

LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO POR INFRACCIONES URBANÍSTICAS EN LA LEY 1801 DE 2016

THE APPLICATION OF DUE PROCESS FOR URBAN
INFRACTIONS IN LAW 1801 OF 2016.

OSCAR SANTIAGO RAMÍREZ CASTAÑO

Recibido 9 de agosto de 2020
Aceptado 31 de octubre de 2020

RESUMEN

En el presente artículo el objetivo es combinar desde la descripción y el análisis, una manera sencilla de reflexionar desde la normatividad en vigor, lo que significa el Código policivo vigente con sus implicaciones en la convivencia ciudadana, tanto en aspectos relacionales como urbanísticos. Uno de los énfasis está en los derechos y las responsabilidades implicadas en esta normativa, los causales de violación que dan lugar a la amonestación y la sanción, al igual que los procedimientos y acciones a las que una persona puede acudir en ejercicio de sus derechos.

Se describen características que definen la competencia de quienes atienden, intervienen y toman decisión frente a eventos que se pueden presentar en diferentes localidades. De manera amplia se muestra cómo esta directriz atraviesa la vida de la sociedad en todos sus aspectos, a través de instituciones formalmente establecidas como la escuela.

Se destaca la aplicación del debido proceso a partir de la Ley 1801 de 2016 a lo largo del proceso verbal abreviado de policía por infracciones urbanísticas, con el objetivo principal de exponer aspectos del derecho de policía y de su importancia para garantizar actuaciones responsables y morales de las autoridades de policía y de la sociedad en general. Los procedimientos y la normatividad en vigor son el principal insumo para aproximar a conocimientos del derecho procesal en el trámite policivo.

PALABRAS CLAVE:

Debido Proceso, Infracciones Urbanísticas, Proceso Único de Policía, Derecho Urbanístico, Derecho Policivo.

ABSTRACT

The objective of this article is to combine description and analysis, a simple way of reflecting on the current regulations, on what the current Police Code means and its implications for citizen coexistence, both in relational and urban aspects. One of the emphasis is on the rights and responsibilities implied in these regulations, the causes of violation that give rise to warnings and sanctions, as well as

the procedures and actions to which a person can resort in the exercise of his or her rights.

Characteristics that define the competence of those who attend, intervene and make decisions in the face of events that may occur in different localities are described. In a broad manner, this paper shows how this law impacts the life of society in all its aspects and through formally established institutions such as the school.

The application of due process established in Law 1801 of 2016 throughout the abbreviated verbal police process for urban infractions is highlighted in this paper. The main objective is to expose aspects of police law and its importance to ensure responsible and moral actions on behalf of police authorities and society in general. The procedures and regulations in force are the main input to approach knowledge of procedural law in the police process.

KEYWORDS:

Due Process, Urban Development Infractions, Single Police Process, Urban Development Law, Police Law.

INTRODUCCIÓN

El nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)¹, expedido por el Congreso de la República el 29 de julio de 2016, entrado en vigencia el 30 de enero de 2017, posteriormente titulado Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, ha traído un cambio normativo importante en el derecho policivo y en otras áreas del derecho como el derecho urbanístico. El nuevo compendio normativo trae consigo el proceso único de policía, donde se encuentra la actuación verbal abreviada, mediante la cual se tramitan, entre otras, las conductas relacionadas con el orden urbanístico en el territorio nacional y se imponen obligaciones de carácter pecuniario y urbanístico a las personas que contraríen la normatividad en esta materia.

El proceso único de policía debe garantizar el derecho constitucional al debido proceso a los investigados e infractores de las normas urbanísticas, lo que implica una importante obligación para las autoridades de policía que intervienen en la ejecución de dicho procedimiento. De ahí que, con el presente escrito se pretende describir 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, detenerse en la materialización de los principios, derechos y garantías que integran el debido proceso (entendido este último como la máxima expresión del derecho procesal) de modo que las autoridades de policía que tramitan este procedimiento policivo actúen con responsabilidad, moralidad y transparencia, garantizando los derechos con los que cuentan los investigados a lo largo de la actuación.

En sentido de lo anterior, este artículo de reflexión se centra en el derecho procesal contemporáneo enfocado en el derecho de policía, concebido bajo un sistema de principios, derechos y procedimientos para

¹Título modificado por el artículo 6 de la Ley 2000 de 2019: "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

garantizar actuaciones responsables y morales de las autoridades de policía, como prenda de confiabilidad y legitimidad en el escenario social. El conocimiento del debido proceso es un derecho que al mismo tiempo garantiza la concreción de otros derechos amparados en la norma; es una manera de tramitar acciones ciudadanas aportantes a la convivencia social de la que cada persona no solo está llamada a ser protagonista sino veedora.

Para desarrollar el objetivo propuesto 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.

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 que se presenta a diario en los barrios, comunas, veredas y corregimientos de los diferentes municipios de Colombia, lo que hace este tema de sumo interés para cualquier persona que tenga relación con las actividades urbanísticas.

EL DEBIDO PROCESO COMO DERECHO CONSTITUCIONAL Y SU APLICABILIDAD

En el artículo 29 de la Carta Magna, se establece que el derecho al debido proceso debe ser aplicado a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, siguiendo las formas propias de cada juicio; debe ser

respetado a toda persona independientemente del proceso o trámite que se realice, bien sea un proceso de carácter jurisdiccional o un procedimiento administrativo. Es un derecho multidimensional, en el que se encuentran diversas garantías y principios que deben de ser desarrollados a lo largo de cualquier proceso judicial o administrativo. Toda persona es titular del debido proceso al ser un derecho fundamental que tienen todas las personas 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. (Agudelo Ramírez, s.f., p. 2-3).

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. 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 (Hoyos, 1998).

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 conocimiento de esta norma procesal por parte de una persona experta implica una gran responsabilidad para hacer efectivos los demás principios y garantías que surgen durante el trámite; asimismo, deja abierta la posibilidad de no esperar que se presenten situaciones que requieren sus servicios sino que puede realizar acciones de sensibilización para que todos conozcan de qué se trata, sea que incurran o no en este derecho.

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 (derecho a defenderse en sentido amplio: oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, contradecir, replicar, controvertir), a la contradicción (derecho a refutar, a controvertir las pruebas, a oponerse a los argumentos de la contraparte), bilateralidad de la audiencia (igualdad de medios, que no exista ningún tipo de ventaja entre las partes del proceso), derecho a la intermediación (contacto directo entre el director del proceso, las partes y las pruebas), a la congruencia (que la decisión final sea acorde con lo solicitado y debatido en el proceso), a la publicidad (que las decisiones emitidas sean conocidas por las partes), a la celeridad (que se actúe con prontitud y se impulse el proceso, cumpliendo con los términos), presunción de inocencia (toda persona se presume inocente hasta que no haya una decisión de fondo), *no reformatio in pejus* (derecho a no reformar en peor después de impugnar una decisión), *non bis in ídem* (derecho a no ser juzgados dos veces por los mismos hechos), entre otros.

Para que el derecho fundamental al debido proceso en el Art. 29 C.P., y el acceso a la administración de justicia en el Art. 229 C.P. sean efectivos, es necesario que el legislador fije las reglas a cumplir conforme lo establecido en el artículo 150-2 de la Carta Política. En estos artículos se plasman 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:

Mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraría las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas estas como 'el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas' (Sentencia C-391, 2017).

El funcionario encargado de dirigir el proceso o procedimiento debe evaluar si su actuar cumple los fines de la Carta para los cuales fue designado, es decir, cada etapa procesal que se impulse por parte de este, debe ser realizada a la luz de los principios constitucionales, entre los que se encuentra el debido proceso. El servidor público investido de llevar el proceso en busca de la verdad procesal, debe hacerlo razonable y proporcionadamente, de acuerdo con el caso concreto, puesto que, en muchas situaciones, el director del proceso se enfrenta a situaciones que rompen cualquier criterio lineal, que no son de fácil aplicación 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 (como el juez o alguna autoridad administrativa) el conocimiento de este derecho y su debida aplicación va a materializar una decisión justa y ajustada a derecho.

LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

Este es un macroprincipio conformado por diversos principios y garantías que han tenido un gran desarrollo jurisprudencial en el derecho internacional –como se plasmó en el artículo 8 del Pacto de San José²– y en el ordenamiento jurídico colombiano. Se compone de reglas, garantías y principios que articulados buscan tutelar los diferentes intereses de los sujetos procesales, con el fin de una pronta y cumplida justicia, y a su vez evitar que la decisión por parte de la autoridad (judicial o administrativa) no resulte arbitraria. Con relación a las garantías del debido proceso ha manifestado la Corte:

² Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

- La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción; (ii) el derecho al juez natural; (iii) El derecho a la defensa; (iv) el derecho a un proceso público; (v) el derecho a la independencia del juez y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario (Sentencia C-341, 2014).

Las garantías deben ser respetadas y aplicadas en cualquier clase de proceso, bien sea, judicial o administrativo, entendido el primero como un proceso al que acude cualquier particular con el fin de que se le satisfaga algún derecho propio por parte de un juez de la república, y el segundo, un procedimiento que se lleva a cabo por parte de una autoridad administrativa con el fin de que se satisfaga un derecho de interés colectivo, el cual puede ser iniciado de oficio o a petición de parte. Las garantías son imprescindibles para el derecho procesal, las cuales han tenido un amplio desarrollo histórico, y a su vez, implican derechos para las partes del proceso, como también límites al director de este que se encuentra administrando justicia, por lo que se hace de vital importancia traerlos a colación:

1. El derecho a la jurisdicción "conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo" (Sentencia C-341, 2014).
2. Derecho al juez natural, entendido como el derecho a un funcionario que se encuentre constituido por la ley previamente al asunto a resolver, que el juez o la autoridad administrativa tenga la capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, a

- su vez, que este servidor público haya sido nombrado y se encuentre posesionado y además, cuente con competencia para el asunto juzgar.
3. El derecho a la defensa, también denominado bilateralidad de audiencia o de contradicción, entendido como la oportunidad que se debe otorgar a las partes procesales para que empleen todos los medios legítimos para ser oídos en el interior de este. En este derecho, son cruciales el tiempo y los medios apropiados para preparar la defensa, al igual que “los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso” (Sentencia C-341, 2014).
 4. Derecho a la igualdad³ en el proceso, igualdad de oportunidades, de medios de ataque y defensa, el derecho a que no exista discriminación a las partes. Que exista igualdad material, que se trate igual a los iguales, y desigual a personas con condiciones especiales.
 5. Derecho a un proceso público, “desarrollado con prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas y que permita la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos” (Sentencia C-496, 2015). También un proceso desarrollado dentro de un tiempo razonable, sin dilaciones injustificadas o inexplicables.
 6. Derecho a la independencia: los funcionarios judiciales o administrativos deben ser independientes; sus decisiones deben ser emitidas sin injerencia de ningún tipo. La independencia puede ser estudiada desde un ángulo externo y otro interno. El primero implica que la función jurisdiccional debe excluir la intromisión de otras ramas del poder público, mientras que la independencia interna hace referencia a ausencias de injerencias en las jerarquías que se encuentran en una misma rama del poder público.

³Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-030/2017. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-030-17.htm>

7. El derecho a la imparcialidad involucra la neutralidad del juez o de la autoridad administrativa al momento de tomar la decisión e implica ausencia de intereses propios por parte de estos. Se debe de fallar con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos que establece el ordenamiento jurídico, con ausencia de influencias en cuanto a las partes o de cualquier otro sujeto procesal. Este derecho puede ser protegido por los sujetos procesales a través de solicitudes para las causales de recusación establecidas en la ley, cuando evidencien algún tipo de interés por parte del fallador, quien puede declararse impedido en caso de estar incurso en una causal de recusación, según las consagradas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y en el artículo 141 de la Ley 1562 de 2012 (Código General del Proceso).
8. El derecho a ser juzgado con las formas propias de cada juicio implica la legalidad de las formas que el legislador ha establecido para un proceso, trámite o procedimiento en específico. Es decir, cumplir a cabalidad con la ley procesal, con el conjunto de etapas, términos, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo.
9. El derecho a la inmediación: el fallador debe estar presente durante el proceso con un rol activo. El juez o autoridad administrativa como gerente del procedimiento debe tener contacto directo con este; contacto con los sujetos procesales que intervienen en el trámite, y contacto con las pruebas. En otras palabras, permitir al intérprete percibir directamente las pruebas y las alegaciones de las partes.
10. Derecho a la congruencia: consonancia entre los hechos y las pretensiones, entre los hechos que se formulan y la decisión final, entre las conductas que se acusan y las que se sancionan. Es decir, que haya concordancia tanto fáctica como jurídica en los fundamentos que dieron inicio al proceso y en los que se toman al momento del fallo.

11. Derecho a la presunción de inocencia⁴: gozar de esta presunción hasta que no exista decisión en firme que indique lo contrario. El Estado tiene la carga de demostrar la culpabilidad respecto de la conducta que atribuya.
12. El derecho al *non bis in ídem*⁵. Nadie podrá ser procesado por los mismos hechos que ya fue juzgado, que tengan identidad de objeto, de causa y de sujetos.
13. El derecho a la motivación implica que el fallador exponga claramente las razones de su decisión, a través de la fundamentación y la hermenéutica, que indique por qué su fallo, lo que es consonante "Derecho de los ciudadanos a obtener respuestas razonadas de la administración de justicia, cuestión que, adicionalmente, les permite ejercer su derecho de contradicción" (Sentencia T-041, 2018).
14. Derecho a la impugnación: posibilidad de las partes dentro de un proceso a controvertir la decisión final, a interponer los recursos contra el fallo con el que se está inconforme en busca de que este se modifique o revoque, o en caso de que no prosperen las razones expuestas en el recurso, se confirme la decisión inicial.
15. El derecho a presentar y a controvertir pruebas⁶ es la oportunidad de las partes a solicitar las pruebas que consideren pertinentes dentro del proceso, a controvertir las que sean presentadas en su contra, a solicitar la exclusión y/o nulidad de las pruebas que sean obtenidas con violación de derechos fundamentales y sin cumplir los requisitos de ley; derecho a conocer los elementos probatorios que van a ser tenidos en cuenta para emitir el fallo y a tener la oportunidad de contradecirlos.

⁴Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-969/2009. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-969-09.htm>

⁵Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-196/2015. Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-196-15.htm>

⁶Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-163/2019. Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-163-19.htm>

16. El derecho a la publicidad⁷ de las actuaciones, a conocer las decisiones tomadas por el funcionario que instruye el proceso oportunamente. Esta garantía se materializa a través de las notificaciones, comunicaciones y publicaciones realizadas en debida forma y con los requisitos establecidos en la Ley. Un desconocimiento de este principio conduciría a la vulneración del derecho de defensa, contradicción e impugnación, puesto que, si no se conoce la decisión emitida por el juez o la autoridad de policía, esta no podrá ser controvertida.

Cualquier desconocimiento de alguna de las garantías de este macro principio va a viciar el trámite o procedimiento, por lo que el funcionario encargado de dirigir el proceso debe garantizar a las partes y a los intervinientes el cumplimiento de todos y cada uno de estos principios que conforman el debido proceso, para así tomar una decisión ajustada al ordenamiento jurídico, sin emisión caracterizada por vicios que puedan afectar su validez.

EL DEBIDO PROCESO EN LA LEY 1801 DE 2016

Mediante la Carta Política de 1991 se materializó dentro de los fines del Estado, entre otros: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991: artículo 2).

En el entendido que la Constitución Nacional señala como uno de los fines esenciales del Estado asegurar la convivencia pacífica en pro de garantizar los derechos y deberes consagrados en la misma, se hace necesaria la aplicación del Derecho Político como una rama del Derecho

⁷Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-136/2016. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-136-16.htm>

Público que cumple, entre otras, una función preventiva, consistente en una especie del Derecho Administrativo que debe dar aplicación a las diversas fuentes del derecho en esta área, para realizar las actuaciones policivas. El derecho de policía puede ser definido como:

Un conjunto de normas nacionales, departamentales, y locales que hacen parte del Estado, que regulan la existencia del orden interno y protegen la integridad de las personas. Por lo que es un derecho público cuya función es preventiva y vela por el mantenimiento del orden público (Toro Garzón & Pabón Giraldo, 2018, p. 488).

Cada derecho mencionado con las respectivas garantías al igual que las normas reguladoras de la sociedad, son de necesario conocimiento para ejercer una ciudadanía responsable y acceder a la aplicación de las mismas; desconocerlas, no exonera del incumplimiento ni de las faltas en que se incurre, cuando bien, pueden evitarse. La función preventiva y el mantenimiento del orden público son dos de las principales acciones que toda persona, comunidad y sociedad puede conocer e implementar, no solo en el entendido de no incurrir en faltas sino como alternativa de convivencia armónica, basada en el respeto y en el cumplimiento de acuerdos civiles y morales.

Atendiendo a que el debido proceso está previsto para ser aplicado a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, según lo señala la Constitución, es importante citar el debido proceso administrativo definido por el alto tribunal Constitucional, cuyo significado es:

El conjunto complejo de condiciones que le impone la Ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guarda relación directa o indirecta entre sí, y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. De igual forma con dicha garantía se busca asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y, resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados (Sentencia C-980, 2010).

Alertar sobre un complejo de condiciones conlleva la indagación exhaustiva en que se dan los hechos, exige considerar evidencias irrefutables y comprender las normas para la adecuada aplicación administrativa de los procedimientos al igual que para asegurar el funcionamiento ordenado de la administración. En otras palabras, el debido proceso debe ser aplicado a las actuaciones policivas que realizan las autoridades a las que se les ha otorgado competencia en esta materia por mandato expreso de la Ley 1801 de 2016, tales como: el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes distritales o municipales, los inspectores de policía y los corregidores, personal uniformado de la Policía Nacional, 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 (Art. 198). En orden a lo anterior, la divulgación del debido proceso puede ayudar a una manera distinta de pensar la sociedad y de concretar las interrelaciones sociales. También en cuanto a los derechos de las niñas y los niños se establecen parámetros del debido proceso, al igual que en educación, principalmente, en el manual de convivencia escolar.

Ahora bien, la autoridad de policía tiene el deber de garantizar a las partes del procedimiento policivo cada uno de los principios que desarrollan el debido proceso a la luz de la Ley 1801 de 2016: a ser oídos durante la actuación (arts. 222 num.3 y 223 num.3); ser notificadas oportunamente y cumplir con los requisitos legales (arts. 222 num.2 y 223 num.2); a que el proceso se desarrolle con celeridad, es decir, sin dilaciones injustificadas (art.10 num.9); a dar la oportunidad a las partes de participar de forma activa durante todo el procedimiento (arts. 222 y 223); a que el funcionario sea el competente del asunto que se tramita y el mismo se desarrolle con las formas propias establecidas en la Ley (arts. 198 y ss.); a gozar de la presunción de inocencia si no se logra probar la comisión de la conducta contraria a la convivencia (art. 8 núm. 7); a ejercer el derecho a la defensa teniendo la oportunidad de ser oído y a controvertir las decisiones que se adopten (arts. 222 y 223); a solicitar, aportar y controvertir los medios de

prueba (art. 223 núm. 3); solicitar la nulidad de lo actuado por vulneración del debido proceso (art. 228) e interponer los recursos en contra de la decisión final (arts. 222 y 223 núm. 4).

No obstante, cualquier incompatibilidad que encuentre la autoridad de policía entre esta norma de carácter legal (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) y cualquiera de los principios y garantías que desarrollan el debido proceso, debe de pasar por alto la norma legal y dar aplicación al debido proceso como norma constitucional y de superior jerarquía, con fundamento en la Carta Política que preceptúa: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 4).

Por su parte, el artículo 8 de la Ley 1801 establece los principios fundamentales que rigen todo el código, dentro de los cuales se encuentra en su numeral 7 el derecho constitucional al debido proceso. A su vez se integran los principios consagrados en la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), como criterio de interpretación y aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes.

Estipula el artículo 228 de la Ley 1801 de 2016 que los intervinientes en el proceso pueden pedir únicamente dentro de la audiencia la nulidad del mismo por violación del debido proceso, solicitud que será resuelta de plano y ante esta decisión solo procederá el recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Lo anterior evidencia que las autoridades de policía pueden subsanar los errores en los que se evidencie vulneración del derecho al debido proceso y declarar la nulidad del proceso. Sin embargo, la norma solo consagra esta nulidad dentro de audiencia, por lo que se queda corto el legislador para la protección del debido proceso en este trámite policivo.

En el mismo sentido, el debido proceso al ser un derecho de rango constitucional y al mismo tiempo fundamental, puede ser protegido a

través de diversos mecanismos, ordinarios, como lo son los recursos dentro del procedimiento policivo (reposición y apelación); a través del medio de control de nulidad y a través de la acción de tutela. Es importante tener en cuenta que la decisión final del procedimiento de la autoridad de policía es un acto administrativo, por lo tanto, el mecanismo idóneo para ser atacado vía judicial en caso de que este adolezca un vicio es la nulidad, bien sea mediante la nulidad simple⁸ o la nulidad y restablecimiento del derecho⁹ ante la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, la acción de tutela es procedente contra este acto administrativo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable¹⁰.

EL DERECHO URBANÍSTICO EN COLOMBIA Y LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS

Es importante establecer algunos antecedentes históricos colombianos del derecho urbanístico en Colombia antes de entrar en vigencia del nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), para posteriormente identificar las normas que en materia urbanística se encuentran vigentes actualmente.

⁸Ley 1437 de 2011, Artículo 137. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

⁹Ley 1437 de 2011, Artículo 138. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

¹⁰Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU439/2017. Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU439-17.htm>

EL DERECHO URBANÍSTICO¹¹ EN COLOMBIA

El régimen urbanístico en Colombia se plasma normativamente en el Código Civil colombiano (Ley 57 de 1887) mediante el cual se establecen normas relativas a los bienes, que se encuentran consagradas en el libro segundo, título tercero, tales como: bienes públicos y de uso público, el uso y goce de estos, las prohibiciones de construir en bienes de uso público y fiscales, el límite de las construcciones privadas, entre otros. Posteriormente, se expide la Ley 9 de 1989, denominada ley de Reforma Urbana, mediante la cual se plasman normas relativas al desarrollo urbano de las ciudades y municipios en el territorio nacional; se establece la función social de la propiedad, se fija una serie de competencias a funcionarios públicos y se establecen directrices a los particulares para el proceso de transformación del suelo.

Con la expedición de la nueva Carta Política en 1991, las normas en materia urbanística y relativas al uso del suelo se ven desarrolladas en artículos como: el derecho a la vivienda digna (art. 51), los bienes de uso público (art. 63), el acceso progresivo a la propiedad (art. 64), la protección del espacio público (art. 82), regulación del uso del suelo (art. 310), reglamentación del uso del suelo por parte de los concejos municipales (art. 313), explotación de los recursos naturales y uso del suelo por parte del Estado (art. 334), entre otros. Estas normas se materializan concretamente en la Ley 388 de 1997 (Ley de ordenamiento territorial), que posteriormente es modificada parcialmente por la Ley 810 de 2003, respecto de las sanciones que esta establecía con relación a las infracciones urbanísticas.

La Ley 388 consagra normas urbanísticas, entendidas estas como “aquellas disposiciones de derecho público que buscan regular el

¹¹ La ciencia jurídica que estudia las normas que regulan las conductas humanas relacionadas con el uso y goce del suelo urbano y rural y el ordenamiento del territorio de los municipios, tanto en los aspectos sustantivos como de procedimiento y la administración de la aplicación de dichas normas (Morcillo Dosman, 2007, p. 137).

desarrollo territorial en Colombia” (Arbouin Gómez, 2012, p. 21), mediante las cuales se establece el desarrollo territorial, la competencia y autonomía para crear y modificar los planes de ordenamiento territorial, que tiene cada municipio o distrito. El capítulo XI de la mencionada norma alude a las licencias y sanciones urbanísticas, e indica en su artículo 99 que para adelantar obras de tipo constructivo se requiere de manera previa a la ejecución de estas, licencia en materia urbanística, y a su vez, incumplir con esta norma se considera una infracción en esta materia, según lo preceptuado en el artículo 103 de la citada norma¹². Este artículo fue modificado por la ley 810 de 2003, y posteriormente derogado por la Ley 1801 de 2016, la cual trae consigo unas conductas específicas que atentan contra la integridad urbanística, tales como: parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir; usar o destinar un inmueble contrariando las normas urbanísticas generales. (Congreso de la República de Colombia, 2016). La Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente esta materia, y ha indicado al respecto:

Las normas urbanísticas generales otorgan derechos e imponen obligaciones a los propietarios de terrenos y a sus constructores. Asimismo, el artículo 99 de la Ley 388 de 1997 determina que para adelantar obras urbanísticas se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Esta debe ser expedida por un acto administrativo particular y concreto por la respectiva autoridad municipal o distrital competente, y de conformidad con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, que para este caso es una Curaduría Urbana del municipio de Medellín. (Sentencia T-327, 2018).

La Ley 388 de 1997 traía consigo sanciones pecuniarias para los responsables de las infracciones urbanísticas consagradas en esta norma, mandato que también fue modificado por la ley 810 de 2003, la cual fue

¹²Ley 388 de 1997, Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

derogada por el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, únicamente en lo relacionado con las sanciones en esta materia, los demás apartes de estas normas (Ley 388 y Ley 810) se encuentran vigentes. Entretanto, la Ley 1801 establece la fórmula aritmética que multiplica el área de la infracción urbanística probada por salarios mínimos mensuales legales vigentes, conforme al estrato socioeconómico del responsable de la infracción, también contiene la medida correctiva aplicable para el caso concreto según la conducta cometida, es decir, además de la imposición de la sanción pecuniaria se puede imponer una medida correctiva por parte de la autoridad de policía, consistente en: demolición de obra, construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble, remoción de bienes, o suspensión de construcción o demolición (Art. 135).

Como puede leerse, el desconocimiento o incumplimiento de las leyes no exonera de la responsabilidad ni de las sanciones en que se incurre. Al señalar que es una manera de ordenar la sociedad, es indiscutible que considerar los derechos con las respectivas garantías e impugnaciones de decisiones erradas es un conocimiento que toda persona originaria y habitante del país, debe conocer, no solo como parte del ejercicio de los derechos ciudadanos sino como cimiento de una convivencia ciudadana encaminada a la armonía de las relaciones y de los procesos. Lo mismo puede afirmarse de la organización y utilización del territorio, por cuanto no basta tener recursos y definirse por algún tipo de bien inmueble, sino que es preciso conocer el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y realizar los trámites pertinentes.

Con lo anterior se presentan tensiones simultáneas, identificadas en el día a día; algunas son: *el incurrimento en violación de normas que son subsanadas con valor económico añadido al cumplimiento de ciertas medidas correctivas, como la demolición de las obras, *el cuestionamiento por los procedimientos de personas que pueden revestir la competencia técnica pero no la competencia ética, profesional y moral, *la comercialización de terrenos en períodos de crisis, lo cual deja consecuencias como mayor empobrecimiento para quienes forzados por

las circunstancias, venden las parcelas. En esto último subyace un elemento de índole ética, jurídica y social que compete al Estado y a la sociedad en general. Por último, cabe señalar que subyacen unas confrontaciones interculturales poco reconocidas en la norma aunque sí en los procesos escolares y en otras prácticas culturales.

LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS EN LA LEY 1801 DE 2016

Las multas que establece el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana están clasificadas como multas de carácter general que aplican para los comportamientos contrarios a la convivencia que establece el código, relacionados con: el derecho de las personas a su seguridad, a la seguridad de sus bienes y a la tranquilidad, a las relaciones respetuosas (con grupos específicos de la sociedad), el derecho de reunión, la protección de bienes inmuebles, la actividad económica, el ambiente, la minería, salud pública; el patrimonio cultural y su conservación; la relación con los animales, la libertad de movilidad y circulación. Otras son las multas de carácter especial, aplicadas para comportamientos de actividades que involucren aglomeraciones de público complejas, comportamientos de contaminación visual en espacio público y comportamientos de infracciones urbanísticas.

En este texto, las multas relativas al urbanismo son especiales dado que el legislador así lo estableció; son multas diferentes a las que se imponen para las demás conductas contrarias a la convivencia que establece la norma. Las sanciones de carácter pecuniario catalogadas como especiales se encuentran consagradas en el numeral 2 del artículo 181 del código¹³.

¹³Ley 1801 de 2016, Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

El artículo 137 de la Ley 1801 establece que las infracciones urbanísticas cometidas que no hayan generado un acto administrativo en firme al momento de expedición del Código de Policía, fechado el 29 de julio de 2016, se decidirán con las normas que inicialmente se tramitó el procedimiento siempre que estas normas sean más favorables. Plantea el mismo artículo que si el presunto responsable de la infracción urbanística prueba que cesó la misma antes de que se encuentre en firme la declaratoria de infractor, no habrá lugar a la imposición de multas.¹⁴ Es decir, el investigado cuenta con la posibilidad de cesar la infracción, sea obteniendo la licencia en materia urbanística para las obras que realizó y dieron lugar al inicio del procedimiento, siempre y cuando el acto administrativo que otorga la licencia se encuentre en firme, o tiene la posibilidad de volver las cosas del inmueble objeto de la actuación urbanística al estado anterior en que se encontraban antes del inicio del trámite para que así la autoridad de policía no imponga las multas correspondientes, siempre y cuando se pruebe el restablecimiento del orden urbanístico antes de la firmeza¹⁵ del acto administrativo sancionatorio. Esto es, que la autoridad de policía no haya emitido una decisión de fondo, o habiéndola emitido esta haya sido recurrida, y los recursos no hayan sido resueltos, ni notificados, porque en el caso contrario, de haberse tomado la decisión final y decidido los recursos, esta norma no sería aplicable al encontrarse en firme la decisión.

Es importante señalar que mediante el Decreto 1077 de 2015 se reglamentó el sector de vivienda, ciudad y territorio, y en su artículo 2.2.6.1.1.1, que fue modificado por los artículos 2º del Decreto 2218 de 2015 y 2º del Decreto 1203 de 2017, se establece que las licencias urbanísticas son actos administrativos de carácter particular y concreto, expedidos por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente por medio de las cuales se otorgan autorizaciones previas requeridas para

¹⁴ *Ibídem*

¹⁵ Ley 1437 de 2011, Artículo 87. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios. En ese sentido, las licencias urbanísticas permiten verificar el cumplimiento de las normas establecidas sobre el uso y aprovechamiento del suelo en los planes de ordenamiento territorial de cada municipio y en las demás normas que regulan la construcción en Colombia.

Las normas anteriormente mencionadas establecen cinco clases de licencias urbanísticas: de urbanización (autorización para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados), de parcelación (autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados), de subdivisión (autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana), de construcción (autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios), y de intervención y ocupación del espacio público (autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público), sin las cuales no se pueden ejecutar obras urbanísticas, en cuanto se estarían vulnerando normas imperativas de obligatorio cumplimiento. Del mismo modo, la licencia de construcción se divide en cinco modalidades: obra nueva, ampliación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción y cerramiento, según lo establece el artículo 2 del Decreto 1203 de 2017. El desconocimiento de esta normativa al momento de ejecutar cualquier actividad urbanística da lugar al inicio de un procedimiento policivo por parte del inspector del lugar de ocurrencia de los hechos, toda vez que previa a la ejecución de cualquier actividad en esta materia, es necesario contar con un tipo de licencia urbanística, dependiendo del caso en concreto.

En resumen, las normas urbanísticas son disposiciones de orden público que buscan regular el desarrollo territorial dentro del país, promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, como

también garantizar que la utilización de este por parte de sus propietarios se ajuste a la función social que desarrolla la Constitución Nacional, por lo que estas normas otorgan derechos e imponen obligaciones a los propietarios de terrenos y a sus constructores. Lo anterior implica una gran responsabilidad para las autoridades de policía competentes que deben velar por el cumplimiento efectivo de esta normatividad por parte de los particulares, iniciando el trámite policivo correspondiente, brindado a los ciudadanos todos y cada uno de los derechos y garantías procesales con los que cuentan, a su vez imponiendo las medidas correctivas correspondientes cuando se compruebe dentro del procedimiento la afectación a la normatividad urbanística, si es que hay lugar a ellas.

EL PROCESO ÚNICO DE POLICÍA

El proceso único de policía rige para las actuaciones adelantadas por quienes ejercen la función y la actividad de policía.

El ejercicio del poder de policía se realiza a través de la expedición de la ley para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; mientras que con la función de policía se hace cumplir la ley por medio de actos administrativos y de acciones policivas (Sentencia C-492, 2002).

En el mismo sentido “la actividad de policía corresponde a la ejecución material de las órdenes expedidas por las autoridades en ejercicio de la función de policía” (Sentencia C-024, 1994). Ahora bien, el poder de policía es normativo, entendido como la facultad de expedir leyes y normas de policía; la función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía, entendida como el ejercicio del funcionario de policía no uniformado y que forma parte de la Administración (Inspector, Alcalde, Corregidor, autoridades especiales de policía, etc.) para expedir actos administrativos, emitir órdenes de policía y realizar acciones policivas; y la actividad de policía es la facultad a través de la cual se materializan las

órdenes de policía, entendiendo esta última como meramente material y no jurídica.

El trámite mediante el cual se desarrollan las actuaciones policivas se realiza a la luz de los principios de oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia y transparencia, consagrados en el artículo 213 de la Ley 1801. En realidad, no hay un proceso único, pues existen varios procedimientos con parámetros y formas propias. Está la conciliación y la mediación como herramientas de primera mano (mecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos de convivencia mediante los cuales la autoridad de policía acerca a las partes para llegar a un acuerdo, siempre y cuando se trate de derechos renunciables y transigibles¹⁶), la imposición del comparendo como mecanismo en medio de la conflictividad (entrega de documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o para cumplir medida correctiva cuando se tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia) en manos de los uniformados, el procedimiento verbal inmediato en cabeza de la fuerza pública (quienes conocen de comportamientos contrarios a la convivencia con relación al derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes, la tranquilidad y las relaciones respetuosas, relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad, entre otros), y el procedimiento verbal abreviado en cabeza de las demás autoridades de policía (quienes conocen, entre otros, de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección

¹⁶“No son conciliables los comportamientos que infringen o resultan contrarios a las normas urbanísticas, ambientales, sanitarias, del uso del espacio público, del ejercicio de la actividad económica, de la libertad de circulación, de las interacciones entre las personas y las autoridades, los que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes, del ejercicio de la prostitución, y del derecho de reunión” (Congreso de la República de Colombia, 2016)

a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación). Se mantienen los demás procedimientos administrativos; deberán aplicarse el común y principal, el sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) y el sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009, entre otros, pues no todo quedó regulado en el nuevo código.

A su vez, las actuaciones que tramitan las autoridades de policía que ha consagrado la Ley 1801 de 2016 se clasifican en dos tipos: el proceso verbal abreviado y el proceso verbal inmediato (art 221). Este se desarrolla por parte del personal uniformado de la Policía Nacional, mientras, que aquel es competencia de los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía. Como se indicó anteriormente, el primero tiene como objeto comportamientos contrarios a la convivencia con relación al derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes, la tranquilidad, las relaciones respetuosas, entre otros; mientras que el segundo se tramita por comportamientos en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación. Por lo que atendiendo a las formas propias que estableció el legislador para el Proceso Único de Policía, se debe tramitar por el proceso verbal inmediato o verbal abreviado, dependiendo de la materia y de la autoridad de policía sobre la cual recae la competencia del comportamiento contrario a la convivencia.

En el caso que nos ocupa el objeto de estudio es el proceso verbal abreviado, el cual se encuentra plasmado en el artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, toda vez que este es el trámite que establece el legislador para los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los inspectores de policía. De igual forma el numeral 2 del artículo 206 del código les atribuye a los inspectores de policía y a los corregidores, conocer los comportamientos en materia de urbanismo.

No obstante, en la aplicación del proceso único de policía verbal abreviado o el verbal inmediato, la autoridad de policía debe velar por la constitucionalización del derecho, entendido este como la pre-eminencia de las normas constitucionales en la aplicación del derecho, antes que de las normas legales (Ramírez Gómez, 2013). Entonces, al momento de realizar cualquier acto procesal, la autoridad de policía debe velar porque cada actuación que se realice dentro del procedimiento se materialice a la luz de la Carta Política y demás normas que la integran, en el entendido que normas de inferior jerarquía, de carácter legal, como lo es el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, no pueden contrariar las normas de carácter constitucional, por lo que desconocer normas de esta jerarquía, generaría un vicio en el procedimiento o en la decisión policiva. A su vez, el afectado estaría legitimado para proteger su derecho al debido proceso, vía acción de tutela y mediante la nulidad del acto administrativo definitivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

EL PROCESO VERBAL ABREVIADO COMO PARTE DEL PROCESO ÚNICO DE POLICÍA EN LA LEY 1801 DE 2016

El Proceso verbal abreviado por infracciones urbanísticas

El proceso verbal abreviado puede iniciarse de oficio o a petición de una persona que tenga interés en la aplicación del régimen de policía (Art. 223). Cuenta con un trámite de audiencia pública, que puede ser desarrollada de forma inmediata en caso de que la autoridad de policía evidencie flagrancia de un comportamiento contrario a la convivencia, o dentro de los cinco (5) días siguientes al conocimiento de dicho comportamiento por parte de la autoridad, donde cita a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor (Congreso de la República de Colombia, 2016).

La autoridad de policía debe de realizar una visita para comprobar los presuntos hechos del comportamiento contrario a la convivencia, que,

para el caso concreto, son los comportamientos que afectan la integridad urbanística, para determinar la tipicidad o atipicidad de la conducta y así continuar o no con el proceso. Igualmente, el inspector de policía o corregidor cuenta con la facultad de imponer medida correctiva de suspensión de construcción o demolición (art. 193), o la demolición de obra (art. 194) cuando evidencie actividad constructiva en el sitio de los hechos sin el cumplimiento de los requisitos legales. La medida correctiva impuesta por la autoridad de policía debe estar debidamente motivada, la cual tiene por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. (Art. 172). (Congreso de la República de Colombia, 2016).

La competencia del funcionario se determinará por el lugar de ocurrencia de los hechos (art. 216), que para el caso que nos ocupa, el competente es el inspector o corregidor del municipio donde se desarrollan los presuntos comportamientos contrarios a la integridad urbanística (art. 135). En caso de que el procedimiento no sea tramitado por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores del municipio o corregimiento donde ocurrieron los hechos, o sea impulsado por una autoridad administrativa diferente en primera instancia, se estaría vulnerando el principio de juez natural por falta de competencia.

En la audiencia se escuchan los argumentos de las partes, se debe conceder el uso de la palabra al quejoso y al presunto infractor por un tiempo máximo de veinte minutos, donde pueden solicitar, exhibir o soportar las pruebas que pretenden hacer valer o que consideren deban ser tenidas en cuenta dentro del procedimiento, materializando así las garantías a la defensa, a ser oído, a presentar y controvertir pruebas en el procedimiento. Luego el funcionario acerca a las partes con el fin de que estas concilien, lleguen a un acuerdo, en caso de que el asunto sea conciliable, mas, en el caso que nos ocupa no lo es, debido a que se trata de normas urbanísticas que son de obligatorio cumplimiento, las cuales no son renunciables, como así lo establece el artículo 232 del código.

Posteriormente llega la etapa probatoria donde se pueden solicitar pruebas adicionales por las partes, siempre que sean pertinentes y conducentes para el esclarecimiento de los hechos, y que la autoridad las considere viables o las requiera. Las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. Del mismo modo el inspector o corregidor puede practicar de oficio las pruebas que considere pertinentes, conducentes y viables para el procedimiento policivo, dentro del mismo término. Cabe señalar que la autoridad de policía debe decretar como prueba un informe técnico especializado en materia urbanística para el inmueble objeto del procedimiento, oficiosamente en caso de que las partes no lo hayan solicitado, donde se establezcan las condiciones actuales del inmueble, si existe o no infracción urbanística, y si es posible determinar la probable antigüedad de la misma, para efectos de establecer la fecha de ocurrencia de los hechos y establecer la caducidad de la acción, a la vez que indicar el área de la posible infracción en caso de que la haya. Es de vital importancia la práctica de esta prueba, toda vez que mediante esta se podrá establecer si hay tipicidad de la conducta contraria a la integridad urbanística, según lo establecido en el artículo 135 de la Ley 1801, además con este elemento probatorio se tasaré el área de infracción, en caso de que la haya.

En caso de haber sido suspendida la audiencia para la práctica de las pruebas, esta se reanudará al día siguiente del vencimiento de aquellas. En el evento de hechos notorios o de negaciones indefinidas, si la autoridad policial lo considera, puede prescindir de dicha práctica y decidir de plano. En el evento que se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, deben realizar informes por solicitud de la autoridad de policía. El informe técnico va a materializar el principio de motivación de la decisión final.

Una vez agotada la etapa probatoria el inspector o corregidor realiza una valoración de los elementos probatorios y dicta la orden de policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, debiendo sustentar su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados, debiéndose notificar la decisión en estrados. Dando así aplicación a los principios de motivación y publicidad.

Al momento de adoptar la decisión deberá correrse traslado a las partes, a efectos de que se pronuncien frente a los recursos que deseen interponer (reposición y apelación) contra el acto administrativo definitivo. Estos recursos deben ser sustentados en la misma audiencia. En caso de ser concedida la apelación, esta se concederá en el efecto suspensivo, puesto que, para el caso concreto, en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, así lo establece el código, ordenando en todos los casos su envío a la segunda instancia, lo resolverá la autoridad administrativa de ordenamiento territorial, planeación, vivienda o espacio público del correspondiente municipio. En caso de que no se sirva traslado a las partes para interponer los recursos que consideren pertinentes, es decir, no se les dé la oportunidad de recurrir, se violentaría de facto la garantía de impugnación.

Una vez concedido el recurso de apelación, el inspector de policía o corregidor debe enviar a su superior en un término no mayor a dos días las diligencias, y quien interpuso el recurso tiene otra oportunidad de sustentar y soportar sus alegatos, dentro de los dos días siguientes a la recepción del expediente por parte del superior. La segunda instancia, cuenta con un término máximo para resolverse de ocho días, contados a partir del recibo de la apelación. Con el desconocimiento de los términos consagrados en la norma, podría verse afectado el principio de celeridad en la actuación procesal, y a su vez vulnerar el debido proceso de los administrados.

Cabe recordar que si el procesado prueba el restablecimiento del orden urbanístico antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas ni medidas correctivas, es decir, cuenta con la oportunidad de probar la ausencia de fundamentos fácticos que dieron lugar al procedimiento, antes de que haya sido notificada la decisión por el inspector o corregidor, o en caso de que se haya interpuesto recurso de apelación, hasta antes de que haya sido notificada la decisión que resuelve el recurso.

Es importante resaltar que la actuación verbal abreviada debe tramitarse con las formas propias que el legislador establece para este

procedimiento, cumplir a cabalidad con la ley procesal, con las etapas, los términos, medios de prueba, y demás requisitos y exigencias consagradas en el código para este trámite específico. En consecuencia, no es posible iniciar un proceso que tiene su propia especificidad y utilizar los rituales y formas que se establecen en otros trámites, toda vez que transgrediría la legalidad de las formas del procedimiento.

La decisión de la autoridad de policía

La autoridad de policía a la hora de tomar la decisión debe tener en cuenta los principios establecidos en el artículo 8 del código, como la jurisprudencia del Consejo de Estado, y además debe emitir la decisión en consonancia con los principios generales del derecho, las normas que integran el bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional, y demás fuentes del derecho de rango superior, puesto que al evidenciar una contradicción en cualquier norma de la Ley 1801, con una norma de carácter constitucional, debe hacer uso de la excepción por inconstitucionalidad¹⁷, establecida en el artículo cuarto de la Carta Política, y dar aplicación a la norma constitucional y no a la norma de carácter legal.

Si a lo largo del procedimiento, luego del agotamiento de las etapas procesales, el inspector o corregidor encuentran como infractor de la integridad urbanística al procesado, debe de realizar la graduación de la medida correctiva de multa especial, teniendo en cuenta las formas del artículo 136 y 181 de la Ley 1801 de 2016, con relación a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad que establece el código. Teniendo en cuenta el estrato socioeconómico del infractor, el tipo de bien, si se trata de bienes de uso público o en suelo de protección ambiental, si se trata de infracción por usos del suelo y la actividad que se desarrolla es

¹⁷Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU132/2013. Magistrado Ponente Alexei Julio Estrada. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SU132-13.htm>

comercial o industrial del nivel de más alto impacto. En el mismo sentido en ningún caso, la multa puede superar los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes y el valor del total de las multas impuestas y liquidadas, no podrá ser superior al valor catastral del inmueble objeto de la infracción.

Es de vital importancia a la hora de emitir la decisión por parte de la autoridad, realizarla a la luz de los principios de proporcionalidad y razonabilidad de acuerdo con el caso concreto, establecidos en el numeral 12 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016, que a su vez han sido desarrollados por el máximo tribunal constitucional en reiterada jurisprudencia. En sentencia de tutela, el alto tribunal ha indicado:

El principio de proporcionalidad es relevante dentro del debido proceso, ya que exige la justificación en términos constitucionales de cualquier medida que implique la limitación de un derecho fundamental, por lo que implica una adecuación entre los medios utilizados y las necesidades que se tratan de satisfacer en una medida (Sentencia T-327, 2018).

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece en su artículo primero que las disposiciones en él consagradas son de carácter preventivo, no obstante, esto no implica que deban desconocerse estos principios a la hora de emitir la decisión, puesto que se debe garantizar la capacidad de soportar la medida correctiva o la orden de policía que se impone al administrado. Asimismo la Corte Constitucional en su jurisprudencia, ha determinado que se debe realizar un juicio de proporcionalidad, teniendo en cuenta los siguientes pasos 1) comprobar si la medida restrictiva busca una finalidad constitucional; 2) si el medio escogido es apto para lograr el fin y, 3) si hay proporción estricta de la medida respecto al fin que se busca realizar, sin un “sacrificio excesivo de valores y principios que tengan un mayor peso relativo –en el caso concreto- que el principio que se pretende satisfacer” (Sentencia T-327, 2018).

En síntesis, las autoridades de policía tienen una gran responsabilidad para tramitar el proceso verbal abreviado brindando a los investigados todos

y cada uno de sus principios, derechos y garantías procesales, ajustándose a las formas propias del procedimiento policivo, materializando el debido proceso, y en consecuencia la decisión emitida ajustada al derecho.

El debido proceso expuesto debe ser objeto de estudio por parte de cualquier persona en la sociedad, puesto que este es una manera de materializar el derecho procesal, en este caso enfocado en el derecho de policía, que concebido bajo un sistema de principios, derechos y procedimientos sirve como límite al ejercicio del poder, y a su vez como directriz de la autoridad de policía durante el trámite de un procedimiento, donde se deben garantizar actuaciones responsables y ajustadas a derecho, generando así confiabilidad y legitimidad en el escenario social.

El conocimiento del debido proceso, como de las normas urbanísticas, son temáticas de necesario conocimiento en una comunidad, en aras a propiciar comportamientos que favorezcan la convivencia pacífica, el respeto, el ejercicio responsable de la libertad como persona que convive en una colectividad. En el mismo sentido, conocer dichas temáticas va a garantizar a las personas la protección de sus derechos y libertades constitucionales y legales, como también que los ejerzan y desarrollen sin abuso frente a terceros, con plena observancia de los derechos de los demás, dentro del territorio nacional.

CONCLUSIONES

El derecho procesal contemporáneo implica que el derecho de policía, como cualquier otra área del derecho debe respetar el debido proceso como la máxima expresión del derecho procesal, entendido este como un sistema de principios, derechos y garantías, que tiene no solo la constitucionalización del proceso sino su globalización. Por lo tanto, las autoridades de policía deben actuar con responsabilidad, moralidad y transparencia, siendo garantistas de los derechos de los investigados, generando así credibilidad y legitimidad, en una institución tan grande como lo es el derecho de policía.

Como conclusión del tema tratado, se tiene que el cumplimiento del derecho al debido proceso, debe ser una directriz por parte de las autoridades de policía que tramitan los procedimientos policivos, siempre velando por el cumplimiento de las garantías que desarrollan este macro principio para los procesados, para el caso concreto, las infracciones urbanísticas tramitadas mediante el proceso verbal abreviado de policía.

En caso de evidenciar algún tipo de irregularidad en el trámite policivo, el ciudadano cuenta con mecanismos para ejercer su defensa, como lo es solicitar la nulidad de lo actuado, con base en el artículo 228 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, o en su defecto, acudir a los recursos ordinarios con los que cuenta en el procedimiento; también impetrar la acción de tutela para que sea protegido su derecho fundamental en cualquier etapa del proceso cuando evidencie violación al debido proceso y sus garantías. Consecuente con estos mecanismos, el ciudadano tiene la posibilidad de acudir a la vía judicial para atacar el acto administrativo final cuando sea expedido sin el cumplimiento de las reglas procesales, principios y garantías que desarrollan este derecho de rango superior; para hacerlo puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, solicitar la nulidad del acto, o subsidiariamente, a la jurisdicción constitucional mediante la acción tutela, cuando su finalidad sea evitar un perjuicio irremediable con el acto administrativo que ataca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agudelo Ramírez, M. (s.f.). Academia. Obtenido de https://www.academia.edu/22265320/EL_DERECHO_FUNDAMENTAL_AL_DEBIDO_PROCESO
- Arbouin Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. Vniversitas, 17-42.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana. Gaceta del Congreso – Senado y Cámara-.
- Congreso de la República de Colombia. (14 de noviembre de 2019). Ley 2000 de 2019. Por medio de la cual se modifica el Código Nacional de Policía y Convivencia y el Código de la Infancia y la Adolescencia (...) Gaceta del Congreso – Senado y Cámara-.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso - Senado y Cámara-.
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 810 de 2003. Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso - Senado y Cámara- .
- Constitución Política de Colombia. (1991).

- Corte Constitucional. (27 de enero de 1994). Sentencia C-024 de 1994. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (17 de 3 de 2016). Sentencia C-136. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (10 de 5 de 2019). Sentencia C-163. Magistrada Ponente Diana Fajardo Rivera.
- Corte Constitucional. (4 de junio de 2014). Sentencia C-341 Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional. (15 de junio de 2017). Sentencia C-391 de 2017. Magistrado Ponente Iván Humberto Escruera Mayolo.
- Corte Constitucional. (26 de junio de 2002). Sentencia C-492 de 2002. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional. (5 de 8 de 2015). Sentencia C-496. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. (1 de diciembre de 2010). Sentencia C-980 de 2010. Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. (13 de marzo de 2013). Sentencia SU132 de 2013. Magistrado Ponente Alexei Julio Estrada.
- Corte Constitucional. (13 de 7 de 2017). Sentencia SU439. Magistrado Ponente Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional. (24 de 1 de 2017). Sentencia T-030. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional. (16 de 2 de 2018). Sentencia T-041. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional. (7 de 5 de 2015). Sentencia T-196. Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. (13 de agosto de 2018). Sentencia T-327 de 2018. Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.

- Corte Constitucional. (18 de 12 de 2009). Sentencia T-969.
Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.
- Hoyos, A. (1998). El debido proceso. Bogotá: Temis.
- Morcillo Dosman, P. P. (2007). Derecho urbanístico colombiano: historia, normativa y gestión. Bogotá: TEMIS S.A.
- Organización de los Estados Americanos. (22 de 11 de 1969).
Convención Interamericana de Derechos Humanos.
San José, Costa Rica.
- Ramírez Gómez, J. D. (2013). El proceso judicial oral: principios y características. BERBIQUI, 9-15.
- Toro Garzón, L. O., & Pabón Giraldo, L. D. (2018). El procedimiento policivo en Colombia: hacia un sistema de garantías en el Derecho procesal contemporáneo. En U. d. Medellín, Derecho procesal del siglo XXI visión innovadora (págs. 483-515). Medellín: Sello Editorial.