



Vulneración al principio del *non bis idem*, en el derecho urbanístico, en sede del proceso sancionatorio, en virtud del Artículo 29 constitucional.

Jessica Andrea Cardona Rendón¹

Artículo para optar por el título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesora:

Luisa Cecilia Flórez Ruiz

Especialista en Derecho Ambiental Universidad Externado.

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

¹ Abogada. Universidad Autónoma Latinoamericana. Candidata al título de: Especialista en Derecho Urbanístico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico jessicacardona022@gmail.com. Actualmente, me desempeño como asesora jurídica.

Cita	(Cardona Rendon, 2024)
Referencia	Cardona., J. A (2024), <i>Vulneración al principio del non bis idem, en el derecho urbanístico, en sede del proceso sancionatorio, en virtud del Artículo 29 constitucional</i> . [Trabajo de grado especialización].
Estilo APA 7 (2020)	Universidad de Antioquia, Medellín.



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII
 Grupo de Investigación: Estudios de Derecho y Política



Biblioteca Paraninfo

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

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

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.

Dedicatoria:

A mi Amado esposo por su apoyo incondicional, por ser mi compañero en cada paso, a mi hija por ser la luz de mi vida, que da sentido y magia cada día.

Agradecimientos:

Agradezco a mis tutores que fueron parte fundamental para esta investigación, a la Universidad de Antioquia, que me transmitió tanto conocimiento, a mis padres y amigos, sin ellos, esto no hubiese sido posible.

Resumen

El presente artículo, tiene como propósito analizar cómo, en los procesos de carácter urbanístico, específicamente en los casos de sanción administrativa, puede vulnerarse el principio constitucional del *non bis in idem*. Este principio prohíbe la doble sanción por los mismos hechos. En situaciones de incumplimiento urbanístico relacionados con la planificación urbana y la construcción, existe el riesgo de imponer sanciones duplicadas a los ciudadanos, lo que podría violar el principio de legalidad y la prohibición establecida en el artículo 29 de la Constitución Política, que garantiza que nadie sea juzgado dos veces por los mismos hechos. Esta situación plantea serias implicaciones para los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica.

Este trabajo es de carácter exploratorio y descriptivo, toda vez que pretende dar cuenta de la actualidad en materia de sede de proceso administrativo sancionatorio, para las personas que han sido sancionados por comportamientos relacionadas con la planificación urbana y la construcción. Para tal fin, las fases de investigación para el logro de los objetivos son: (i) exploración y descripción de los antecedentes y fundamentos normativos, doctrinales y jurisprudenciales del estudio del *non bis idem*, para los casos que puedan contemplar doble sanción (ii) exploración y descripción doctrinal del tema en el derecho colombiano, acudiendo a los aportes hechos por autores nacionales y extranjeros, y (iii) exploración y descripción de las reglas seguidas por la administración en estos casos, procedimiento y posibilidad de acudir al medio de control.

Palabras claves: Debido proceso, derecho urbanístico, congruencia sancionadora, infracciones urbanísticas, , *non bis idem* , sanción administrativa, , seguridad jurídica, vulneración.

Abstract

The purpose of this article is to analyze how, in urban planning processes, specifically in cases of administrative sanction, the constitutional principle of non bis in idem can be violated. This principle prohibits double punishment for the same acts. In situations of urban non-compliance related to urban planning and construction, there is a risk of imposing duplicate sanctions on citizens, which could violate the principle of legality and the prohibition established in article 29 of the Political Constitution, which guarantees that no one be tried twice for the same facts. This situation raises serious implications for citizens' rights and legal certainty.

This work is of an exploratory and descriptive nature, since it aims to account for the current situation regarding the venue of administrative sanctioning processes, for people who have been sanctioned for behaviors related to urban planning and construction. To this end, the research phases to achieve the objectives are: (i) exploration and description of the background and normative, doctrinal and jurisprudential foundations of the study of non bis idem, for cases that may contemplate double sanction (ii) exploration and doctrinal description of the topic in Colombian law, resorting to the contributions made by national and foreign authors, and (iii) exploration and description of the rules followed by the administration in these cases, procedure and possibility of resorting to the medium of control.

Keywords: Due process, urban planning law, sanctioning consistency, urban planning infractions, non bis idem, administrative sanction, legal certainty, violation.

Introducción

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, para en el caso del objeto de estudio existen tres principales normatividades, la ley 388 de 1997, la ley 2079 de 2021 y la ley 1801 de 2016. En principio, la lógica operaria a que el legislador buscó abarcar todos los ámbitos previsibles para el tema de construcción y planificación del territorio.

Por tanto, en primer lugar, se cuenta con legislación en pro de ampliar el catálogo de mecanismos que podrán ejercer a *motu proprio* las autoridades administrativas del orden municipal, buscando de esta manera un mejor ejercicio del uso del suelo y la defensa del patrimonio ecológico. En el mismo sentido, la formulación de una política pública para el manejo del territorio para la vivienda urbana y rural, para favorecer el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna, construida desde el nivel central ejecutivo. Finalmente, con este marco jurídico inicial se considera como mecanismo complementario el denominado Código de Policía que le concede a las administraciones municipales, concretamente a los alcaldes municipales y/o distritales la función de policía, en lo concerniente, en este caso, a las infracciones urbanísticas.

No obstante lo anterior, con una normatividad aplicable delimitada, no tuvo en cuenta el legislador, los casos en que por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, tendrán los inspectores de policía o quienes hagan sus veces, la competencia para iniciar proceso urbanístico y, en el caso de encontrarse como infractor responsable, proceder con la correspondiente sanción. La situación, se torna preocupante para la seguridad jurídica que se debe de promulgar en un Estado de Derecho, es el hecho de que esta sanción por sí sola no es excluyente de que puedan aplicarse otras, de igual categoría pero interpuestas por una autoridad administrativa diferente. Es decir, al realizar una lectura desprevenida de estos cuerpos normativos, se evidencia que todos ostentan la facultad sancionadora, entendida de manera coercitiva para el ciudadano que sí o sí, siempre será el destinatario final de estos mandatos de optimización objetiva de obligatorio cumplimiento; incluso, para una persona jurídica puesto que bajo ningún reglamento se contempla esta excepción. Como hipótesis inicial a resolver dentro del presente artículo es la siguiente: ¿existe en el ordenamiento jurídico colombiano, una vulneración al principio del *non bis idem*, en el derecho urbanístico,

cuando bajo un mismo supuesto, se sanciona la planificación urbana y el comportamiento contrario a la integridad urbanística (construcción).

Por lo planteado hasta acá, podrá denotarse que a primera vista se estructura una violación al carácter de cosa juzgada, en sede administrativa. Si bien es cierto, en ocasiones un mismo comportamiento puede denotar diferentes tipos de sanciones. Por ejemplo, una conducta punible, puede ser la apertura a un proceso disciplinario y fiscal, para este supuesto no hay violación del *non bis idem*, por cuanto la responsabilidad y el título al cual se endilga es completamente diferente (penal, disciplinaria y fiscal). Cada proceso requiere su estructura procesal y procedimental perfectamente delimitada. Algo, diametralmente opuesto concurre con la hipótesis de este artículo, debido a que, ambas sanciones son de índole administrativo, regidas bajo un mismo supuesto, siguiendo las mismas reglas procedimentales y lógicas. Esta situación contraria a derecho, es una “zona gris” que se ha creado en el derecho urbanístico, pendiente de resolver por la jurisprudencia o el legislador, pero que este crecimiento desencadena en la vulneración de derechos fundamentales, como el debido proceso; además, del menoscabo de la seguridad jurídica, que en últimas entendido como conducta reiterada, podría pensarse en la concurrencia de una responsabilidad que vulnera la política pública de prevención del daño antijurídico incoado por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado:

La importancia de la prevención radica en conocer de antemano las causas que pueden llevar a que una entidad del Estado cause daño, perjuicio y/o riesgo.

El incremento litigioso de las entidades ha llevado a la necesidad de anticiparse a la ocurrencia de daños antijurídicos y riesgos de demandas a través de la formulación e implementación de políticas de prevención.

Para tal fin, las entidades deben identificar los eventuales hechos que causan daños antijurídicos y adoptar las medidas adecuadas para evitar su ocurrencia o mitigar sus consecuencias.

La disminución de la litigiosidad sólo se logra con el compromiso permanente de identificar los hechos que generan daños y plantear las alternativas de solución mediante un trabajo de mejora continua y de gestión de calidad. (ANDJE, 2019, p. 4).

De lo anterior, es viable afirmar que, para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos, las fuentes de consulta que se estudiarán para el desarrollo de la investigación la constituyen fuentes primarias, basadas la doctrina nacional e internacional que desarrolla y conceptúa sobre el tema de estudio. A su vez, se contará con fuentes secundarias o complementarias consistentes en la legislación y la Jurisprudencia de las Altas Cortes, que regulan y conceptúan sobre la materia objeto de estudio.

Como se observa, con esta investigación, tiene por objeto establecer si dentro del ordenamiento jurídico colombiano, se creó una vulneración en materia de derecho urbanístico sancionatorio, desconociendo el artículo 29 de la Constitución política. A partir de ahí, se analizará si la planificación urbana y las sanciones administrativas en Colombia, vulneran el principio del *non bis idem* dentro de la legislación vigente, teniendo como antesala este panorama, se buscará establecer qué medidas gravosas contempladas en la ley, no tienen naturaleza de sanción. Finalmente, relacionar dentro el derecho internacional, situaciones de derecho urbanístico similares y cómo se resuelven las vulneraciones al debido proceso.

Capítulo I: El principio de non bis idem, como fenómeno jurídico problemático en la planificación urbana y el proceso urbanístico

Para comenzar con este planteamiento, lo primero es establecer en qué consiste el principio de *non bis idem*, que su transliteración a castellano, significa “no dos veces por lo mismo”. Este juego de palabras en latín, cobra especial relevancia, para un Estado de Derecho puesto que integra el principio constitucional al debido proceso. Precisamente, el Consejo de Estado ha indicado:

En cuanto a que la prohibición de sancionar dos veces por el mismo hecho, a que alude el artículo 29 de la Constitución Política, no implica considerar que por un mismo hecho no se puedan infligir varias sanciones, de distinta naturaleza, como ocurre, por ejemplo, cuando un funcionario público incurre en el delito de peculado, conducta esta que no solo puede dar lugar a una sanción penal, sino a una disciplinaria (destitución) y a una administrativa (responsabilidad fiscal), sino que la prohibición

opera frente a sanciones de una misma naturaleza. (Consejo de Estado, Sentencia 228, 2002).

Al respecto, se concluye que, para nuestra legislación, el hecho de sancionar dos veces por los mismos hechos y derechos vulnerados constituye la afectación al derecho fundamental al debido proceso y, por consiguiente, la seguridad jurídica, principios estrechamente vinculados al derecho de defensa. De ahí que, la estructuración de este artículo cobre gran relevancia, puesto que podemos estar frente a un supuesto de responsabilidad objetiva, bajo lo que se ha denominado por parte de la jurisprudencia como “hecho del legislador”, empero, más allá de esto, el centro de la investigación versa sobre la imposibilidad jurídica de una doble sanción, ambas en sede administrativa que ha sido avalada extrañamente por el derecho, generando demandas en contra del Estado, puesto que se trata de una carga que no se está en el deber jurídico de soportar; sufragar el costo de una doble sanción por el mismo hecho, contraviene los principios constitucionales.

Restrepo (2019) sostiene que la planificación urbana no es un hecho físico, sino una articulación de variables sociales. Aunque esta postura es acertada, no se debe ignorar que estas variables pueden generar conflictos que la administración debe gestionar, independientemente de su nivel jerárquico, puesto que no se puede perder de vista que, frente a las autoridades administrativas que generan la fricción jurídica de este objeto de investigación no ostentan el mismo nivel jerárquico y funcional. Sin embargo, en lugar de ofrecer soluciones efectivas, en la práctica, esta gestión puede agravar el problema. Esto ocurre porque el desequilibrio en la función sancionadora de la administración permite que diferentes autoridades ejerzan su poder sancionador de manera desarticulada, lo que genera vulneraciones al principio de legalidad y al debido proceso ya mencionados.

Al respecto, el Consejo de Justicia de Bogotá, indicó:

La infracción urbanística se configura cuando mediante una determinada intervención se contravienen las reglamentaciones urbanísticas en la medida que no se obtienen los permisos, los conceptos o las licencias que la norma exige o cuando la obra realizada no se ajusta a lo autorizado, lo que da lugar a la imposición de medidas correctivas y sanciones. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008, Decisión 161)

Del fragmento anterior, se infiere que la administración desde autoridades diferentes a las delimitadas en la ley 1801 de 2016, está facultada para la interposición de multas, medidas y sanciones. Para el caso concreto, tenemos que el Consejo de Justicia, al igual que la autoridad de administrativa de inspección de policía, también puede realizar la sanción por infracción urbanística. Es decir, por el mismo comportamiento de construcciones que contravengan el ordenamiento jurídico, en materia de infracciones urbanísticas pueden presentarse sanciones de este consejo, curaduría, inspección de policía, sin perjuicio de la autorización legal iniciada en la ley 2079 de 2021 y 388 de 1997, entre otras. Sin embargo, llama la atención que la jurisprudencia ha sido pasiva en afirmar que es ilegal o mejor, inconstitucional una sanción de la misma especie por el mismo hecho, pero, como se ha demostrado hasta aquí existe la habilitación legal para que se realice una abierta violación a la Constitución Política.

En consonancia con lo descrito hasta aquí, concurre la violación al principio del *non bis idem* por cuanto se evidenció en el párrafo anterior cuando se presenten comportamientos contrarios a la integridad urbanística que puedan ser evaluados por otras autoridades administrativas, tales como el ministerio de vivienda ciudad y territorio² que cuenta con la facultad de ordenar la restitución formal del título de dominio y, las dependencias municipales, distritales y departamentales encargadas de realizar adjudicación de licencias y emitir sanciones como las de enajenación forzosa.

Dicho esto, para abarcar a profundidad sobre la vulneración que es el objeto de estudio, procedemos con casos hipotéticos en donde esta vulneración de *non bis idem*, pensemos en un predio que contraviene la obligación consagrada en la ley 1801 de 2016, A) PARCELAR, URBANIZAR, DEMOLER, INTERVENIR O CONSTRUIR: “3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público” (artículo 135), este mismo comportamiento es sancionado por la ley 388 de 1997, de la siguiente manera:

los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones (artículo 37).

² Competencia asignada en la ley 2079 de 2021

Como podrá evidenciarse, en el caso concreto, el administrado, terminara teniendo dos sanciones con ocasión a los mismos hechos, si ambas sanciones tienen el mismo objeto y finalidad (corregir el uso indebido del suelo), se estaría juzgando dos veces por el mismo hecho, constituyéndose la vulneración al *non bis idem*.

En este contexto, No hay una "contradicción constitucional" que permita exceptuar la legalidad de la sanción por una de las normativas. Más bien, el problema surge de la coexistencia de competencias sancionadoras que las autoridades aplican de forma separada y desarticulada. Aunque cada autoridad administrativa (curadurías, inspecciones de policía, etc.) tiene competencias asignadas por la ley, el ejercicio de esas competencias no exime el deber de evitar duplicidad en las sanciones.

La simple existencia de competencia no legitima sancionar dos veces el mismo hecho si se vulnera el artículo 29 de la Constitución. Por tanto, es necesario armonizar la aplicación de estas normas para evitar sanciones duplicadas y garantizar el respeto al marco constitucional.

Para la gaceta judicial que suscribe la exposición de motivos, previa a la promulgación de la ley 1801 de 2016, se estableció:

Así mismo, en lo concerniente a la tranquilidad, seguridad, salud pública, ambiente, patrimonio cultural, urbanismo y movilidad, se propone la a medidas correctivas más eficaces, siendo un hecho incontrovertible que la amonestación en privado o la represión en audiencia pública, medidas hoy vigentes en el actual juego de policía han perdido todo su vigor y el ciudadano las cosas como unas medidas que deban de ser estrictamente observadas (Gaceta Congreso 290, 2015).

De acuerdo con la cita anterior, es claro que el espíritu de la norma, lleva a que la aplicación y la potestad sancionadora en materia urbanística, pretende por parte del legislador que sea la responsabilidad del alcalde, delegado a las inspecciones de policía o quien hiciera sus veces, en busca de una medida correctiva o sanción que más que ejemplarizante fuese un apoyo a la ciudadanía para una resolución litigiosa sin acudir ante la jurisdicción.

En consonancia con lo anterior, sigue llamando la atención que, lejos de agrupar las facultades en una sola autoridad administrativa para de esta manera cercenar el debate de

inseguridad jurídica, dejó la puerta abierta a la vulneración de derechos fundamentales y en consecuencia del *non bis idem*. Al respecto, una de las normas en discusión establece que:

Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley. (Ley 388, 1997, art. 37).

En suma, si se observa el catálogo de infracciones urbanísticas del Código de Policía, contrastado con las infracciones de la ley 388 de 1997 y 2079 de 2021, podemos encontrar idoneidad de faltas, otro ejemplo fuera de los bienes de uso público, es la de la enajenación forzada³ vs. el incumplimiento de la licencia⁴ que acarrea sanción administrativa de orden pecuniario para el mismo comportamiento. Tanto es el parecido que se establece en las normatividades que para cada comportamiento tendrá su símil en cada legislación, creando una vulneración al debido proceso y la doble sanción por los mismos hechos que en últimas, se traducen en la administración abusando de su posición dominante, frente a un particular sin seguridad jurídica en la materia, por cuanto cada funcionario sea cual sea la dependencia, cuenta con la habilitación legal para sancionarla y la obligatoriedad de hacerlo puesto que de negarse, estaría frente a un incumplimiento del deber funcional que lo llevaría a escenarios penales y disciplinarios.

A su turno, aunque la planificación urbana tiene unas características especiales de establecer la misma como una función pública (no administrativa) para el desarrollo efectivo del territorio, con miras al cumplimiento de la función social de la misma, con el enfoque de propiedad privada en favor del cumplimiento constitucional, el planteamiento de Maldonado (2016) cobra relevancia, en cuanto la ley permite: “concretar en diferentes escalas o ámbitos geográficos la noción de propiedad como derecho-deber” (p. 36), para garantizar su función social y ecológica, ello no es inconveniente para que por esta materialización propia se cree

³ La enajenación forzosa es una figura que se aplica a los propietarios de los inmuebles o terrenos que no los urbanicen o construyan dentro del término que se les establezca en la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria que se les haga en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital

⁴ La misma, tiene un término para iniciar y terminar la construcción.

un proceso sancionatorio independiente, pudiendo agruparse con el proceso de infracciones urbanísticas y dado el caso, el poder acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La planificación urbana y el proceso urbanístico, aunque conceptualmente claros, enfrentan una zona de incertidumbre debido al impacto del principio de *non bis in idem* en el marco de procesos sancionatorios. Este principio, cuando es vulnerado, puede generar conflictos con la cosa juzgada (imposición de sanciones definitivas) o con la regla de litigio pendiente (casos aún en proceso), creando una falta de claridad jurídica que afecta tanto a los ciudadanos como a las administraciones. Recordemos entonces, que el debido proceso lo ha establecido el alto tribunal en materia constitucional como:

El derecho fundamental al debido proceso es de aplicación inmediata, vincula a todas las autoridades y constituye una garantía de legalidad procesal para proteger la libertad, la seguridad jurídica, la nacionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales. El derecho al debido proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales entre los que se encuentran el principio de legalidad, (...) todos los cuales responden mejor a la estructura jurídica de verdaderos derechos fundamentales. (Corte Constitucional, 1992, Sent. T 572).

De lo anterior, se evidencia la relevancia jurídica que ataca esta vulneración en derecho que genera más situaciones controversiales inconstitucionales y de acciones legales. Retomando entonces, la idea que el administrado se encuentra supeditado a la fortuna o des fortuna de ser sancionado por tres autoridades administrativas por los mismos hechos e infracciones. Por tanto, se puede afirmar que, de no instituir estas sanciones en cabeza de una sola autoridad administrativa que exija la coordinación entre dependencias y normativas puede derivar en un abuso de poder, donde la administración actúa de manera desproporcionada frente a los particulares y así el Estado, desde la falsa vía de la legalidad, está cometiendo infracciones al debido proceso, por vulneración al *non bis idem*, en conductas que estén contempladas en legislaciones similares que acarrearán, además, sanción administrativa.

En el marco de la ley 57 de 1887 el concepto y alcance de la misma en estos términos: “es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar” (artículo 4), esto es, el carácter de la misma es coercitivo (posibilidad de usar la fuerza) y,

que a su turno los servidores públicos están en el deber jurídico de hacer cumplir la ley so pena de que en su contra puedan acarrear sanciones disciplinarias o penales.

De lo expuesto hasta ahora, se concluye que, salvo en circunstancia especialísima, ninguna de las entidades facultadas y, el servidor público encargado, al desistir de iniciar las sanciones o procesos correspondientes, deja al particular en una posición de incertidumbre, con la simple expectativa de no ser sancionado nuevamente por otra autoridad que cuente con la competencia legalmente asignada para imponer sanciones por los mismos hechos.

Esta problemática es transversal a los procesos urbanísticos y a la planificación urbana, ya que el principio de *non bis in idem*⁵ se vulnera constantemente con la aceptación tácita del legislador. Esta práctica es contraria al Estado de Derecho, al violentar el derecho fundamental al debido proceso, reconocido incluso en normas de carácter supraconstitucional, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Dicha vulneración puede derivar en la responsabilidad del Estado, a través de acciones judiciales, por la generación de un daño antijurídico que el particular no está en el deber jurídico de soportar. Este escenario no solo afecta la seguridad jurídica, sino que también pone en evidencia la necesidad de armonizar las competencias sancionatorias y garantizar el respeto a los principios constitucionales.

En tal sentido, González Noriega (2021) indica que:

La Responsabilidad del Estado proveniente de los hechos, acciones u omisiones que le sean imputables a la Rama Legislativa del poder público, se enmarca dentro de la responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política.

La disposición constitucional que regula la materia, establece la obligación de reparar los daños antijurídicos provenientes de cualquier autoridad pública. En efecto, como se ha reiterado, el precepto simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial estatal, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública, sin hacer distinciones en cuanto al causante del daño. (González, 2021, p. 82).

Cuando a raíz de la promulgación de una ley, se generan daños antijurídicos que el particular no está obligado a soportar, el Estado tiene la obligación de responder patrimonialmente por dichas afectaciones. Este análisis adquiere especial relevancia porque,

⁵ Principio del derecho que consiste en prohibir sancionar dos veces por un mismo hecho

aunque en principio las leyes no contradicen la Constitución, en la práctica, se pueden generar conflictos cuando diferentes autoridades administrativas sancionan a un ciudadano por los mismos hechos.

Esta situación crea inconvenientes jurídicos prácticos o conflictos legales, donde las sanciones múltiples por un mismo acto vulneran el debido proceso y el principio de *non bis in idem*, ambos protegidos por el artículo 29 de la Constitución. En estos casos, aunque las arcas del Estado se incrementen por dichas sanciones, el administrado queda en desventaja al enfrentar una violación de sus derechos fundamentales.

Si el particular decide acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podría anular los actos administrativos que duplican la sanción, dejando sin efectos las sanciones impuestas. No obstante, esta anulación puede dar lugar a la declaración de responsabilidad objetiva del Estado, quien deberá indemnizar al afectado por el daño antijurídico causado.

Capítulo II: La sanción administrativa en Colombia, a la luz de la cosa juzgada y el artículo 29 superior

En el capítulo anterior, se estableció que en efecto hay una “zona gris” dentro de la normatividad que configura el *non bis idem*, para las infracciones urbanísticas. Desde la perspectiva de la planificación urbana, y considerando sus implicaciones normativas y prácticas, es fundamental destacar que dicha vulneración ocurre una vez que la primera autoridad administrativa impone una sanción.

Para iniciar, es necesario definir primero qué se entiende por sanción administrativa. En palabras de la Corte, se constituye en la "respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración". Y se ejerce “a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva” (Corte Constitucional, 2010, Sent. C-595).

Por su parte Ramírez Torrado indica que:

En las propuestas de definición de sanción administrativa, hay tres elementos comunes en todos estos intentos de conceptualizarla. Con ello nos referimos a la carga que se le impone al individuo; el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y el poder que ostentan las autoridades administrativas, desde un punto de vista material, para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora (Ramírez, 2007, p. 38).

Lo cierto del asunto, es que aunque las sanciones pueden interpretarse como una expresión de autoridad represiva de la administración hacia los particulares por los daños causados, no siempre se distingue si estas sanciones derivan de una relación de sujeción⁶ de carácter general o especial. Sin embargo, no toda medida desfavorable asociada a una conducta reprochable puede ser calificada como sanción. Esto se debe a que las sanciones, como tales, son propias de ámbitos específicos del derecho penal o disciplinario. Dicho lo que antecede en palabras simples, no siempre que se realiza un comportamiento que contravenga el urbanismo se hace acreedor a una sanción.

Por su parte, la cosa juzgada es cuando un juez declara que un juicio ha quedado definitivamente resuelto, impidiendo de esta manera que se pueda interponer nuevamente una demanda o recurso sobre el mismo caso. Para el alto tribunal constitucional se entiende como:

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica. En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los

⁶ Relaciones laborales al interior de la administración, esto es, los diferentes empleos públicos

funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.

La fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes plasmaron la litis como parte o intervinientes dentro del proceso, es decir, produce efecto Inter partes. No obstante, el ordenamiento jurídico excepcionalmente le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad, circunstancia que se establece en materia penal y constitucional (Corte Constitucional, 2019, Sent. C-100).

En casos donde se vulnera el principio de *non bis in idem*, también puede producirse una afectación a la cosa juzgada. Esto ocurre porque sancionar nuevamente implicaría juzgar un caso ya resuelto, mientras que no sancionar, podría generar una contradicción con la decisión administrativa previa, creando inseguridad jurídica debido a la inconsistencia de los fallos. Además, esta situación vulnera directamente el principio de favorabilidad, al forzar la existencia de una tercera instancia que no está prevista dentro del ordenamiento jurídico. La idea de una "tercera instancia" no prevista en la ley, surge de la duplicidad de sanciones de hechos ya resueltos, por parte diferentes autoridades administrativas que sin tener conocimiento que este asunto ya fue tratado, por otro competente resuelve de fondo el mismo. Esto, crea una carga adicional al particular, puesto que se le obliga a notificar todas acciones que se tomen en los procesos para evitar generar un daño continuado en su contra, situación que no es contemplada en el sistema jurídico colombiano.

Bajo este norte, tenemos los tipos de sanciones en materia urbanística de: multa especial, suspensión de obra y, demolición de obra. Siendo importante resaltar que, todas las autoridades administrativas cuentan con la habilitación legal para proferir estas sanciones y/o medida correctiva⁷. Entrando en materia, actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables. Se incluye la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores.

⁷ En materia urbanística, las medidas correctivas son acciones que se imponen cuando se incumplen las reglamentaciones urbanísticas

En este sentido, para el caso de las infracciones urbanísticas, excepcionalmente en materia de servicios públicos domiciliarios, se podrá sancionar al particular que con ocasión a la comisión de la infracción urbanística, menoscabe la prestación del servicio, se debe de precisar el alcance jurídico de cada figura, así:

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación sanciones

1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.

Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

2. Multas sucesivas que oscilarán entre doce (12) y veinticinco (25) salarios diarios vigentes por metro cuadrado de intervención u ocupación, sin que en ningún caso la multa supere los cuatrocientos (400) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes intervengan u ocupen, con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, los parques públicos zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades encargadas del control del espacio público, además de la demolición de la construcción o cerramiento y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro

cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

También se aplicará esta sanción a quienes demuelan inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción prevista en la presente ley. En estos casos la sanción no podrá ser inferior a los setenta (70) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

4. Multas sucesivas que oscilan entre ocho (8) y quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metros cuadrados de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los doscientos (200) salarios mínimos legales vigentes para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando esta haya caducado, y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes usen o destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos del suelo.

En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, en lo pertinente, los procedimientos y las sanciones previstas para este tipo de infracciones en la Ley 232 de 1995 ó en aquellas normas que la adicionen, modifiquen o complementen.

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma. (Cámara de Comercio, Bogotá. 2022, p. 11)

Del fragmento legislativo mencionado, es la muestra de que, en efecto, para estos paradigmas del procedimiento sancionatorio en materia urbanística hay vulneración del principio de *non bis idem*, que en todo caso, guarda especial consonancia con lo indicado en la legislación que regula la materia, así:

Comportamientos que afectan la seguridad y bienes en relación con los servicios públicos. Los siguientes comportamientos que afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse al hacer uso de los servicios públicos:

1. Poner en riesgo a personas o bienes durante la instalación, utilización, mantenimiento o modificación de las estructuras de los servicios públicos.
2. Modificar o alterar redes o instalaciones de servicios públicos.
3. Arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodo, combustibles o lubricantes, que alteren u obstruyan el normal funcionamiento.
4. No reparar oportunamente los daños ocasionados a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, cuando estas reparaciones corresponden al usuario.

PARÁGRAFO . Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas: (Ley 1801, 2016, artículo 28).

Como se observa, se vulnera la seguridad jurídica con la que deben de contar las actuaciones administrativas y el debido proceso como precepto constitucional que se entiende propio de toda situación que este irradiada de crear derecho y sucumbir obligaciones.

En todo caso, haciendo énfasis en el asunto tratado, no se puede perder de vista lo indicado en la ley 810 de 2003, que ha establecido que las infracciones urbanísticas, son la construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones sin la respectiva licencia urbanística (o con licencia vencida) o en contravención a la ley. También se entiende como infracción urbanística la urbanización o parcelación con violación de las normas del ordenamiento territorial. Se considera igualmente una infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo.

También se incurre en infracción urbanística con el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia. Por su parte, las sanciones urbanísticas son: Las sanciones urbanísticas dependen del tipo de infracción, la gravedad y magnitud, y la reiteración o reincidencia de la falta. Dentro de las sanciones urbanísticas se encuentran las siguientes: (i) multas sucesivas, (ii) sellamiento de obras, (iii) demolición de obras (iv) suspensión de servicios públicos domiciliarios, (v) orden de reconstrucción (BIC), (vi) sellamiento del local, (vii) suspensión de actos de registro y expedición de certificados de tradición y libertad (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos).

Sobre la normatividad en cuestión, llama la atención el hecho de que la ley 810 de 2003, que modificó la ley 388 de 1197, indica quién y bajo que preceptos son los destinatarios, sin que haga diferenciación sobre la autoridad administrativa para aplicar, dejando al arbitrio administrativo la posibilidad de ejercer sus medidas a todas las autoridades administrativas que se sientan habilitadas para tal fin, creando un conflicto que genera la vulneración al *non bis idem* y el carácter de cosa juzgada.

Para esta ley, se abre una brecha de inseguridad jurídica, puesto que deja la puerta abierta a que autoridades administrativas como los inspectores de policía, entre otros⁸, puedan hacer uso subsidiariamente de estas atribuciones con ocasión a que no se especificó quién era para el espíritu normativo el encargado de ejercer sus competencias

Capítulo III: Implicaciones del principio constitucional de *non bis idem*, en aplicación normativa de derecho comparado.

Indudablemente, la realidad urbanística en Latinoamérica es muy diferente a la que podría entenderse de un desarrollo urbanístico en países europeos, con trayectoria arquitectónica o con desglose y fortaleza económica; lo que lleva a que, es que para el caso colombiano, el urbanismo en principio, no ha sido planeado sino que, caso contrario ha ido creciendo día con día obligando a las autoridades administrativas a adaptarse a esta realidad

⁸ Autoridades que dentro de su manual de funciones, cuenten con la facultad de hacer cumplir las actuaciones urbanísticas

y generar su legislación en concordancia con los cambios urbanísticos que se dan por los particulares posterior a las construcciones. Es decir, hasta ahora se considera la planificación urbana.

Para países como Costa Rica, el urbanismo se ha desarrollado desde el punto de vista ambiental, con participación de empresas privadas en la gestión concreta de servicios públicos domiciliarios. En el mismo sentido, países como Perú ha entendido el urbanismo como un crecimiento relacionado con el ambiente. En todo caso, la planificación urbana y territorial es un elemento común a la mayor parte de los países de nuestro planeta como técnica de ordenación de los desarrollos de las poblaciones, esta técnica que se incorpora lógicamente a los ordenamientos jurídicos.

García (2023) afirma que: la planificación se incorpora a un conjunto de determinaciones de derecho de la ordenación territorial y más concretamente con el derecho urbanístico, junto a otras modalidades de técnicas como son la ejecución de planeamiento, más o menos regladas, y el control sobre la edificación, uso del suelo y la lucha contra la informalidad en la edificación.

De lo anterior, se resalta su pensamiento sobre el particular:

En otro sentido tomaremos de ejemplo la República Dominicana, que pese a las previsiones Constitucionales en relación con la limitación de la propiedad determinadas por la Carta Magna de 2010, carece hasta la fecha de un modelo jurídico homogéneo al no tener hasta fechas recientes aprobada una ley de ordenación territorial que permita una clara vinculación y elaboración de los Planes de Ordenación Territorial y su desarrollo,

Otro punto de comparación lo vamos a realizar con el modelo uruguayo que pretende un desarrollo sustentable ya desde el año 2008, a nivel legal, pero que compagina una reglamentación nacional con diversas normas provinciales y municipales.

Con otro aspecto realizaremos cuestiones generales de la materia como la sostenibilidad de los desarrollos y las técnicas utilizadas en el planeamiento y la ejecución de este en Chile, México, Argentina, Perú, etc. a los efectos desarrollar pautas comunes y divergencias en la regulación jurídica de las problemáticas aplicables.

Todas estas determinaciones sobre la actuación en el territorio no pueden abordarse sin un previo marco jurídico-político de estructura político –administrativa sobre el citado territorio. A ese aspecto se superpone la organización territorial sobre la ordenación territorial, que distribuye las funciones y competencias entre los distintos niveles territoriales del Estado. (García, 2023, p. 36)

En suma, al realizar un análisis del derecho comparado por los países de Latinoamérica, habría una imposibilidad de abordar a fondo un estudio juicioso en un ejercicio de derecho comparado de nación por nación⁹, pero, si es posible agrupar desde zonas heterogéneas como el caribe y algunos países andinos. Ese marco de comparación se realiza bajo una perspectiva jurídica, pero intentando abarcar el derecho urbano, que implica una realidad preexistente a los efectos de realizar con una reflexión finales sobre la existencia de un derecho urbanístico Iberoamericano.

De otro lado, para Borja (2012)

La forma predominante de la urbanización en Europa y América, viven unos procesos contradictorios, con fuertes elementos negativos para los ciudadanos que cuestionan la misma existencia de las ciudades según los modelos deseables de los siglos XIX y XX. Pero el análisis se revela muy contradictorio, puesto que en los desarrollos urbanos más recientes predomina la difusión física y la segregación social. Es decir la negación del binomio ciudad- ciudadanía. (p. 83).

Existen , tal y como ha descrito Borja, dos lecturas distintas sobre el posible futuro de la ordenación urbana del mañana: una visión más negativa y una visión de carácter más positivo , tomando el trabajo y opinión del autor, podemos destacar que el juego entre ambos paradigmas interpretativos determinará en gran parte el futuro de las ciudades para Latinoamérica. En todo caso, a nivel latinoamericano puede hablarse de ciudades informales, creadas con dinámicas existentes con influencia de la tecnológica de cara al avance

⁹ Para seguir el pensamiento urbano latinoamericano ver la revista mensual con line “Café de las ciudades” que dirige Marcelo Corti desde Buenos Aires, sin perjuicio de las ya reconocidas revistas académicas como *Eure/Chile*, *Mexicana de Sociología*, *Urbana/Caracas*, etc. Un interesante y plural conjunto de trabajos sobre el urbanismo latinoamericano se encuentra en la publicación de las contribuciones al XI Coloquio Internacional de Geocrítica sobre el tema La Planificación territorial y el Urbanismo desde el Diálogo y la Participación, celebrado en Buenos Aires (2010) y publicado por Scripta Nova (2010).

económico de la dinámica del capitalismo especulativo ha tenido un crecimiento exponencial.

A modo de conclusión, sobre este punto de la investigación, es evidente que para el caso latinoamericano las sanciones urbanísticas, a diferencia de Colombia se dan desde la vertiente ambiental como punto de partida para la creación de las infracciones, mientras que para el caso del país, el ordenamiento de sanciones crece desde la edificación y la planeación urbana.

Conclusiones

El derecho urbanístico colombiano, nace de la necesidad de tener una planificación urbana sólida, que vaya de la mano con las potestades del Estado colombiano, con ello, la posibilidad de sancionar en temas de materias urbanas y de ordenamiento territorial. Para tal fin, es necesario indicar que las potestades existentes, no cumplen a cabalidad con las necesidades de la técnica urbanística, como se ha explicado con lo tratado en el presente artículo. Todo esto, constituye parte esencial de la función pública y administrativa que atañe al crecimiento del derecho urbanístico. Indudablemente, la derogación de normas específicas y en especial en materia de infracciones y sanciones urbanísticas que se ha realizado y viene en constante en construcción desde la década de 1980.

A su turno, no se puede perder de vista el hecho de las sanciones que se crean con ocasión a las infracciones urbanísticas, así: la primera sanción: es la autoridad competente¹⁰ impone una multa por construir sin licencia, amparándose en las normas urbanísticas. En igual medida, se tiene una segunda sanción indebida, en la cual posteriormente, la misma autoridad impone una nueva multa económica por el mismo hecho, sin que haya un cambio en las circunstancias o una nueva infracción adicional. Todo esto, lleva a replantear el asunto que en Colombia, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), y jurisprudencia de la Corte Constitucional garantizan la aplicación del *non bis in idem*, evitando abusos en procesos sancionatorios administrativos.

¹⁰ Administración municipal, inspección de policía, curaduría, etc.

Éste principio asegura que las acciones urbanísticas sean proporcionales, únicas y no duplicadas para el mismo hecho.

Se puede afirmar que la ley 1801 de 2016, por mucho, ha sido un despropósito, habida cuenta de que existen retrocesos considerables, como la posibilidad de sancionar directamente por varias autoridades administrativas. Tal situación se muestra inconveniente dada la realidad sancionatoria del ejemplo latino, en donde en la realización de sanciones es competencia única y exclusivamente de una entidad administrativa y/o ayuntamiento; caso contrario al Colombiano, que cuenta con varias autoridades y entidades haciendo uso de la potestad sancionatoria, creando inseguridad jurídica.

En consecuencia, la distribución de competencias para la imposición en las medidas coercitivas para comportamientos que van en contra de la integridad urbanística, *prima facie* corresponde a los inspectores de policía, no es precisamente la opción más viable jurídicamente, puesto que esta asignación de competencia se dio por tres razones: (i) para empezar por cuestiones de disponibilidad de personal que existe en la mayoría de los municipios y territorios de la nación, (ii) segundo por la realidad rural y urbana del país; se carece de control urbanístico sin que se contara con funcionarios y, se termina atribuyendo la competencia por razones netamente prácticas, y (iii) Finalmente, dejar a pie proximidad de la autoridad administrativa con el ciudadano. Ahora bien, con esto se pretende que los inspectores de policía cuenten con la experiencia, tradición y manejo de asuntos que traten el control Urbano con especificidad, cuando claramente se trata de un derecho independiente con injerencia de derecho público y derecho privado, lo cual lo hace un asunto netamente especial, pero que por regla general no se encuentra dentro del manual de funciones, ni dentro del perfil para acceder al cargo.

En todo caso, genera especial conflicto que se permita adicionalmente, acrecentar competencia específica a autoridades más especializadas en la materia, sin desvincular a las que tradicionalmente lo vienen haciendo, y que sobre el asunto han proferido múltiples decisiones con carácter de cosa juzgada. Si bien es cierto, es viable que los asuntos sean tratados por autoridades como los inspecciones de policía, la preocupación es cuando concurren varias sanciones por los mismos hechos y derechos. Como solución plausible se cuenta, después de investigar el tema, de la necesidad de crear un filtro administrativo para que todas las autoridades que cuenten con competencia sobre la materia, puedan observar

cuando se presenta una sanción y se abstengan de realizarla. En el caso de ser inviable esta opción, se podría establecer una sola autoridad como la competente para sancionar previo el envío del expediente y la actuación administrativa.

De esta manera, se finiquita la vulneración al principio de *non bis idem*, y con esto se restablece la seguridad jurídica y la no vulneración al debido proceso. La creación de esta entidad garantiza, el precepto constitucional de colaboración armónica de la administración, puesto que este conflicto pone en evidencia la necesidad establecer efectivamente las competencias administrativas, sin que esto constituya fricciones jurídicas.

Referencias

- Borja, S. J. (2012) “El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad” *XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo: Medellín*. <https://bit.ly/42vouIs>
- Colombia. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2019). *Circular Externa 05*. ANDJ. Autor
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2015). *Gaceta del Congreso (Senado y Cámara)*. Congreso, 290(3). Gaceta del Congreso.
- Colombia. Congreso de la República. (2021). *Ley 2079 de 2021 (enero 14): Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997 (junio 04): Por medio de la cual se modifica la ley novena de 1989, y la ley tercera de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1437 de 2011 (enero 18): Por medio Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2016). *Ley 1801 de 2016 (julio 29) Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1887). *Ley 57 de 1887 (mayo 26) Por la cual se expide el Código Civil*. Diario Oficial.

- Colombia. Congreso de la República. (2003). *Ley 810 de 2003 (junio 13) Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Consejo de Estado. (2002). *Radicaldo 228 de 2002: prohibición de sancionar dos veces por el mismo hecho operan frente a sanciones de la misma naturaleza*. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza. Consejo de Estado.
- Colombia. Corte Constitucional. (1992). *Sentencia T-572 de 1992: Como autoridad pública se debe entender todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o de decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obligan y afectan a los particulares*. M. P. Jaime Sanin Greiffenstein. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C-595 de 2010: La persona es el sujeto, la razón de ser y fin último del poder político por lo que se constituye en norte inalterable en el ejercicio del poder y su relación con la sociedad*. M. P. Mauricio Gonzales Cuervo. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C-100 de 2010: accion de tutela contra providencias judiciales-reiteración de jurisprudencia/accion de tutela contra providencias judiciales-Requisitos generales y especiales de procedibilidad*. M. P. Juan Carlos Henao Pérez. Corte Constitucional.
- Bogotá. Secretaria Distrital de Gobierno. Consejo de Justicia. (2008). *Decisión 161*. Autor.
- García, F (2023). El derecho de la ordenación territorial en Iberoamérica ¿Existe un derecho urbanístico Iberoamericano? *Revista Iberoamericano de Gobierno Local*, 23, 1-93. <https://bit.ly/3CoaZQ8>
- Maldonado, M. M. (2006). El sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. En: Fernandes & Alfonsin. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte. Del Rey, Lincoln Institute of Land Policy.
- Ramírez-Torrado, M. L. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, (27), 272-292. <https://bit.ly/4hvzAkX>

Restrepo Ruiz, A. (2019). Aproximación a la planeación urbana en Colombia. Apuntes para su comprensión histórica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34, (3), pp. 665-690.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31260953007>