

**INTRODUCCIÓN
A LAS INFRACCIONES
URBANÍSTICAS**

Aída Elena Lemus Choís
Víctor David Lemus Choís

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

HEMEROTECA

10043

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES • FACULTAD DE DERECHO
EDICIONES UNIANDES • EDITORIAL TEMIS

AÍDA ELENA VALENTINA LEMUS CHOIS
VÍCTOR DAVID LEMUS CHOIS

INTRODUCCIÓN A LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
BIBLIOTECA



Bogotá - Colombia
2009

Lemus Choís, Aída Elena, 1971-

Introducción a las infracciones urbanísticas / Aída Elena Lemus Choís, Víctor David Lemus Choís. -- Bogotá : Editorial Temis, 2009.

206 p. ; 23 cm.

Incluye bibliografía e índice.

ISBN 978-958-35-0757-1

1. Urbanismo – Legislación – Colombia 2. Derecho urbanístico – Colombia 3. Uso de la tierra – Legislación – Colombia 4. Desarrollo urbano – Legislación – Colombia

I. Lemus Choís, Víctor David, 1973- I. Tit.

346.045 cd 21 ed.

A1242245

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

- © Aída Elena Valentina Lemus Choís,
Víctor David Lemus Choís, 2009.
- © Universidad de los Andes - Facultad de Derecho
Carrera 1ª, núm. 18A-10, Bogotá
Tels.: 339 4949 - 339 4999 ext. 2382
<http://derecho.uniandes.edu.co>
Correo elec.: infderec@uniandes.edu.co
- © Editorial Temis S. A., 2009.
Calle 17, núm. 68D-46, Bogotá
www.editorialtemis.com
Correo elec.: editorial@editorialtemis.com

Diseño gráfico: Magda Salazar.

ISBN 978-958-35-0757-1

2431 200900078890

Hecho el depósito que exige la ley.
Impreso en Talleres Editorial Nomos.
Carrera 39B, núm. 17-85, Bogotá.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, por medio de cualquier proceso, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Esta edición y sus características gráficas son propiedad de Editorial Temis S. A.

ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Prólogo	VII
Introducción	I

CAPÍTULO I

ESTADO, CIUDAD Y PODER DE POLICÍA

1. Supuesto histórico de la intervención estatal	5
2. Policía administrativa y procesos de urbanización	9
A) Carga pública frente a función pública	12
B) Derecho a la propiedad y derecho a edificar	14
C) Alcance de la policía administrativa en lo urbanístico	15

CAPÍTULO II

BIENES JURÍDICOS TUTELADOS

1. Ordenamiento físico de las ciudades	20
2. Uso y tratamiento del suelo	28
A) Uso del suelo no siempre implica edificación	31
3. El ambiente sano y los recursos naturales renovables	33
4. Espacio público	39
5. El patrimonio arquitectónico y cultural	43

CAPÍTULO III

TIPOS DE INFRACCIONES

1. "Penalización" de la facultad sancionadora de la Administración	48
2. Obras contra licencia	48
3. Obras sin licencia	50
4. Obras ilegales	55
5. Usos del suelo no permitidos	58
6. Infracciones contra el espacio público	59
7. Demolición o deterioro del patrimonio arquitectónico y cultural	61

CAPÍTULO IV

PRINCIPIOS GENERALES
DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

	PÁG.
1. Legalidad	65
2. “Non bis in idem”	66
A) Fundamentos del principio “non bis in idem”	67
B) Alcances del principio “non bis in idem”	68
3. Presunción de inocencia	69
A) Medidas preventivas	70
4. No calificación de la intencionalidad	73
5. Carga de la prueba y principio de contradicción	75
A) Inspección ocular e inviolabilidad de domicilio	75
6. Publicidad	77
A) Notificación de las actuaciones y decisiones administrativas	77
B) Motivación de las decisiones	79
7. Principio de oficiosidad u oficialidad	80
A) Caducidad de la acción	80

CAPÍTULO V

SANCIONES

1. Criterios para la dosificación de la sanción	84
A) Sometimiento al principio de legalidad	84
B) Primacía de los principios de eficacia y necesidad en el uso del poder y las medidas que se adopten	85
C) Proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas	86
D) Observancia del principio de la igualdad	89
2. Clases de sanciones	89
A) Multa	89
B) Orden de demolición	94
C) Orden de reconstrucción	95
D) Suspensión de la obra y los servicios públicos	95
E) Revocatoria de la licencia	96
F) Restitución del espacio público	100
G) Cierre de establecimientos comerciales	101
3. Sinopsis de algunas infracciones y sanciones	103

ANEXO I

EXTRACTOS DE JURISPRUDENCIA

	PÁG.
1. El ordenamiento físico de las ciudades	109
2. El uso y tratamiento del suelo	114
3. El medio ambiente sano y los recursos naturales renovables	122
4. El espacio público	124
5. El patrimonio arquitectónico y cultural	130
6. Licencias	134
7. Infracciones y sanciones	140

ANEXO II

NORMAS DE CONSULTA PERMANENTE

1. Lcy 9ª de 1989	153
2. Ley 388 de 1997	156
3. Ley 397 de 1997. Patrimonio cultural de la nación	157
4. Lcy 1185 de 2008	160
5. Ley 810 de 2003	175
6. Código Nacional de Policía	183
Bibliografía	185
Índice de autores	191

PRÓLOGO

Las ciudades latinoamericanas son un verdadero reto para las políticas públicas a cargo de las autoridades locales y nacionales. Sin duda, en el último cuarto de siglo la traza urbana de las antiguas ciudades coloniales debió enfrentar un acelerado proceso de transformación suscitado entre otras razones por el aumento desmesurado de la población residente, la migración masiva del campesinado rural a las áreas urbanas y la concentración de la mano de obra en torno a los grandes centros de producción y consumo. La relativa debilidad de las autoridades locales y la escasa preparación de los funcionarios para enfrentar estas profundas transformaciones han generado serios problemas para la organización de verdaderas ciudades modernas en la región. Entre los problemas más serios se cuentan el altísimo déficit de vivienda entre las clases populares, la carencia de servicios públicos en muchos sectores —tanto domiciliarios como técnicos—, y el crecimiento desorganizado de las ciudades. Este último problema consiste en la ampliación de las fronteras sin tener en cuenta las soluciones del urbanismo: equipamientos y sistemas viales apropiados para los niveles poblacionales, selección de zonas adecuadas para la edificación, aprovechamientos óptimos de los índices de construcción, etcétera.

En este contexto el denominado *derecho urbanístico* debería desempeñar un papel fundamental en el estudio y tratamiento de los problemas urbanos de América Latina. Sin duda, de nada servirán las más avanzadas y revolucionarias políticas de regulación del suelo urbano si al mismo tiempo no se las acompaña de un componente normativo que garantice su efectividad práctica. Sin embargo, la ausencia de normas jurídicas urbanas, o lo que es peor, su desconocimiento, ha sido un obstáculo más para la correcta organización de nuestras ciudades. Como resultado de todo ello es usual encontrar una constante transgresión de las diferentes normas urbanísticas, sea por ignorancia, mala fe o simple falta de capacidad técnica. Se presentan entonces situaciones anómalas o irregulares como la urbanización ilegal, la invasión de tierras, las construcciones sin licencia, la edificación ilegal, la indebida ocupación del espacio público, la destrucción del patrimonio arquitectónico e histórico, la destinación de los predios para usos no permitidos, etcétera. La respuesta de las autoridades frente a la magnitud de las infracciones suele ser vacilante y errática. Por una parte, no se actúa en casos graves como la edifi-

cación en zonas de riesgo o de protección, y por otra, se actúa con excesiva severidad y con violación de las más elementales garantías en casos de escasa importancia.

En el campo estrictamente académico es preciso señalar que el derecho urbanístico no ha sido tratado con la suficiente extensión y profundidad por los expertos. La producción académica en torno a este delicado asunto es casi nula. El presente libro de los profesores VÍCTOR DAVID LEMUS CHOIS y ELENA LEMUS CHOIS ha sido concebido para tratar de llenar esta laguna. En este trabajo los autores se ocupan de una de las ramas más importantes del derecho urbanístico: el control o disciplina. El control urbanístico estudia los diferentes mecanismos con que cuentan las autoridades para asegurar el cumplimiento de las normas de planificación urbana. En nuestro país hay dos tipos de control: el control previo mediante licencia y el control posterior mediante sanciones (que van desde la suspensión de la obra hasta la orden de demolición). El mérito de este trabajo reside en primer lugar, en ser la más completa exposición sobre la materia en nuestro país. En segundo lugar, la obra consigue reconstruir los principios y las garantías que deben orientar todo proceso que tenga como finalidad la imposición de sanciones a los infractores de las normas urbanísticas. Sin duda, es un trabajo valioso que contribuirá al mejor conocimiento y aplicación del derecho urbanístico en Colombia.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Decano Facultad de Derecho
Universidad de los Andes

El derecho urbanístico colombiano es una de las ramas del derecho administrativo que mayor impacto tiene sobre la vida cotidiana de los ciudadanos. Las normas urbanísticas regulan el uso y aprovechamiento de los inmuebles urbanos estableciendo serias limitaciones a las facultades y poderes de los propietarios y promotores inmobiliarios. La trasgresión de las normas urbanas por sus titulares puede acarrear serias sanciones de las autoridades locales.

En esta obra se estudia por primera vez en nuestro país, en forma sistemática y completa, el régimen general de las infracciones urbanísticas. Los autores exponen los principales aspectos del control urbanístico colombiano: el régimen de licencias, las infracciones urbanísticas más importantes y las sanciones a cargo de las autoridades locales.

sinab

SISTEMA NACIONAL DE BIBLIOTECAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

978-958-35-0757-1



Universidad de los Andes



Editorial
TEMIS S. A.

Calles 127 y 128, Edificio Biblioteca, Bogotá
Teléfonos: 318 5000 Ext. 17453
Correo electrónico: sinab@unal.edu.co www.sinab.edu.co