



Las Medidas Correctivas por Infracción Urbanística y su confrontación con Derechos
Fundamentales.

Gustavo Adolfo Cano Martínez

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Tutor

Luisa Cecilia Florez Ruíz, Especialista (Esp) en Derecho Ambiental

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2023

Cita	(Cano Martínez, Gustavo, 2023)
Referencia	Cano Martínez, Gustavo (2023). <i>Las Medidas Correctivas por Infracción Urbanística y su confrontación con Derechos Fundamentales</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VI.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinadora de Posgrados: Cristian Guardia López.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El Derecho Urbanístico, y especialmente el Derecho Sancionatorio en materia urbanística son dos pilares fundamentales dentro de la planeación y ordenación de los territorios, lo que deriva en un instrumento para garantizar la función social de la propiedad, el interés general y la promoción de la prosperidad al tenor del Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia. No obstante, la práctica permite evidenciar que dicho escenario ideal entra en constante confrontación con derechos fundamentales.

Así, el presente trabajo tendrá por objeto determinar si el ejercicio del control urbanístico y la potestad sancionadora que de él se deriva, se traduce en un instrumento que permite la violación de derechos fundamentales (principalmente el derecho al debido proceso o aquél relacionado con la vivienda digna), por parte de la administración y establecer si existe un impacto sobre la eficacia del control urbanístico en Colombia, luego de los pronunciamientos de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en cuanto a las medidas correctivas aplicables y las potestades de las autoridades de policía en aquellos eventos en que esta actividad estatal, riñe con derechos fundamentales..

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

Abstract

Urban planning law and, especially, urban planning sanctions law are two fundamental pillars of land use planning and management. These laws are intended to guarantee the social function of property, the general interest, and the promotion of prosperity, as stated in Article 2 of the Colombian Constitution. However, in practice, these laws often conflict with fundamental rights.

This thesis aims to determine whether the exercise of urban planning control and the sanctioning power that derives from it can be used by the government to violate fundamental rights, such as the right to due process or the right to adequate housing. The thesis will also examine whether the effectiveness of urban planning control in Colombia has been affected by the Colombian Constitutional Court's rulings on unconstitutionality in relation to the applicable corrective measures and the powers of police authorities in cases where such state activity conflicts with fundamental rights.

Keywords: urban planning control, constitutional control, fundamental rights, police law, effectiveness.

Sumario

Resumen, Palabras Clave, Introducción, Sumario, 1. Los Derechos Fundamentales en Colombia. 1.2. El derecho fundamental al debido proceso en Colombia. 1.3. Protección procesal cualificada de algunos sujetos en los procesos policivos. 2. Competencia para imponer medidas correctivas por comportamientos que afectan la integridad urbanística en Colombia. 3. Procedimiento para la imposición de sanciones urbanísticas. 4. Irregularidad en la ocupación del suelo, como génesis de la infracción urbanística. 5. Una mirada del problema desde la jurisprudencia constitucional. 6. Conclusiones. 7. Referencias Bibliográficas.

Introducción

La Ley 1801 de 2016, expedida por el Congreso de la República el 29 de julio de 2016, con vigencia desde el 30 de enero de 2017, denominada Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, trajo consigo un cambio normativo importante en el derecho policivo y en otras áreas del derecho como el derecho urbanístico. El nuevo compendio normativo instituye y reglamenta el proceso único de policía, donde se encuentra la actuación verbal abreviada, mediante la cual se tramitan, entre otras, las conductas contrarias al orden urbanístico en el territorio nacional y se imponen medidas correctivas que contienen obligaciones de carácter pecuniario (de dar) y urbanístico (de hacer) a las personas que, surtido un debido proceso, resulten infractoras de la normatividad en esta materia.

El proceso único de policía en la actuación verbal abreviada, que corresponde a los inspectores de policía, debe garantizar el derecho constitucional al debido proceso a los investigados e infractores de las normas urbanísticas, así como otros derechos de rango constitucional como el derecho a la vivienda digna, al mínimo vital, entre otros. Lo que implica una importante carga para estas autoridades de policía cuya competencia incluye la realización de este tipo de procesos. De ahí que, con el presente trabajo, se pretende abordar de manera panorámica la aplicación del debido proceso en las infracciones urbanísticas durante la ejecución del proceso verbal abreviado de policía según la Ley 1801 de 2016; de igual modo busca este escrito, detenerse en la materialización de los principios, derechos y garantías que integran el debido proceso de modo que las autoridades de policía que tramitan este procedimiento policivo actúen con responsabilidad, moralidad y transparencia, garantizando las garantías constitucionales, propias de los investigados a lo largo de la actuación.

De acuerdo con lo anterior, este artículo de reflexión se enmarca en el derecho constitucional por un lado de manera general y en el derecho procesal con enfoque principal en el derecho de policía, concebido bajo un sistema de principios, derechos y procedimientos para garantizar actuaciones responsables y morales de las autoridades de policía, como prenda de confiabilidad y legitimidad en el escenario social.

La aplicación y observancia rigurosa de la garantía constitucional del debido proceso es un derecho que al mismo tiempo garantiza la concreción de otros derechos amparados en la norma; y constituye la única forma de tramitar las acciones ciudadanas mediante las cuales se pretende materializar una sana convivencia social con observancia plena de la norma de policía.

Para desarrollar el objetivo del presente escrito se analizarán tres elementos fundamentales: el debido proceso como derecho constitucional y su aplicabilidad; el Derecho Urbanístico en Colombia y las infracciones urbanísticas; y el proceso verbal abreviado como parte del proceso único de policía en la Ley 1801 de 2016, así como la jurisprudencia constitucional que lo ha revisado y juzgado.

El abordaje de este contenido está dirigido a profesionales, estudiantes, académicos, investigadores y cualquier persona interesada en conocer o profundizar acerca del desarrollo del trámite policivo que se lleva a cabo en Colombia cuando se inicia un procedimiento por una presunta violación a la integridad urbanística, relacionada por ejemplo con la ejecución de comportamientos como parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir en inmuebles públicos o privados sin cumplir con los lineamientos preestablecidos por normas de carácter local, departamental o nacional para estos casos. Ese tipo de situaciones se presenta a diario en los barrios, comunas, veredas y corregimientos de los diferentes municipios de Colombia, hace que este tema resulte de sumo interés para cualquier persona que tenga relación directa o indirecta con las actividades urbanísticas.

1. Los Derechos Fundamentales en Colombia

Según el profesor Tulio Chinchilla, los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos que han alcanzado un alto grado de protección en el ordenamiento jurídico. Esta protección se logra a través de dos requisitos esenciales: el reconocimiento en la Constitución y el blindaje con el máximo nivel de garantías reforzadas.

- Reconocimiento explícito o implícito en textos constitucionales vigentes: El derecho debe estar reconocido en la Constitución, ya sea de manera explícita o implícita. En el caso del reconocimiento explícito, el derecho está expresamente mencionado en el texto constitucional. En el caso del reconocimiento implícito, el derecho no está mencionado explícitamente, pero puede deducirse de otros derechos o principios constitucionales.
- Blindaje con el máximo nivel de garantías reforzadas: El derecho debe estar protegido por un conjunto de garantías reforzadas, que incluyen garantías institucionales, sustantivas y judiciales. Las garantías institucionales son aquellas que se refieren a los órganos que están encargados de la protección de los derechos

fundamentales. Las garantías sustantivas son aquellas que protegen el contenido del derecho, evitando que sea limitado o restringido de manera injustificada. Las garantías judiciales son aquellas que permiten a las personas acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Según Chinchilla el primer requisito, el de la garantía de la fuente formal fundamental, exige que el derecho sea deducible de la fuente constitucional u otra norma internacional o nacional que por expreso mandato de la Constitución, tenga rango, valor y fuerza de canon constitucional. Estas normas, que integran el bloque de constitucionalidad, son de aplicación directa e inmediata en el ordenamiento jurídico interno. (Chinchilla Herrera, 2009).

1.1 El derecho fundamental al debido proceso en Colombia

El derecho fundamental al debido proceso, según el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, debe ser observado en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, atendiendo a las formas propias de cada juicio; debe ser garantizado a toda persona independientemente del proceso o trámite que se realice, independientemente de que se trate de un proceso de carácter jurisdiccional o un procedimiento administrativo. Es un derecho en el que confluyen diversas garantías y principios que deben de ser materializados mientras se surte el proceso judicial o el procedimiento administrativo. Todo persona natural o jurídica es titular del debido proceso al ser un derecho fundamental que las vincula a participar en procedimientos dirigidos por unos sujetos cualificados, cuyo desarrollo en cuanto a la forma, a su decisión y a la defensa de los distintos intervinientes, deberá sujetarse a los lineamientos establecidos en el sistema de fuentes.

Indica también el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia que las autoridades deben cumplir con sus funciones de acuerdo con lo establecido en las leyes; y como las autoridades colombianas no podrán ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

El debido proceso entonces, es considerado un derecho fundamental complejo, de carácter instrumental, contentivo de numerosos principios y garantías de las personas. Se constituye en la mayor expresión del derecho procesal al ser en sí mismo su reglamentación. Se trata de una institución especial integrada a la Constitución que posibilita la adhesión de unos sujetos que buscan una tutela clara de sus derechos.

El debido proceso es el derecho a unos procedimientos establecidos previamente en las fuentes de derecho, postura de carácter jurídica que conviene conocer y no despreciar, pues con esta se busca garantizar otros derechos a las personas y más si se encuentran involucradas en un proceso judicial o administrativo. Para realizar este proceso es necesario contar con un sujeto calificado para dirigir el proceso, el cual debe desarrollarlo siguiendo las directrices establecidas en la Constitución y la Ley para una adecuada aplicación.

El debido proceso es un derecho de categoría constitucional considerado como un macro principio que debe de ser aplicado a cualquier clase de actuación, a su vez, está integrado por otros principios requeridos para su desarrollo. Entre estos principios cabe mencionar el derecho a la defensa, a la contradicción, bilateralidad de la audiencia, derecho a la inmediatez, a la congruencia, a la publicidad, a la celeridad, presunción de inocencia, *no reformatio in pejus*, *non bis in ídem*, entre otros.

Para que el derecho fundamental al debido proceso en el artículo 29 de la Constitución Política, y el acceso a la administración de justicia en el artículo 229 de la norma *ibidem* sean efectivos, es necesario que el legislador fije las reglas a cumplir conforme lo establecido en el artículo 150-2 de la Carta. En los artículos enunciados se aglutinan reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho. (Fierro-Mendez, 2019)

El funcionario con la atribución legal de dirigir el proceso o procedimiento debe evaluar si su actuar cumple los fines Constitucionales para los cuales fue designado, es decir, cada etapa del proceso que sea por él impulsada, deberá realizarse a la luz de los principios constitucionales, entre los que se encuentra el debido proceso. El servidor público investido de facultades para adelantar el proceso en busca de la verdad procesal, debe hacerlo razonable y proporcionadamente, en atención al caso concreto, dado que, en múltiples ocasiones, el director del proceso enfrenta situaciones que rompen la aplicación estricta, taxativa o lineal de la norma, por lo que resultan de aplicación compleja del derecho sustancial. Cuando una persona es conocedora del debido proceso puede fácilmente llevar a efecto las garantías de este a lo largo de un proceso judicial o administrativo, y a su vez, también puede garantizar los mismos derechos y garantías de la contraparte. En el caso del director del proceso el conocimiento de este derecho y su debida aplicación va a materializar una decisión justa y en derecho. (Corte Constitucional Colombia, 2021)

1.2 Protección procesal cualificada de algunos sujetos en los procesos policivos.

Las garantías esenciales afines al debido proceso deben observarse, como ya se dijo, en “*toda actividad de la administración pública en general*”, sin embargo, su contenido y alcance varía dependiendo del tipo de proceso y de los sujetos investigados. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que los ocupantes de predios privados o públicos que tengan la calidad de sujetos de especial protección constitucional son titulares de una protección procesal “*cualificada*” en los procesos policivos por infracción urbanística.

En relación con las exigencias a las autoridades administrativas, para que observen y salvaguarden el debido proceso a las personas bajo protección procesal cualificada, ha expresado la Corte Constitucional en la T-146/22:

“Esta protección cualificada exige, de un lado, que las autoridades administrativas observen y salvaguarden las garantías iusfundamentales que integran el ámbito de protección del debido proceso de forma más estricta y rigurosa, con el objeto de maximizar la protección de los derechos de los sujetos de especial protección constitucional”

En relación con la necesidad de observar el caso particular, por parte del director del proceso, con el fin de adoptar medidas afirmativas o ajustes razonables a los procesos policivos por infracción urbanística, en los cuales el presunto infractor es un sujeto con protección procesal cualificada, ha expresado la Corte Constitucional en la Sentencia T-146/22:

“[...]De otro, que las normas procedimentales deben aplicarse con “especial atención a las condiciones particulares” de los presuntos infractores. Esto implica que, conforme al artículo 13 de la Constitución, la administración debe adoptar medidas afirmativas o ajustes razonables a los procesos policivos por infracción urbanística, de modo que estos sujetos puedan participar en condiciones de igualdad sustantiva [...]”

Finalmente informa la Corte Constitucional en relación con los pronunciamientos de sus diferentes salas de revisión, y la necesidad de que los actos administrativos, resoluciones u ordenes de policía que imponen medidas correctivas de desalojo y demolición, deben de ser motivadas por la autoridad de policía, lo que se transcribe a continuación de la precitada Sentencia -146/22 (Sentencia T-146-22, 2022):

“[...] Diversas Salas de Revisión se han pronunciado sobre el alcance que esta protección procesal cualificada supone en relación con el alcance del principio de legalidad y el derecho de defensa en el trámite de los procesos policivos, así como el deber de motivación de los actos administrativos que imponen medidas correctivas de desalojo y demolición [...]”

De conformidad con lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, a las autoridades de Policía, les asiste la obligación de observar si los sujetos pasivos de la actuación urbanística, ostentan la calidad de sujetos de especial protección constitucional y en ese sentido son titulares de una protección procesal “cualificada” en los procesos policivos por infracción urbanística. Para lo cual la autoridad de policía deberá verificar de manera estricta, las condiciones del caso particular, con el fin de determinar si se hace necesario adoptar medidas afirmativas o ajustes razonables a los procesos policivos y por ese conducto a las medidas correctivas a imponer, con el fin de garantizar el acceso a la justicia, en condiciones de igualdad sustantiva.

Por último y en el mismo sentido de garantía constitucional del debido proceso, impone la Honorable Corte Constitucional la obligación de motivar el acto administrativo. Indicando que:

“Esta carga de motivación es más exigente cuandoquiera que, en el marco de los procesos policivos, la administración toma decisiones que puedan afectar los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional”. Sugiere entonces que la autoridad de policía tiene la obligación legal y constitucional de observar la legalidad de las medidas correctivas de desalojo y demolición, sino ir más allá y precaver los efectos que esas medidas pueden tener sobre derechos fundamentales de los ocupantes. Por lo que deberá examinarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas correctivas, frente a posibles afectaciones e interferencias en el goce de otros derechos fundamentales, como, por ejemplo, la vivienda digna.

2. Competencia para imponer medidas correctivas por comportamientos que afectan la integridad urbanística en Colombia.

Desde la expedición de la Ley 1801 de 2016 -Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana-, ha sido necesario que se aclare en cabeza de que autoridad recaen las competencias y atribuciones legales, y si esa autoridad es la idónea en materia de especialidad, conocimiento y el alcance institucional que le permita cumplir legítimamente con la finalidad de la norma.

La Ley 810 de 2003, que regula el ordenamiento territorial, estableció que los alcaldes distritales y municipales, y el gobernador del departamento especial de San Andrés y Providencia o sus delegados, eran los competentes para imponer las sanciones urbanísticas. Esto significa que estas autoridades tenían la facultad de aplicar las medidas correctivas previstas en la ley, como multas, decomisos, clausuras, y demoliciones, a quienes incurrieran en infracciones urbanísticas.

Sin embargo, esta disposición quedó atrás con la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, que reformó el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La nueva ley dispuso que las autoridades competentes para imponer las medidas correctivas de policía, entre ellas las sanciones urbanísticas, son los inspectores de policía y las autoridades administrativas especiales de policía.

Esta modificación se hizo con el objetivo de descentralizar la competencia para imponer sanciones urbanísticas y garantizar un mayor control y seguimiento a estas conductas.

En resumen, la diferencia entre la Ley 810 de 2003 y la Ley 1801 de 2016 en relación con la competencia para imponer sanciones urbanísticas es la siguiente:

LEY	AUTORIDAD COMPETENTE
LEY 810 DE 2003	Alcaldes distritales y municipales, y gobernador del departamento especial de San Andrés y Providencia o sus delegados

En términos generales, el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 señala quiénes son autoridades de policía, como se enuncia a continuación:

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

Por su parte, el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, al señalar las atribuciones de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, señala explícitamente:

“Artículo 206. 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.

Adicionalmente, el numeral 6.º del mismo artículo indica que los inspectores de policía conocerán en primera instancia de la aplicación medidas correctivas para:

- 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. [...]*

De acuerdo con la Ley 1801 de 2016, los inspectores de policía son los encargados de conocer de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística e imponer las medidas correctivas a que haya lugar. Sin embargo, las decisiones proferidas por los inspectores de policía pueden ser apeladas ante la autoridad administrativa especial de policía. En los municipios donde no exista esta autoridad, el alcalde municipal será el encargado de conocer del recurso de apelación.

Para evitar que los inspectores de policía se vean sobrecargados de trabajo, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece que cada alcaldía debe contar con un número suficiente de inspectores de policía, en cantidad y calidad, para el cumplimiento de las labores encomendadas.

En resumen, la competencia para conocer de las infracciones urbanísticas en Colombia está distribuida de la siguiente manera:

- Primera instancia: Inspectores de policía
- Segunda instancia: Autoridad administrativa especial de policía (o alcalde municipal en su defecto).

Esta distribución de competencias tiene como objetivo garantizar un proceso justo y eficiente para la imposición de sanciones urbanísticas.

3. Procedimiento para la imposición de sanciones urbanísticas

La potestad sancionadora de la Administración en materia urbanística aborda el procedimiento para la imposición de medidas correctivas por conductas que atenten contra la integridad urbanística.

En Colombia, la Ley 388 de 1997 establecía que para la imposición de sanciones urbanísticas se aplicaría el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley 1801 de 2016, que reformó el Código Nacional de Policía y Convivencia, generó una disputa jurídica en relación con el procedimiento aplicable.

La disputa giraba en torno a las siguientes preguntas:

- ¿El hecho de que el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana regule los comportamientos contrarios a la integridad urbanística y las respectivas medidas correctivas implica aplicar el procedimiento policivo allí establecido?

- ¿Lo anterior, aun cuando no se haya establecido un procedimiento específico sobre la materia?
- ¿Podría aplicar el procedimiento previsto en el CPACA por ser este el aplicable cuando no se haya regulado o previsto uno especial?

Los cuestionamientos se sustentan en la naturaleza propia del procedimiento administrativo sancionatorio consagrado a partir del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011. En este artículo se señala que los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por las leyes especiales se sujetarán a las disposiciones previstas en la primera parte del CPACA.

Tratando de dilucidar el asunto, habría que determinar si la Ley 1801 de 2016, la cual incorpora los comportamientos contrarios a la integridad urbanística y sus respectivas medidas correctivas, estipula o se refiere directamente al procedimiento para la aplicación de dichas medidas, o si, por el contrario, habría de aplicarse el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011. De un análisis juicioso de las normas, se concluye que: el procedimiento aplicable para la imposición de medidas correctivas en materia urbanística es el proceso verbal abreviado previsto en la Ley 1801 de 2016.

Esta conclusión se basa en los siguientes argumentos: La Ley 1801 de 2016 no estructuró un procedimiento único y exclusivo para la imposición de las medidas correctivas en materia urbanística, sin embargo, incorporó un proceso único de policía, el cual, a su vez, se subdividió en dos distintos y aplicables a diferentes materias: el proceso verbal inmediato y el proceso verbal abreviado.

El artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 señala que se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía.

- Las autoridades competentes en materia urbanística para imponer las sanciones son los inspectores de policía y las autoridades especiales de policía, como ya se informó.
- Los comportamientos contrarios a la integridad urbanística son comportamientos contrarios a la convivencia.

La conclusión del análisis es importante porque resuelve una disputa jurídica que había generado incertidumbre sobre el procedimiento aplicable para la imposición de medidas correctivas en materia urbanística.

En cuanto a la afirmación contenida en la Ley 1801 de 2016, de que las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio, del análisis realizado para este artículo, puede concluirse que, si lo son, entendiendo que una norma tiene carácter sancionatorio cuando establece una consecuencia jurídica negativa para quien no cumpla con sus disposiciones. Esta consecuencia jurídica puede ser una multa, una privación de derechos, una restricción de la libertad, una amonestación o una orden de demolición o evacuación de un inmueble o de una obra construida sin el cumplimiento de los requisitos legales, entre otras.

4. Irregularidad en la ocupación del suelo, como génesis de la infracción urbanística

El artículo "Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín" de Dany Granda Jaramillo y Juan Camilo Mejía Walker, publicado en la revista Estudios de Derecho de la Universidad de Antioquia, analiza el fenómeno de la irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín, Colombia, lo que resulta de gran interés para este trabajo, por cuanto la génesis de las infracciones urbanísticas es en gran medida la irregularidad en la ocupación del suelo. (Granda Jaramillo & Mejía Walker, 2013)

Los autores señalan que la irregularidad urbana es un fenómeno complejo que tiene causas múltiples, entre las que se encuentran la pobreza, la desigualdad, la falta de acceso a la tierra y la debilidad del Estado. En el caso de Medellín, la irregularidad urbana se ha caracterizado por la ocupación de terrenos de alto riesgo, como las laderas de las montañas y las zonas inundables.

El artículo presenta los resultados de un estudio de caso realizado en ocho sectores de Medellín, en los que se identificaron las principales causas de la irregularidad urbana. Los resultados del estudio muestran que las causas más comunes son:

- La falta de acceso a la tierra: muchas familias que ocupan tierras de manera irregular lo hacen porque no tienen otra opción para acceder a una vivienda digna.
- La pobreza: la pobreza es un factor que contribuye a la irregularidad urbana, ya que las familias pobres tienen menos recursos para adquirir una vivienda de manera legal.
- La desigualdad: la desigualdad en la distribución de la tierra es un factor que contribuye a la irregularidad urbana, ya que muchas familias no tienen acceso a tierras aptas para la construcción.
- La debilidad del Estado: la debilidad del Estado es un factor que contribuye a la irregularidad urbana, ya que el Estado no es capaz de garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas.

El artículo concluye que la irregularidad urbana es un problema complejo que requiere de soluciones integrales. Estas soluciones deben incluir medidas para mejorar el acceso a la tierra, reducir la pobreza, promover la equidad y fortalecer el Estado.

A continuación, se presentan algunas de las principales recomendaciones del artículo para abordar el problema de la irregularidad urbana en Medellín:

- Desarrollar políticas públicas que promuevan el acceso a la tierra para las familias de bajos ingresos.
- Fortalecer la institucionalidad encargada de la planificación y el desarrollo urbano.
- Implementar programas de mejoramiento de vivienda para las familias que viven en condiciones de irregularidad.
- Promover la participación ciudadana en los procesos de planificación urbana.

5. Una mirada del problema desde la jurisprudencia constitucional

5.1. Sentencia T-146-22 (Sentencia T-146-22, 2022)

La sentencia T-146-22 de la Corte Constitucional, proferida el 27 de abril de 2022, concedió el amparo a un grupo de personas que fueron afectadas por la demolición de sus viviendas en el municipio de Chía, Cundinamarca. La Corte consideró que la demolición de las viviendas, ordenada por la Alcaldía Municipal, vulneró los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la estabilidad económica de las personas afectadas.

En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció que la sanción de demolición de una vivienda por infracción urbanística puede vulnerar los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital de las personas afectadas. La Corte señaló que, en estos casos, el Estado debe adoptar medidas para garantizar que las personas afectadas no queden en situación de vulnerabilidad.

En particular, la Corte Constitucional encontró que la demolición de las viviendas en el caso concreto vulneró los derechos fundamentales de las personas afectadas por las siguientes razones:

Los inmuebles eran la única alternativa de vivienda de las personas afectadas, quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social. La Alcaldía Municipal no adoptó medidas alternativas a la demolición, como la legalización de las viviendas o la reubicación de las personas afectadas. El procedimiento de sanción por infracción urbanística no fue garantista, ya que no se respetaron los derechos al debido proceso y a la defensa de las personas afectadas.

En consecuencia, la Corte Constitucional ordenó a la Alcaldía Municipal de Chía que:

- Cesar la demolición de las viviendas.

- Adoptar medidas para garantizar la estabilidad económica y social de las personas afectadas.
- Reparar el daño causado a las personas afectadas.

Esta providencia es un importante precedente en la protección de los derechos fundamentales que se pueden ver afectados en la aplicación de medidas correctivas en materia urbanística. La Corte Constitucional ha establecido que la sanción de demolición de una vivienda por infracción urbanística debe ser la última medida a adoptar, y solo debe aplicarse cuando no sea posible adoptar otras medidas menos lesivas para los derechos fundamentales de las personas afectadas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que el Estado debe adoptar medidas para garantizar que las personas afectadas por la demolición de sus viviendas no queden en situación de vulnerabilidad. Estas medidas pueden incluir la legalización de las viviendas, la reubicación de las personas afectadas o la compensación económica. La sentencia T-146-22 se erige en un importante precedente en la garantía del derecho a la vivienda digna para todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica.

5.2. Sentencia SU-157-22 (Sentencia SU-157-22, 2022)

La sentencia SU-157-22 de la Corte Constitucional, proferida el 28 de junio de 2022, declaró la nulidad de una sentencia de tutela que había concedido el amparo a una persona que había sido sancionada por la Alcaldía Municipal de Cali por construir una vivienda sin licencia. La Corte consideró que la sentencia de tutela de primera instancia no había tenido en cuenta los derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital de la persona afectada.

En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció que la sanción de demolición de una vivienda por infracción urbanística puede vulnerar los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital de las personas afectadas. La Corte señaló que, en estos casos, el Estado debe adoptar medidas para garantizar que las personas afectadas no queden en situación de vulnerabilidad.

En particular, la Corte Constitucional encontró que la sentencia de tutela de primera instancia vulneró los derechos fundamentales de la persona afectada por las siguientes razones:

- La sentencia no tuvo en cuenta el hecho de que la vivienda era la única fuente de vivienda de la persona afectada, quien se encontraba en situación de vulnerabilidad económica y social.
- La sentencia no consideró que la demolición de la vivienda ponía en riesgo el mínimo vital de la persona afectada.

- La sentencia no ordenó a la Alcaldía Municipal que adoptara medidas para garantizar la estabilidad económica y social de la persona afectada.

En consecuencia, la Corte Constitucional declaró la nulidad de la sentencia de tutela de primera instancia y ordenó a la Sala de Decisión de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia que profiriera una nueva sentencia que tuviera en cuenta los derechos fundamentales de la persona afectada.

Esta sentencia es un importante precedente en la protección de los derechos fundamentales en materia urbanística. La Corte Constitucional ha establecido que, en los casos en que la sanción de demolición de una vivienda por infracción urbanística pueda vulnerar los derechos fundamentales de la persona afectada, la sentencia de tutela debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- La situación socioeconómica de la persona afectada.
- El riesgo que la demolición de la vivienda representa para el mínimo vital de la persona afectada.
- Las medidas que el Estado debe adoptar para garantizar la estabilidad económica y social de la persona afectada.

La sentencia SU-157-22 es un importante paso en la garantía constitucional del derecho a la vivienda digna para todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica.

5.3. Sentencia T-341-22 (Sentencia T-341-22, 2022)

La sentencia T-341-22 de la Corte Constitucional, proferida el 3 de octubre de 2022, concedió el amparo a un grupo de personas que fueron afectadas por la demolición de sus viviendas en el municipio de La Dorada, Caldas. La Corte consideró que la demolición de las viviendas, ordenada por la Alcaldía Municipal, vulneró los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la estabilidad económica de las personas afectadas.

En esta sentencia, la Corte Constitucional reitera los criterios establecidos en las sentencias T-146-22 y SU-157-22, en cuanto a que la sanción de demolición de una vivienda por infracción urbanística puede vulnerar los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital de las personas afectadas. La Corte señala que, en estos casos, el Estado debe adoptar medidas para garantizar que las personas afectadas no queden en situación de vulnerabilidad.

En particular, la Corte Constitucional encontró que la demolición de las viviendas en el caso concreto vulneró los derechos fundamentales de las personas afectadas por las siguientes razones:

- Las viviendas eran la única fuente de vivienda de las personas afectadas, quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social.

- La Alcaldía Municipal no adoptó medidas alternativas a la demolición, como la legalización de las viviendas o la reubicación de las personas afectadas.
- El procedimiento de sanción por infracción urbanística no fue garantista, ya que no se respetaron los derechos al debido proceso y a la defensa de las personas afectadas.

En consecuencia, la Corte Constitucional ordenó a la Alcaldía Municipal de La Dorada lo que a continuación se enuncia:

- Cesar la demolición de las viviendas.
- Adoptar medidas para garantizar la estabilidad económica y social de las personas afectadas.
- Reparar el daño causado a las personas afectadas.

Esta sentencia es un importante precedente en la protección de los derechos fundamentales en materia urbanística. La Corte Constitucional ha establecido que la sanción de demolición de una vivienda por infracción urbanística debe ser la última medida a adoptar, y solo debe aplicarse cuando no sea posible adoptar otras medidas menos lesivas para los derechos fundamentales de las personas afectadas.

Adicional a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que el Estado debe adoptar medidas para garantizar que las personas afectadas por la demolición de sus viviendas no queden en situación de vulnerabilidad. Estas medidas pueden incluir la legalización de las viviendas, la reubicación de las personas afectadas o la compensación económica.

La sentencia T-341-22 es un importante paso en la garantía del derecho a la vivienda digna para todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica dadas las recomendaciones que contiene y que a continuación se enuncian:

La sentencia T-341-22 presenta las siguientes recomendaciones para las autoridades administrativas y judiciales:

- Las autoridades administrativas deben adoptar medidas alternativas a la demolición de viviendas por infracción urbanística, como la legalización de las viviendas o la reubicación de las personas afectadas.
- Las autoridades judiciales deben tener en cuenta los derechos fundamentales de las personas afectadas en los procesos de sanción por infracción urbanística.
- El Estado debe adoptar medidas para garantizar el acceso a la vivienda digna para todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica.

5.4. Sentencia T-327/18 (Sentencia T-327-18, 2018)

La sentencia T-327-18 de la Corte Constitucional, proferida el 13 de agosto de 2018, amparó el derecho a la vivienda digna de L.M.G.G., quien había sido sancionada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín y la Inspección 13 de Policía Urbana de Primera Categoría con la demolición de su vivienda, ubicada en un sector de alto riesgo.

La Corte encontró que la sanción de demolición era desproporcionada y vulneraba el derecho a la vivienda digna de la accionante. La Corte señaló que la sanción debía ser reemplazada por una medida que no pusiera en riesgo el derecho a la vivienda de la accionante y su familia.

En particular, la Corte ordenó a la Alcaldía de Medellín que adoptara las siguientes medidas:

- Reubicar a la accionante y su familia en una vivienda digna, ubicada en un sector no de alto riesgo.
- Brindar asistencia humanitaria a la accionante y su familia durante el proceso de reubicación.
- Diseñar e implementar un programa de prevención de asentamientos informales en el sector donde se encontraba la vivienda de la accionante.

La sentencia T-327-18 es importante porque reafirma el derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental. La Corte señaló que el derecho a la vivienda digna no se limita a la protección de la propiedad de la vivienda, sino que también incluye el derecho a vivir en una vivienda que sea segura y digna.

Adicionalmente, la providencia establece que las sanciones administrativas deben ser proporcionales al incumplimiento que se pretende sancionar. La Corte señaló que la sanción de demolición es una sanción extrema que debe ser reservada para los casos más graves.

A continuación, se presentan de manera esquemática los principales argumentos de la sentencia T-327/18:

- El derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental que se encuentra protegido por la Constitución Política de Colombia.
- La sanción de demolición es una sanción extrema que debe ser reservada para los casos más graves.
- La sanción de demolición vulnera el derecho a la vivienda digna cuando se impone a personas que viven en condiciones de vulnerabilidad.

En todas las sentencias analizadas para este trabajo, la Corte Constitucional ha estimado que la sanción de demolición de una vivienda por infracción urbanística puede vulnerar los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y al mínimo vital de las personas afectadas.

La Corte ha señalado que, en estos casos, el Estado debe adoptar medidas para garantizar que las personas afectadas no queden en situación de vulnerabilidad.

Adicional a estas sentencias, la Corte Constitucional ha emitido varios pronunciamientos de fondo sobre la protección de los derechos fundamentales en materia urbanística. En particular, la Corte ha señalado que:

- El Estado debe garantizar el acceso a la vivienda digna para todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica.
- La sanción de demolición de una vivienda debe ser la última medida a adoptar, y solo debe aplicarse cuando no sea posible adoptar otras medidas menos lesivas para los derechos fundamentales de las personas afectadas.
- El Estado debe garantizar el debido proceso en los procedimientos de sanción por infracción urbanística.

Estos pronunciamientos de fondo constituyen un marco normativo que debe ser tenido en cuenta por las autoridades administrativas y judiciales al momento de aplicar las normas urbanísticas.

Conclusión

A lo largo del presente artículo es posible observar una relación directa entre la vulnerabilidad social, la pobreza, la exclusión y las infracciones a la norma urbanística, sin que pueda afirmarse que solo esta porción de la población es proclive a violar las normas de policía, si se pone de manifiesto una importante relación entre esos factores, pues en muchos casos, las personas que incurrir en infracciones urbanísticas lo hacen por necesidad, para satisfacer sus necesidades básicas de vivienda.

En estos casos, las sanciones administrativas pueden tener un impacto desproporcionado en las personas infractoras, que pueden verse abocadas a la indigencia o a la exclusión social. Por ello, las autoridades administrativas deben tener en cuenta la situación socioeconómica de las personas infractoras a la hora de imponer sanciones. En los casos en que las sanciones puedan tener un impacto desproporcionado, las autoridades administrativas deben adoptar medidas para proteger los derechos fundamentales de las personas infractoras.

Las autoridades administrativas deben adoptar un enfoque de derechos humanos en el tratamiento de las infracciones urbanísticas. Este enfoque debe tener en cuenta la situación socioeconómica de las personas infractoras y los efectos que las sanciones pueden tener sobre sus derechos fundamentales.

Las autoridades administrativas deben garantizar el debido proceso en los procedimientos de sanción por infracciones urbanísticas. Esto implica que las personas investigadas deben tener acceso a un abogado y a un juicio justo y equitativo.

Las autoridades administrativas deben tener en cuenta el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas. Las sanciones deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas a la gravedad de la infracción.

Las autoridades administrativas deben adoptar medidas para proteger los derechos fundamentales de las personas infractoras en los casos en que las sanciones puedan tener un impacto desproporcionado. Estas medidas pueden incluir la entrega de subsidios de vivienda o la asignación de albergues temporales.

Referencias Bibliográficas

Chinchilla Herrera, T. E. (2009). ¿Que son y cuáles son los derechos fundamentales? En ¿Que son y cuáles son los derechos fundamentales?: las nuevas líneas de la jurisprudencia (pág. 256). Bogotá: Editorial Temis.

Corte Constitucional Colombia (2022) Sentencia T-341-22, (3 de octubre de 2022). Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-341-22.htm>

Corte Constitucional Colombia (2022) Sentencia T-146-22, (27 de abril de 2022). Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-146-22.htm>

Corte Constitucional Colombia (2022). Sentencia SU-157-22, (5 de mayo de 2022). Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/SU157-22.htm>

Corte Constitucional Colombia. (2021). Sentencia SU 174-21, (3 de junio de 2021). Magistrado <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU174-21.htm>

Corte Constitucional Colombia (2018) Sentencia T-327-18, (13 de agosto de 2018). Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-327-18.htm>

Fierro-Mendez, H. (2019). Derecho Procesal Policivo. Bogotá: Leyer Editores.

Granda Jaramillo, D., & Mejía Walker, J. C. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. Sistematización de experiencias. Revista Estudios de Derechos, 71-102. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/21982/18223>