, control y vigilancia de la integridad urbanística en el contexto de estudio presente problemas profundos desde el análisis y práctica a la luz de los propósitos y eficacia de la ley.

En donde el análisis del estado situacional arroja datos alarmantes del rezago administrativo y operativo de los procesos por infracciones urbanísticas en el contexto de estudio y en donde no es suficiente con cambiar, de las secretarías de planeación a las inspecciones de policía el desarrollo de los procedimientos. Se hace necesario un robustecimiento operativo, fortalecimiento institucional y colaboración real para dar respuesta a las demandas ciudadanos frente al impacto urbanístico de sus procesos de edificación en intervención física en el territorio.

No obstante, desde el aspecto material las inspecciones municipales de policía presentan profundos problemas operativos para dar trámite a los procedimientos de policía, cuya característica principal es la oralidad y en donde las condiciones de infraestructura no permiten llevar a cabo las audiencias en condiciones de dignidad y recogimiento de las partes, situación que se agrava procedimentalmente para el caso estudio, al no disponer de tecnologías para el registro de las audiencias condenando los procesos a prácticas obstaculizas del procedimiento escrito. Generando mayores dilaciones en los procesos verbales abreviados, que de verbal tienen poco y de abreviado, solo el nombre, como se pudo apreciar en el caso del municipio de Girardota.

A partir de lo expuesto, es importante recalcar el cambio trascendental que trae la

Ley 1801 de 2016 frente a la prevención de los comportamientos que atenten con la convivencia pacífica y que atente contra las libertades y el ejercicio de los derechos. En tanto que desconocer la naturaleza preventiva del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) conlleva al problema de la interpretación, la forma como se termina ponderando o resolviendo los conflictos entre los derechos que entran en tensión, que para el caso de las infracciones urbanísticas tiene repercusiones sobre las expectativas patrimoniales y de condiciones mínimas de habitabilidad de los ciudadanos.

Al estudiar el caso del Municipio de Girardota, se concluye que las autoridades administrativas municipales y de policía presentan problemas jurídicos y operativos frente a la implementación y eficacia de la competencia de control urbanístico atribuida por la Ley 1801 de 2016, que van desde el desconocimiento de las competencias y de la operatividad práctica de la norma, la dependencia a informes técnicos que en muchos casos no llegan y condenan los procesos al fenómeno de la caducidad, hasta la pérdida de fuerza material de ejecución de las medidas correctivas aplicables, como lo es caso de las demoliciones de obra que no se materializan y las multas especiales que no se ejecutan

Siendo así, el reto de garantizar la eficacia de la ley sigue siendo una trayectoria esquiva a las administraciones públicas para garantizar condiciones de habitabilidad y edificabilidad cercanas al principio de planeación en materia de ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, el mejor escenario en un contexto estudiado es aquél en el que los programas y dependencias administrativas, combinen esfuerzos institucionales desde la inspección, vigilancia y control de la integridad urbanística, sumado a labores preventivas y pedagógicas que permitan disminuir la cantidad de procesos e intervenciones irregulares en el territorio, que a apunten finalmente a garantizar la categoría jurídica de la seguridad establecida en la Ley 1801 de 2016.

Referencias Bibliográficas

Acioly, C. (2001). *Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración.*

Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy / Institute for Housing and Urban Development Studies.

- Arbouin Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. evolución desde la Colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, 61(124), 17-42.
- _____. (2019). Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición. *Vniversitas*, 68(138).
- Baena Carrillo, S. (2020). Hacia un derecho administrativo y urbanístico crítico: la regularización de asentamientos informales, entre la inclusión y la asimilación. En J. Rincón Córdoba y N. Cabezas Manosalva (Eds.), *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos*. (pp. 857-902). Universidad Externado de Colombia
- Barrera, L. (2011). Más allá de los fines del derecho: expedientes, burocracia y conocimiento legal. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (41), 57-72.
- Bufarani, M. (2012). Vivir en el espacio público: consideraciones sobre las políticas de control urbano. *Nómadas*, (37), 231-239.
- Bobbio, N. (1990). *Teoría General del Derecho*. Debate, Madrid: TEMIS.
- Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-813 de 5 de noviembre de 2014, M. P.: Martha Victoria SÁCHICA
- Corte Constitucional. (2019). Sentencia C-600 de 11 de diciembre de 2019, M. P.: Alberto Rojas Rios
- Cueva Ortiz, S., Olarte Barrera, A., & Sanabria Artunduaga, T. (2019). Análisis comparado de gestión urbanística: caso Greater London (Reino Unido), Comunidad Autónoma de Cataluña (España), Quito (Ecuador) y Bogotá (Colombia). *Pensamiento Jurídico*, (37), 129-178.
- Granda, D., & Mejía, J. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. Sistematización de experiencias. *Estudios de Derecho*, 70(155), 71-102.

- González Gómez, L. F. (2019). *Incidencia del silencio administrativo positivo, en el urbanismo irregular*. [Trabajo de Posgrado]. Universidad de Antioquia.
- Ibáñez, A. L. (2020). Eficacia del derecho policivo: una mirada desde el derecho interno colombiano. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, (22). 105-112.
- Jaramillo Sierra, I. C., & Buchely Ibarra, L. (2019). *Etnografías burocráticas: una nueva mirada a la construcción del Estado en Colombia*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Malagón Pinzón, M. (2004). La ciencia de la policía y el derecho administrativo. *Estudios Socio-Jurídicos*, 6(1), 174-210.
- Mora-Barrera, J.C. (2019) *Derecho Urbano*. Leyer. Bogotá
- Niño Ochoa, E. L. (2017). Elementos y trámites procesales en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016. *Pensamiento Jurídico*, (45), 219-239.
- Ortega Otero, R. (2021.). *Responsabilidad civil extracontractual del Estado por licenciamiento urbanístico*. [Trabajo de maestría]. Universidad Externado de Colombia.
- Ortiz Gómez, G. T. (2020). *Principales irregularidades que se presentan en el sector urbanístico en Colombia y mecanismos para prevenirlas y sancionarlas*. [Trabajo de maestría]. Universidad del Rosario.
- Palacio Ardila, J.D. (2019) *Derecho de Policía Colombiano*. Librería Jurídica Sánchez R Ltda. Medellín.
- Quintero, H. S. (2011). Notas sobre el concepto y la garantía de la propiedad privada en la Constitución colombiana. *Rev. Derecho Privado*, 21, 233.
- Restrepo Isaza, D. (2014). El control de la construcción y el control urbano en Colombia: El caso Medellín y la Ruta Medellín Vivienda Segura 2014-2024; retos y oportunidades. *Revista de Ingeniería*, (41), 90-94.

- Riveros, J. C. P. (2017). El proceso verbal abreviado en el Código Nacional de Policía y Convivencia, y la presunción de veracidad por su inasistencia. *Nueva Época*, (48), 67-85.
- Santofimio Gamboa, J. (2009). Carácter Colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y decisión administrativa de licencia urbanística. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (2), 3-81.
- Silva Medina, C. J. (2019). *Infracciones urbanísticas y autoridades de policía: un nuevo modelo de control urbanístico*. [Trabajo de Posgrado]. Universidad de Antioquia.
- Suárez Acosta, N. C. (2014). *Tensiones constitucionales derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio en el marco del derecho urbano en Colombia* [Tesis de maestría] Universidad Libre de Colombia.
- Suárez López, A. D., & Rueda Acero, D. H. (2021). *Fundamento constitucional de la aplicación del juicio de proporcionalidad en las medidas correctivas por infracción urbanística*. [Trabajo de posgrado] Universidad Libre de Colombia.
- Tirado Alarcón, D. P., & Gutiérrez León, J. H. (2019). *Desproporcionalidad de las multas de urbanismo por parte de la alcaldía local de Santa Fe en el distrito capital de Bogotá 2015-2018* [Tesis de pregrado], Universidad La Gran Colombia.
- Velásquez-Muñoz, C. J., & Consuegra-Vargas, M. A. (2017). Conflictos frente al control urbanístico de las playas: el caso de Pozos Colorados. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(3), 71-79.