

EFICACIA SANCIONATORIA DE LA NORMA URBANISTICA EN LOS  
PROCESOS INSTAURADOS DESDE ENERO DEL AÑO 2014 AL MES DE  
ENERO DEL AÑO 2018 POR OMISION DE LICENCIAS PARA CONSTRUCCION  
Y OCUPACION DEL ESPACIO PUBLICO EN EL BARRIO SAN FRANCISCO DEL  
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

MARIA PAULA CHAVEZ GUAYANA  
YERALDIN ZULAY AMAYA GOMEZ

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO  
BUCARAMANGA  
2019

EFICACIA SANCIONATORIA DE LA NORMA URBANISTICA EN LOS  
PROCESOS INSTAURADOS DESDE ENERO DEL AÑO 2014 AL MES DE  
ENERO DEL AÑO 2018 POR OMISION DE LICENCIAS PARA CONSTRUCCION  
Y OCUPACION DEL ESPACIO PUBLICO EN EL BARRIO SAN FRANCISCO DEL  
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

MARIA PAULA CHAVEZ GUAYANA  
YERALDIN ZULAY AMAYA GOMEZ

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO

DIRECTOR  
JORGE GOMEZ TOLOZA  
ESPECIALISTA EN DERECHOS HUMANOS

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO  
BUCARAMANGA  
2019

## **DEDICATORIA**

Esta tesis está dedicada a DIOS porque su tiempo es perfecto y su amor infinito. A la memoria de mi madre, Nancy Gómez Marín, por animarme a ser mejor cada día, por su fortaleza en los momentos difíciles, su sonrisa en mis momentos de tristeza, por haber sido mi luz, la persona más importante en mi vida, porque su ausencia no es del todo real, por los momentos inolvidables y los recuerdos felices, por todos sus regaños, por todo aquello que fue igualmente verdadero, porque pasarán los días y seguirán siendo más años y la realidad es que siempre todo indudablemente será gracias a ella.

YERALDIN ZULAY AMAYA GOMEZ.

Esta tesis está dedicada primero que todo a DIOS, porque sin él en mi vida, nada de esto estaría pasando; y a mis papás Yenny Guayana Gonzales y Javier Chavez Dueñas, que son la mayor bendición que Dios me ha podido dar en la vida, porque sin ellos junto a mi apoyándome día a día en cada etapa de mi crecimiento tanto personal como profesional, esto no hubiera sido posible, por lo tanto, este merito no solo es mío sino también de ellos.

MARIA PAULA CHAVEZ GUAYANA

## AGRADECIMIENTOS

“si Dios es todo lo que tienes, entonces tienes todo lo que necesitas”. A ti Dios, gracias por darme la oportunidad de vivir, por llenar mi vida con tu espíritu y acompañarme en cada paso, por ser todo lo que necesito.

A mi mamá, por su amor, tenacidad, por su ejemplo y enseñanzas aportadas en su paso por mi vida, porque: “soy el resultado de lo que una gran mujer quiso hacer de mí”. Thomas Alva Edison.

A mis hermanos por ser mi apoyo constante para no desfallecer, por ayudarme a vencer mis miedos, y compartir conmigo los tropiezos que hoy nos hace vencedores.

A mi tía por el aporte de su cariño y comprensión, por siempre tener una palabra de aliento que ofrecer.

A mi amiga favorita, por ser el empujón que dio inicio a esta aventura, por ser incondicional con su amistad, porque cuando necesite una mano siempre me dio dos.

A mis amigos, por las risas que hicieron este camino un poco más sencillo, a sus oraciones que encomendaron mi vida y mis sueños al Dios todopoderoso, porque en mi corazón solo puede haber agradecimiento hacia ustedes, son mi segunda familia.

A la Universidad Industrial de Santander por el honor de ser parte de ella.

YERALDIN ZULAY AMAYA GOMEZ.

“Dios es maravilloso, llega cuando menos lo esperamos y nos sorprende con sus bendiciones. No llega nunca temprano ni tarde, llega justo cuando más lo necesitamos.”, por esto gracias Dios por todas tus bendiciones y por acompañarme siempre en cada uno de mis proyectos y metas.

A mis papás gracias por ser mi apoyo incondicional, por acompañarme en cada momento de mi vida dándome fuerzas para no desfallecer ante las adversidades, por amarme como lo hacen y porque sin ustedes nada de esto sería posible, y por enseñarme que lo más importante es el ser una persona humilde de corazón y caminar día a día de la mano de Dios.

A mi abuelita que es como mi segunda mamá, gracias por tu apoyo por tus consejos que son los más sabios del mundo, y por amarme como lo haces y acompañarme en cada etapa de mi vida, en especial en esta etapa profesional.

A mis amigas que durante toda esta etapa han sido un apoyo incondicional, gracias por cada una de las experiencias vividas juntas, en especial por ese ánimo dado en los momentos en que la cosas no iban bien, y por todas las enseñanzas de vida que han dejado en mí.

Y por último gracias a la Universidad Industrial de Santander por haber me dado el honor de ser parte de ella.

MARIA PAULA CHAVEZ GUAYANA

## CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	16
1. DESARROLLO DE OBJETIVOS.....	18
1.1 OBJETIVO GENERAL .....	18
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
2. JUSTIFICACIÓN.....	22
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y FORMULACION DEL PROBLEMA. ...	24
4. FORMULACION DE LA HIPOTESIS .....	28
5. MARCO DE REFERENCIA.....	29
5.1 MARCO DE ANTECEDENTES.....	29
5.2 MARCO CONCEPTUAL .....	33
5.3 MARCO TEÓRICO .....	39
5.4 MARCO NORMATIVO .....	52
5.4.1 Normas Urbanísticas.....	52
5.4.2 Normas Sancionatorias.....	54
6. METODOLOGÍA .....	55
7. ENTIDADES ESTATALES QUE EJERCEN CONTROL Y VIGILANCIA.....	57
7.1 SECRETARIA DE PLANEACIÓN .....	57
7.2 CURADURÍAS URBANAS .....	58
7.3 CURADOR URBANO.....	59
7.3.1 Naturaleza Del Curador Urbano.....	60

8. LICENCIAS URBANÍSTICAS.....	62
8.1 LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN .....	63
8.2 LICENCIA AMPLIACIÓN .....	64
8.3 LICENCIA DE ADECUACIÓN.....	64
8.4 LICENCIA DE MODIFICACIÓN .....	65
8.5 LICENCIA PARA OBRA NUEVA .....	65
8.6 LICENCIA DE CERRAMIENTO .....	65
8.7 RECONOCIMIENTO DE CONSTRUCCION.....	66
9. PROCEDIMIENTO DE INDAGACION .....	67
9.1 INFRACCIONES URBANÍSTICAS.....	68
10. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO.....	69
11. ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD .....	73
11.1 ANÁLISIS DE LA LEY 388 DE 1997 .....	73
11.2 ANALISIS DE LA LEY 810 DEL 2003 .....	79
11.3 ANALISIS DE LA LEY 1437 DEL 2011 .....	81
11.4 ANALISIS DE LA LEY 1801 DEL 2016 .....	84
12. ANALISIS DE EFICACIA SEGÚN LA TEORIA DE BOBBIO .....	91
13. ANALISIS DE LOS PROCESOS INSTAURADOS EN EL BARRIO SAN FRANCISCO DE BUCARAMANGA.....	95
13.1 CASOS QUE SE PRESENTARON DESDE ENERO DEL AÑO 2011 HASTA EL MES DE ENERO DEL AÑO 2018.....	95
14. CONCLUSIONES .....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	109

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Código Convivencia Policía Nacional.....	86
Tabla 2. Sanciones establecidas en el artículo 140 .....	89
Tabla 3. Procesos 2014 – 2018 .....	96
Tabla 4. Licencias urbanísticas otorgadas por la curaduría urbana en construcción para el municipio de Bucaramanga.....	101
Tabla 5. Licencias urbanísticas negadas .....	102

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de procesos por tipo .....	100
Gráfico 2. Porcentaje de procesos por estado .....	101

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localización barrio San Francisco .....	25
---	----

## RESUMEN

**TITULO:** EFICACIA SANCIONATORIA DE LA NORMA URBANISTICA EN LOS PROCESOS INSTAURADOS DESDE ENERO DEL AÑO 2014 AL MES DE ENERO DEL AÑO 2018 POR OMISION DE LICENCIAS PARA CONSTRUCCION Y OCUPACION DEL ESPACIO PUBLICO EN EL BARRIO SAN FRANCISCO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.\*

**AUTORES:** MARIA PAULA CHAVEZ GUAYANA, YERALDIN ZULAY AMAYA GOMEZ\*\*

**PALABRAS CLAVE:** DERECHO URBANISTICO, EFICACIA, PROCESO SANCIONATORIO.

### **DESCRIPCIÓN:**

El desarrollo del presente trabajo, es una revisión de la aplicación de las normas legales sancionatorias y su eficacia en materia de derecho urbanístico y administrativo, examinando la forma en que se inicia el proceso sancionatorio y los resultados que puede tener de acuerdo a su normativa en los procesos que se iniciaron en el mes de enero del año 2014 al mes de enero del año 2018 por omisión de licencias para construcción y ocupación del espacio público en el barrio san francisco del municipio de Bucaramanga. El propósito de la presente investigación es mostrar la novedad en materia legislativa y jurisprudencial relativo al derecho urbanístico, realizando un estudio profundo de la legislación, doctrina y práctica en la ejecución de las funciones de los servidores públicos encargados de emitir conceptos en materia urbanística, que permita tener un criterio más amplio de una rama del derecho administrativo que es poco conocida, para determinar bajo algunos parámetros la eficacia sancionatoria de los procesos urbanísticos. La metodología empleada consistió en un análisis exhaustivo de la normatividad desde el punto de vista legal, ambiental, arquitectónico, sancionatorio, integrando varias disciplinas profesionales. El resultado abarca ciertas consideraciones de los procesos tanto de forma negativa como positiva dentro de una mirada al derecho público y su forma de aplicación, es decir su procedimiento y la ejecución de la sanción.

---

\* Trabajo de Grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho. Director: Jorge Gómez Toloza, Especialista en Derechos Humanos

## ABSTRACT

**TITLE:** SANCTIONING EFFECTIVENESS OF THE URBAN PLANNING STANDARD IN THE PROCESSES ESTABLISHED SINCE JANUARY OF THE YEAR 2014 TO THE MONTH OF JANUARY 2018 FOR THE OMISSION OF LICENSES FOR THE CONSTRUCTION AND OCCUPATION OF THE PUBLIC SPACE IN THE SAN FRANCISCO DISTRICT OF THE MUNICIPALITY OF BUCA \*

**AUTHORS:** MARIA PAULA CHAVEZ GUAYANA, YERALDIN ZULAY AMAYA GOMEZ\*\*

**KEYWORDS:** DERECHO URBANISTICO, EFICACIA, PROCESO SANCIONATORIO.

### DESCRIPTION:

The development of this work is a review of the application of sanctioning legal norms and their effectiveness in urban planning and administrative law, examining the way in which the sanctioning process is initiated and the results that it may have according to its regulations in the processes that began in the month of January of the year 2014 to the month of January of the year 2018 by omission of licenses for construction and occupation of public space in the San Francisco neighborhood of the municipality of Bucaramanga. The purpose of the present investigation is to show the novelty in legislative and jurisprudential matters related to urban law, making an in-depth study of the legislation, doctrine and practice in the execution of the functions of public servants in charge of issuing concepts in urban matters, which allow a broader criterion of a branch of administrative law that is little known, to determine under some parameters the sanctioning effectiveness of the urban processes. The methodology used consisted of an exhaustive analysis of the regulations from the legal, environmental, architectural, sanctioning point of view, integrating several professional disciplines. The result encompasses certain considerations of the processes both negatively and positively within a view of public law and its form of application, its procedure and the execution of the sanction.

---

\* Bachelor Thesis

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho. Director: Jorge Gómez Toloza, Especialista en Derechos Humanos

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad en temas urbanísticos, están dados los mecanismos y procedimientos en el propósito de solicitar autorización para desarrollar construcciones sea en obras nuevas, ampliaciones, adecuaciones, restauraciones entre otras, de conformidad con lo establecido en los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios. Dicha autorización corresponde a licencias de construcción que contemplan específicamente los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos para que no existan desviaciones o cambios posteriores que vayan en detrimento de la norma urbanística. Sin embargo, está claramente identificado que aún con las facilidades y claros requerimientos de las licencias de construcción, aún se realizan obras sin un permiso o sin tener autorización. De igual manera, a sabiendas de que los bienes destinados al uso público no pueden ser ocupados por ninguna persona ni actividad comercial, aún se encuentran casos de ocupación del espacio público y existen múltiples procesos sancionatorios sobre la materia, al igual que la puesta en marcha de construcciones sin los permisos legales.

Este documento consiste en un intento de reconocer y analizar la eficacia sancionatoria de la norma urbanística en los procesos instaurados desde 2014 hasta 2018 por omisión de licencias para construcción y ocupación del espacio público del barrio San Francisco de la Ciudad de Bucaramanga, como un ejercicio de revisión en aras de conocer los detalles, causantes y determinantes de la conducta viciada de las personas que hacen parte de los procesos. La revisión de los procesos contó con la aprobación de la Curaduría Urbana de Bucaramanga, así como la Alcaldía de Bucaramanga en pro de que la consulta de fuentes de información fuese fidedigna.

El documento se desarrolla desde un marco teórico, conceptual, y legal, pasando por los antecedentes en temas urbanísticos en la ciudad, continuando con una

descripción de las entidades estatales que ejercen control y vigilancia en temas urbanísticos en la ciudad para posteriormente profundizar cada una de las licencias que pueden ser requeridas para tales fines y un claro conocimiento de los procedimientos, infracciones y análisis de la normatividad sobre el tema en cuestión. Por último, se presenta un análisis de los procesos instaurados para detallar la eficacia sancionatoria, tomando como fuente de análisis los planteamientos jurídicos de Norberto Bobbio aplicado a las normas jurídicas urbanísticas y administrativas desarrollado en el marco de un estudio sociológico explicado en sus planteamientos, finalmente unas conclusiones que engloban el trabajo en general.

Dadas las circunstancias económicas actuales, es probable que cada vez más personas no obtengan permisos para ahorrar dinero. Inevitablemente, esto va a llevar a algunas consecuencias trágicas y un acumulamiento de procesos sancionatorios.

## 1. DESARROLLO DE OBJETIVOS

### 1.1 OBJETIVO GENERAL

- ❖ Determinar si es eficaz el procedimiento sancionatorio en el derecho urbanístico en los procesos adelantados desde enero del año 2014 al mes de enero del año 2018, por omisión del trámite de licencias para construcción y ocupación del espacio público, en el sector del barrio san francisco en el municipio de Bucaramanga.

La eficacia de la norma jurídica debe determinarse desde el ámbito de su aplicación. El sistema jurídico es un conjunto de normas especiales creado por el hombre y fundado en una norma principal; estas normas especiales deben ceñir su aplicación, necesariamente, a lo que en ella se establece; para el caso objeto de estudio, la norma principal sería la Constitución Política de Colombia; así la norma urbanística, siendo la norma especial, deber ser acorde a la Carta Magna, para que de ella se pueda predicar validez y, posteriormente, medir su eficacia entendiendo esta medición en el sentido de si las reglas de conducta establecidas por la norma son efectivamente cumplidas por los administrados.

La norma jurídica analizada desde Bobbio, implica revisar su validez, su justicia y su eficacia; se indica que las normas son válidas en tanto hayan sido expedidas por la autoridad competente; de esta manera, no importa si son justas o eficaces, simplemente son válidas siempre y cuando hayan sido creadas de conformidad al procedimiento indicado en el ordenamiento jurídico y estén vigentes es decir, no hayan sido derogadas o abrogadas. Así, el Objetivo General del presente proyecto busca analizar el cumplimiento de la normatividad urbanística, con base en los procesos que se hayan presentado desde el mes de enero del año 2014 hasta el mes de enero del 2018, respecto de los proyectos de construcción y modificación de obras en la comuna No. 3 tomando el barrio San Francisco de Bucaramanga,

con el fin de determinar si es eficaz la legislación urbanística en la prevención de infracciones o imposición de las correspondientes sanciones.

Este objetivo se desarrollará a partir de los siguientes objetivos específicos:

## **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ❖ Establecer cuáles son las autoridades competentes y procedimientos vinculados directa o indirectamente con la gestión y administración urbanística, en el marco del otorgamiento de licencias para construcción y de ocupación del espacio público, así como el seguimiento efectivo que hace el municipio de Bucaramanga al cumplimiento de la normatividad urbanística en relación con la función administrativa que desarrollan dichas entidades.

En el entendido que la función administrativa es la realización de actividades o deberes para atender la prestación de servicios que deben coordinarse de manera eficaz y eficiente por parte de los múltiples órganos que conforman el complejo entramado estatal, es necesario conocer cuáles son las autoridades competentes que desarrollan la función administrativa en Colombia en relación con la expedición de licencias urbanísticas, su seguimiento, control y vigilancia y cuáles son sus facultades, así como bajo qué parámetros normativos se desarrollan dichas facultades, de qué manera se aplican y bajo qué criterios se ejecutan, por lo que este proyecto investigativo tiene como primer objetivo específico el de identificar las autoridades competentes y los procedimientos vinculados, directa o indirectamente, con la gestión y administración urbanística.

Conforme lo anterior, se precisa acudir a la Alcaldía del municipio con el fin de obtener la información que nos permita conocer quiénes son los funcionarios públicos encargados de la expedición de licencias urbanísticas, los funcionarios encargados de aplicar los medios coercitivos en caso de detección de omisiones

en la observancia de las normas urbanísticas así como los funcionarios o entes estatales que deben realizar el control y vigilancia de las construcciones en el municipio de Bucaramanga; todo ello con el fin de determinar si es realmente eficaz la aplicación de las normas urbanísticas.

- ❖ Identificar y analizar las normas urbanísticas, urbanísticas sancionatorias, las normas de procedimiento investigativo y sancionatorio, así como los conceptos, y preceptos relacionados con el desarrollo urbanístico del sector del barrio San Francisco en el municipio de Bucaramanga.

Como segundo objetivo específico se planteó el de estudiar la normativa sobre uso del suelo, así como los criterios, conceptos y procedimientos necesarios para salvaguardar los derechos y deberes de los usuarios en materia de desarrollo urbanístico.

- ❖ Analizar las actuaciones sancionatorias adelantadas por los órganos competentes entre enero del año 2014 al mes de enero del año 2018, en el barrio san francisco del municipio de Bucaramanga, identificando las infracciones en que incurrieron los presuntos responsables.

Se solicitó información acerca de las infracciones urbanísticas en relación con las licencias urbanísticas solicitadas e incumplidas, las construcciones que se desarrollaron sin licencias urbanísticas, y la ocupación del espacio público como infracción de la normativa urbanística, con lo cual se hará un análisis de conformidad a los planteamientos de Norberto Bobbio en lo que a sus postulados acerca de la eficacia de la norma jurídica se refiere.

- ❖ Señalar las conclusiones que puedan desarrollar el problema formulado.

Finalmente, como tercer objetivo específico, se buscó estructurar las conclusiones que puedan desarrollar la pregunta problema formulada, entendida como; ¿Es eficaz la normativa sancionatoria en el derecho urbanístico en los procesos instaurados desde enero del año 2014 al mes de enero del año 2018 por omisión de licencias para construcción y ocupación del espacio público del barrio san francisco en el municipio de Bucaramanga?, para de esta manera dar respuesta a lo planteado, y cumplir el objetivo principal.

## 2. JUSTIFICACIÓN

Se considera útil el desarrollo de la investigación en el derecho para permitir el crecimiento del conocimiento jurídico. Toda investigación nace de una idea, con el fin de buscar solución a los problemas sociales que se presentan a diario, en el presente documento desarrollamos una búsqueda en el derecho urbanístico queriendo profundizar y hacer precedente con nuestra observación, encontramos como idea principal la problemática de construcciones irregulares, la creación de nuevos barrios, el mal manejo del suelo, y la ignorancia de la ley urbanística por gran parte de la sociedad colombiana, por lo que consideramos necesario estudiar la intervención de las entidades estatales en cuanto a sus funciones de control y vigilancia al cumplimiento del marco normativo en el uso del suelo, de esta forma determinaremos si realmente se está acatando y sancionando las infracciones a las normas urbanísticas, de construcción y ocupación del espacio público en el municipio de Bucaramanga.

Siendo que el derecho urbanístico es un área del derecho que no es explorada dado su poco conocimiento y debido a lo novedoso en sus normas, es importante poder realizar indagaciones que permitan facilitar el análisis de la reglamentación, así como los diferentes fallos emitidos por las altas cortes, y los trámites administrativos que se efectúan para su investigación sancionatoria en la aplicación del procedimiento administrativo, en donde se pueda estructurar un análisis normativo a nivel nacional, enfocándolo posteriormente al área metropolitana de Bucaramanga, y de esta forma determinar por medio de la aplicación normativa si efectivamente se están cumpliendo los procesos que han culminado en sanción y finalmente generar las conclusiones que aporten a mejorar el estudio del derecho urbanístico, así como el derecho sancionatorio urbanístico.

Es procedente establecer las definiciones de los términos que se involucran en el estudio de la omisión de licencias para construcción o la infracción de ocupación del

espacio público, verificar el uso del suelo de conformidad a las licencias otorgadas por las entidades estatales competentes, al igual que dar conocimiento de las alternativas de investigación sancionatoria del derecho urbanístico, y de cumplirse revisar si el Estado realiza un buen seguimiento para disminuir las consecuencias de estas infracciones.

Adicional a lo anterior generar precedente de un conocimiento jurídico social enseñando la importancia del cumplimiento de la planeación municipal para la zona seleccionada como se encuentra establecido en el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT), teniendo en cuenta el tipo de suelo en el cual se realizara la construcción, o la ocupación del espacio público que se pretende ocupar, las licencias otorgadas por Curaduría Urbana, del mismo modo se investigará la eficacia de las entidades estatales encargadas de la indagación y la sanción por incumplimiento a lo anteriormente mencionado.

### **3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y FORMULACION DEL PROBLEMA.**

Inicialmente los problemas de distribución y uso del suelo se presentaron como problemas ambientales y administrativos, por lo que era necesario establecer límites al uso del suelo para preservar la naturaleza, los bienes de uso público y privados.

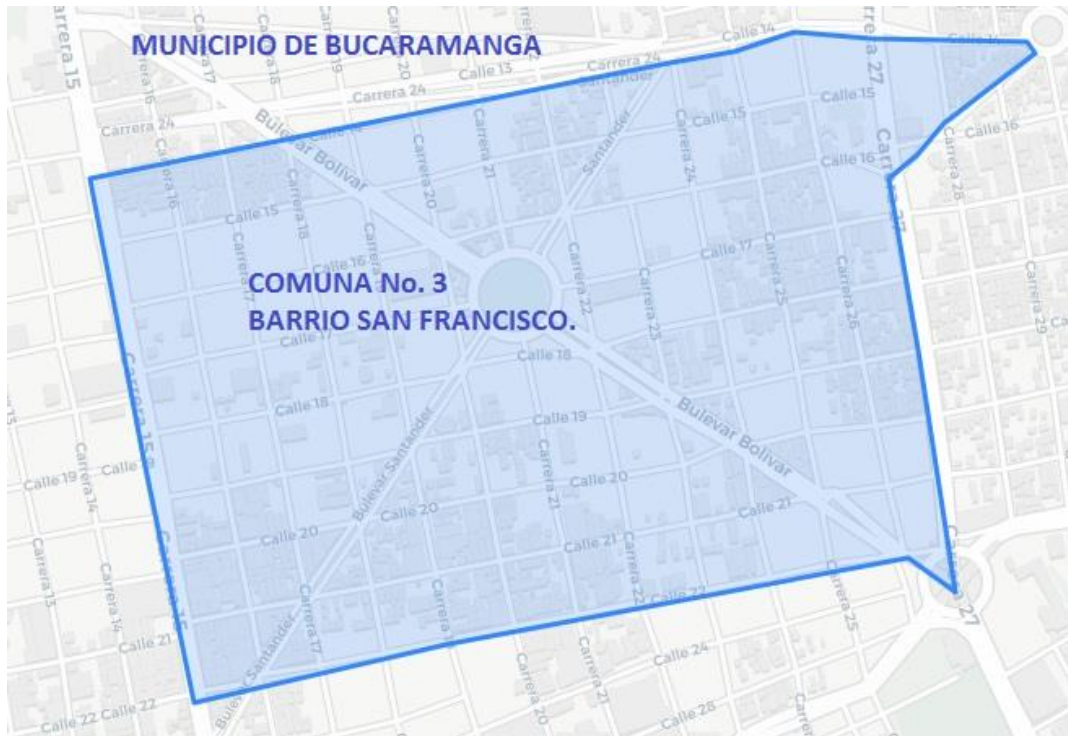
La creación del derecho público dirigido a la distribución organizacional del Estado colombiano ha ido permitiendo un avance en la sociedad y los límites establecidos por el derecho urbano permiten identificar las infracciones de grandes empresas o incluso personas naturales que generan una afectación al medio ambiente, entendiendo como este el territorio urbano, territorio rural, así como los bienes públicos de uso común en dichos territorios.

Colombia está organizado en 32 departamentos hacen parte de ellos el departamento de Santander cuya capital es la ciudad de Bucaramanga, el área rural del municipio de Bucaramanga se encuentra organizada en 13 corregimientos y un total de 37 veredas, este municipio para efectos administrativos está organizado por comunas, conformados a su vez por diferentes barrios, encontramos en consecuencia en cada barrio zonas recreativas, comerciales, escolares, y de vivienda para las cuales se requieren una serie de parámetros los cuales son evadidos por entidades y habitantes o usuarios de las zonas comunes, generando problemas de contaminación, vulneración de derechos de los habitantes y causando perjuicios al Estado.

Las pequeñas y grandes empresas, así como los habitantes de diversos sectores generan contaminación al medio ambiente del municipio e ignoran las normas establecidas para ejercer control e iniciar la investigación correspondiente a estas infracciones es necesario establecer principalmente cuales son las limitaciones o los parámetros que deben seguir las construcciones de conformidad a lo que dispone el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2014-2027, y la división

política urbana del municipio de Bucaramanga, cuyo artículo 107 establece: “El suelo urbano se divide en 17 comunas. Dentro de cada comuna hacen parte: los barrios, asentamientos, urbanizaciones y otros (sectores con población flotante), como se muestra en la figura No. 1.

Figura 1. Localización barrio San Francisco



Fuente: Google Maps  
<https://www.google.com/maps/place/Comuna+3+San+Francisco,+Bucaramanga,+Santander/@7.1370252,-73.1459429,14z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x8e681573fd1971e9:0x7513fb52e0b8876a!8m2!3d7.1393968!4d-73.1261091> (15 de Agosto de 2018)

Es importante tener presente que la eficacia de la norma puede analizarse desde un sentido sociológico y desde un sentido jurídico, es en este último que estudiamos los efectos de la norma en el ordenamiento jurídico, entendiendo esto como las consecuencias que pueden derivarse de la orden que emite su prohibición o lo que

pueda permitir, pero para determinar la eficacia normativa debe ir este análisis de la mano del sentido sociológico haciendo alusión a su acatamiento por parte de los administrados, de esta manera se involucra también la validez de la norma jurídica, sin considerarse igual a la eficacia de la norma jurídica en la medida en que la validez exige que debe ser obedecida y aplicada y la eficacia se refiere a si realmente es obedecida y aplicada.

La norma jurídica analizada desde Bobbio implica revisar su validez, su justicia y su eficacia se indica que son válidas en tanto hayan sido expedidas por la autoridad competente, de esta manera no importa si son justas o eficaces, simplemente son válidas siempre y cuando hayan sido creadas de conformidad al procedimiento indicado en el ordenamiento jurídico, y estén vigentes; es decir, no hayan sido derogadas o abrogadas, así mismo no se puede decir que la ineficacia de una norma deriva de su invalidez, de esta manera son totalmente separados los conceptos de validez y eficacia así como eficacia y justicia.

De acuerdo a lo anterior buscamos determinar si el sistema normativo urbanístico es eficaz resolviendo la pregunta problema del presente texto, problemática que se origina en la constante infracción de la normatividad urbanística colombiana en lo referente al uso del suelo y sus recursos, por lo cual el presente trabajo estudia los procesos sancionatorios por infracción de la norma urbanística que se han instaurado para la preservación del orden territorial, y de la misma forma revisar cuantos de aquellos procesos han culminado con sanción y cuantos en absolución, así como el estado de los que aún no han terminado, para determinar de esta forma la eficacia de la norma urbanística y su procedimiento investigativo; el cumplimiento de las funciones de los órganos de investigación y sanción en cuanto a la omisión de las licencias que debe otorgar la curaduría Urbana de Bucaramanga y la invasión del espacio público de la misma zona con ocasión de la infracción a las normas urbanísticas, por lo que teniendo en cuenta lo anterior decidimos tomar la comuna No. 3 del municipio de Bucaramanga más concretamente el barrio san francisco que

comprende desde la carrera 15 con calle 14 hasta la carrera 27 con calle 22 como lo muestra la figura No.1, para resolver de esta forma la siguiente pregunta problema;

¿Es eficaz el procedimiento sancionatorio en el derecho urbanístico en los procesos instaurados desde enero del año 2014 al mes de enero del año 2018 por omisión de licencias para construcción y ocupación del espacio público del barrio san francisco en el municipio de Bucaramanga?

#### **4. FORMULACION DE LA HIPOTESIS**

Considerando el problema de investigación del presente proyecto, “EFICACIA SANCIONATORIA DE LA NORMA URBANISTICA EN LOS PROCESOS INSTAURADOS DESDE ENERO DEL AÑO 2014 A ENERO DEL AÑO 2018, POR OMISION DE LICENCIAS PARA CONSTRUCCION Y OCUPACION DEL ESPACIO PUBLICO DEL BARRIO SAN FRANSISCO EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA” se formula la siguiente hipótesis; no es eficaz la legislación urbanística colombiana, toda vez que las normas no son cumplidas por los administrados, siendo ineficaz la prevención y la sanción trayendo consigo consecuencias ambientales que se generan con la construcción y edificación de las obras civiles urbanas que omiten la normativa causando afectaciones al municipio de Bucaramanga especialmente en el barrio San Francisco donde se desarrolla la investigación, por lo tanto se evidencia insuficiencia de control y vigilancia así como sancionatoria por parte de las entidades estatales puesto que no se realiza con veracidad el incumplimiento de la normativa, la norma establece a su vez sanciones que son bastante altas lo cual ocasiona que los sancionados no cumplan con el pago de lo condenado generando una despenalización a las infracciones administrativas cometidas, es por ello que consideramos necesario una reformulación de las normas sancionatorias en el derecho urbanístico.

## 5. MARCO DE REFERENCIA

### 5.1 MARCO DE ANTECEDENTES

Son mínimos los estudios profundos en Colombia acerca del derecho urbanístico, sin embargo los pocos estudios realizados permiten dar cuenta de que es un derecho que hace parte del derecho público, específicamente del derecho administrativo; por cuanto permite la distribución y el uso del suelo, de esta forma lo relata en la página 19 del documento donde expresa: “Las normas urbanísticas generales permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión, a través de éstas se otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, se establecen las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación, se determinan las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención...”<sup>1</sup>

Para realizar un estudio que permita comprender la actual legislación urbanística en nuestro país, procederemos a revisar la evolución de la misma dividiéndola en periodos que marcaron grandes pautas en Colombia:

- ◇ Periodo colonial: comprendido desde 1492 hasta el siglo XVI, en este periodo encontramos el conocido descubrimiento de América, es aquí donde se establece el derecho de indias, con la colonización del territorio, se extiende y consolida el poder de la corona española en 1680, puesto que con el pacto

---

<sup>1</sup> Pineda, Gleison. “El Poder Del Derecho Urbanístico En La Asignación De Contenidos A Los Cuatro Elementos Estructurales De La Propiedad Privada”.

o capitulaciones entre Cristóbal Colon y los reyes de España, se concedía el uso y disposición de los territorios conquistados, de estas capitulaciones se procedió a la constitución de ordenanzas reales, donde se establece el primer ordenamiento jurídico; de esta forma se inicia “la fundación de las ciudades en los territorios de indias, la provisión de oficios concejiles, la burocracia municipal, la burocracia municipal, gubernamental y atribuciones, los cabildos coloniales, los pueblos indios, formas de propiedad privada y procedimentales”<sup>2</sup>.

- ◇ Periodo Republicano: abarca el siglo XIX en el que opera un proceso de transición entre las normas establecidas en la colonia y las nuevas, tiene como ingrediente el uso y manejo de los terrenos urbanizados o urbanizables.
- ◇ Periodo contemporáneo: se extiende desde 1900 a 1989 año en el cual se expide la reforma Urbana, en el siglo XX la legislación urbanística se rige por la constitución de 1886, donde prevalecía el interés público sobre el privado, concepción que cambia un poco con la constitución de 1936, donde se hacía referencia a propiedad y tenencia de la tierra rural, dejando de lado la tierra urbana.
- ◇ Periodo actual: para la época de 1985 alcanzaba un total de 30.062.198 habitantes, y de ese total el 65% constituía población urbana, para el 2002 existía un total de 37.816.262 de habitantes para un porcentaje de 74% en área urbana y un 26% rural, es decir la evolución era urbana mayormente.”

En cuanto a los antecedentes Constitucionales y Normativos de las Licencias Urbanísticas cabe resaltar que, con la necesidad de unificar la normatividad en torno a la planeación y desarrollo urbano, en la administración del ex presidente Virgilio Barco se presentó un Proyecto de Ley el cual se convertiría en la Ley 9ª de 1989 convirtiéndose esta Ley en el instrumento legal por excelencia para poder llegar a solucionar las dificultades de los procesos urbanísticos del país.

---

<sup>2</sup> Mocio, Pedro. Derecho Urbanístico Colombiano, Historia Derecho Y Gestión. 2007.

La Ley 9ª de 1989, no nació siendo una Ley por así decirlo perfecta, como lo expuso el tratadista EDUARDO PADILLA HERNÁNDEZ AL EXPRESAR: “Disto mucho de ser una Ley perfecta, como acontece con toda creación legislativa. No obstante, es una norma mejorable y para colocarla a la altura de las exigencias históricas es imprescindible introducirle las modificaciones necesarias, llenar los vacíos existentes y armonizarla con las disposiciones constitucionales y legales dictadas después de su promulgación”<sup>3</sup>, gracias a esos diversos vacíos de la Ley 9ª, se realizaron múltiples revisiones, modificaciones y hasta derogaciones, sin embargo, cabe resaltar que fue la Ley 9ª de 1989 la norma que dio a conocer el tema que hoy nos encontramos trabajando, llegando a regular los abusos urbanos de ocupación del espacio público, determinando las Licencias Urbanísticas como requisito previo para adelantar desarrollos urbanísticos, como se transcribe a continuación: “Artículo 63º.

Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización y parcelación para construcción de inmuebles, de terrenos en las áreas urbanas, suburbanas, y rurales de los municipios, se requiere permiso o licencia expedido por los municipios, áreas metropolitanas, del Distrito Especial de Bogotá o de la Intendencia de San Andrés y Providencia. El funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales, institucionales, administrativos y de servicios requerirá de licencia de uso y funcionamiento expedido por las mismas. Las entidades enumeradas en el inciso anterior tendrán un término máximo de noventa (90) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de otorgamiento de las licencias de urbanización y construcción y de cuarenta y cinco (45) días para las licencias de uso y funcionamiento contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos anteriores sin que la autoridad se hubiere pronunciado, las solicitudes de licencias se entenderán aprobadas en los

---

<sup>3</sup> Eduardo Padilla Hernández

términos solicitados, pero en ningún caso en contravención a las normas que regulen la actividad. El plazo en el caso de las licencias de construcción podrá prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en los artículos 41 y 42 del Decreto-Ley 1 de 1984.<sup>4</sup>

El derecho urbanístico hace parte del derecho público en la medida en que trata de la estructura de los suelos urbanos y rurales y los intereses de la sociedad humana en relación con los del Estado, la eficacia de la norma jurídica puede presentarse en un sentido sociológico y jurídico, en este sentido se define lo sociológico de “eficacia” al grado en que la norma es cumplida en la realidad de la sociedad llevándose a cabo el objetivo para el cual fue creada, o configurándose la conducta de infracción se emita la respectiva sanción, es decir la medida en que los obligados a respetarla cumplen o no con lo que ésta establece; y de configurarse su infracción, se dé la aplicación de la sanción correspondiente que sea efectivamente ejecutada.

La administración de una empresa es quizá lo más importante para la misma de no existir una normativa definida y pública para quienes allí ejercen sus funciones se ocasionaría un mal funcionamiento y quizá la pérdida de recursos significativos para la entidad, de esta misma forma funciona el Estado colombiano, de no disponer de regulación que permita una organización estable el Estado estaría presentando fallas constantes en todo tipo de actividad, por lo que a partir de la ley 9ª se empezaron a generar las normas que pudieran establecer los parámetros de urbanización, de construcción o de ocupación del espacio público, determinando por medio de normas de planeación como el POT lo que es posible desarrollar en los municipios en los periodos que se establezca, a su vez los requisitos que deben

---

<sup>4</sup> Ley 9 De 1989. Artículo 63.

llenar las construcciones para poder desarrollarse y la necesidad de solicitar la autorización competente para ocupar el espacio público.

La sociedad es aquello por lo cual se han creado las normas, que en un inicio fueron generales y hoy en día se convierten en específicas y necesarias, se ha notado un cambio jurídico bastante importante teniendo en cuenta la historia de nuestro país, donde tras la construcción de normas jurídicas se limita y permite el uso del suelo para distintas actividades que son requeridas por la comunidad para el desarrollo de la vida.

## **5.2 MARCO CONCEPTUAL**

### **◇ Construcción**

Es el proceso que supone el armado de cualquier cosa, desde cosas consideradas más básicas como ser una casa, edificios, hasta algo más grandilocuente como es el caso de un rascacielos, un camino y hasta un puente, es desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales. Modalidades: obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción y cerramiento.

### **◇ Derecho Urbanístico**

Establece una rama de estudio, ha sido el resultado de la ramificación y especialización del derecho público y privado, es la ciencia que estudia las normas que regulan la conducta humana relacionadas con el uso y goce de 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.

### ◇ **Intervención Y Ocupación Del Espacio Público**

Es la acción de ocupar o intervenir bienes de uso público o incluido en el espacio público, y en este caso puntual de las Licencias Urbanísticas, cabe resaltar que nuestro ordenamiento jurídico se ha ido enriqueciendo en este tema, pero aún hace falta socialización de preceptos, conceptos y prácticas entre quienes ejercen la autoridad sobre las autorizaciones y desarrollo urbanístico.

### ◇ **La Legislación Urbanística**

Es una recolección de normas sobre la materia en relación con el uso goce disposición de la propiedad o la posesión, así como la organización del territorio y las actividades públicas encargadas de aplicar la administración de dichas normas.

### ◇ **Licencia De Urbanización**

Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.

### ◇ **Licencia De Subdivisión**

Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de

Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.

◇ **Licencia De Construcción**

Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.

◇ **Norma Urbanística**

Es el dictamen escrito por medio del cual el curador urbano, la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias, la oficina de planeación o quien haga sus veces informa al interesado sobre las normas urbanísticas y demás vigentes aplicables a un predio que va a ser construido o intervenido.

◇ **Ordenamiento Territorial**

Término empleado por la constitución política en su art. 288 a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, hace referencia a la división del territorio nacional y a los asuntos relacionados con el tema. En Francia se habla de este término para significar acciones de reglo o planeación urbana o urbanismo.

◇ **Parcelación**

Termino que se utiliza para hacer referencia a la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas en suelo rural.

◇ **POT**

Conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones, y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

◇ **Planeación**

Consiste en identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos en el corto, mediano y largo plazos de solución de los problemas identificados y programar las acciones y recursos necesario para realizar los objetivos establecidos.

◇ **Prorroga De Licencia**

Se entiende por prórroga de la licencia, la ampliación del término de vigencia de la misma, por una sola vez, con un plazo adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo por medio del cual fue otorgada dicha licencia. La solicitud de prórroga deberá formularse dentro de los treinta (30) días calendario, anteriores al vencimiento de la respectiva licencia, siempre que el urbanizador o constructor responsable certifique la iniciación de la obra.

#### ◇ **Reconocimiento De Existencia De Edificaciones**

El reconocimiento de edificaciones es la actuación por medio de la cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener tales licencias siempre y cuando con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento. Este término no aplicara en aquellos casos en que el solicitante deba obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa.

#### ◇ **Revalidación De Licencia**

Es un acto administrativo que se le expide al interesado cuando su licencia ha vencido, en cuyo acto administrativo el curador urbano concede una nueva licencia, con el fin de que se culminen las obras y actuaciones aprobadas en la licencia vencida, siempre y cuando el proyecto mantenga las condiciones originales con que fue aprobado inicialmente, que no haya transcurrido un término mayor a dos (2) meses desde el vencimiento de la licencia vencida.

#### ◇ **Subdivisión**

En el derecho la subdivisión se lleva a cabo para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana.

#### ◇ **Suelo Urbano**

Son los territorios municipales o de distritales con destinación a uso urbano por parte del POT, deben contar con estructura vial, y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado.

#### ◇ **Suelo De Expansión Urbano**

Es el territorio destinado por el POT para la expansión urbana en vigencia del mismo, de acuerdo con los planes de ejecución, formando parte de suelo urbano

#### ◇ **Suelo Rural**

Es el suelo que no es apto para el uso urbano, por ser de otro tipo de destinación como por ejemplo son suelos de destinación agrícola, forestal, ganadera entre otros.

#### ◇ **Urbanismo**

El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma, y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana, la palabra urbanismo se deriva del vocablo latino “urbus” que significa ciudad. El urbanismo se especializa en el estudio, planificación y ordenamiento de las ciudades; utilizando a la geografía urbana como instrumento fundamental, procurando una mayor comprensión de los procedimientos urbanos, con el objeto de planificar la participación en la cualificación del espacio.

#### ◇ **Urbanización**

Es la realización o creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios en suelo urbano, o de expansión urbana.

## ◇ **Uso Del Suelo**

Es el dictamen escrito por medio del cual el curador urbano, la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias o la oficina de planeación o la que haga sus veces, informa al interesado sobre el uso o usos permitidos en un predio o edificación, de conformidad con las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen. La expedición de estos conceptos no otorga derechos ni obligaciones a su petionario y no modifica los derechos conferidos mediante licencias que estén vigentes o que hayan sido ejecutadas

### **5.3 MARCO TEÓRICO**

#### **1.1.1 Parámetros de la eficacia.**

Para el estudio a realizar, es de suma importancia conocer las licencias que pueden entregarse a los interesados en llevar a cabo construcciones, modificaciones o cualquier otro tipo de intervención en las obras, así como la autorización para ocupar el espacio público, por lo cual analizaremos el decreto 564 del 2006 puesto que en su artículo 2 se establecieron 5 licencias para obras; la primera es de urbanización, la segunda de parcelación, la tercera de subdivisión, y finalmente la de construcción e intervención, y ocupación del espacio público.

Para continuar con lo anterior debemos mencionar la importancia de la reglamentación urbanística de esta manera traemos a colación lo expresado por el Dr. Juan Alberto Polo Figueroa quien expresó: “es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planeación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan teniendo en cuenta No solo los derechos individuales sino los intereses colectivos

en relación con el entorno urbano”<sup>5</sup>. De esta forma se evidencia la importancia que tiene el estudio del derecho urbano y las ramas que pueden apoyarlo, o que están enlazados de alguna forma.

De igual manera debemos entender que en el derecho urbano la propiedad cumple un papel relevante dado que en la legislación urbanística establece una limitación a la propiedad privada y estas llegan a afectar su forma, entendiéndose esto como declarar a diversos inmuebles como patrimonios culturales, o en su defecto impidiendo las modificaciones que pudiesen realizarse en ella.

Adicionalmente, es importante mencionar la definición de infracción urbanística establecida en el artículo 103 de la ley 388 de 1997 modificado por el artículo 1ª de la ley 810 del 2003 “toda 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”<sup>6</sup> es decir en el ámbito del derecho sancionatorio se tiene como infracciones las conductas que van en contra de la normatividad, ya sea por acción u omisión de deberes urbanísticos, desencadenando una sanción administrativa. Al igual que, la corte constitucional ha decantado que “la potestad sancionatoria de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones”<sup>7</sup>.

De acuerdo a lo anterior se puede establecer que la corte de forma reiterada afirma que la potestad sancionatoria bajo su dominio de administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y es de esta manera como se logra llegar a sus fines determinando que: si se cumple con los valores determinados en el orden jurídico institucional, asignándole así mismo, competencias a la

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional En La Sección Primera Sentencia 11 De Agosto De 1999 Radicado 550 C.P.

<sup>6</sup> Lemus, Aida Y Lemus, Víctor. Introducción A Las Infracciones Urbanísticas. Universidad De Los Andes. 2009. Editorial Tenis S.A.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-616 Del 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

administración, con el fin de habilitarla para que este logre imponer sanciones, tanto a sus propios funcionarios, como a los particulares.

El derecho urbanístico hace parte del derecho público en la medida en que trata de la estructura de los suelos urbanos y rurales y los intereses de la sociedad humana, así mismo debe tener disposiciones sancionatorias a quien incumpla lo establecido, este nace de una necesidad de planeación, dicha planeación la podemos identificar en cinco fases:

- ◇ la primera sería la etapa de diagnóstico, constituida por la identificación y evaluación de los problemas (análisis que debe ser en forma sistemático).
- ◇ la segunda fase consiste en el planteamiento de la posible solución.
- ◇ La tercera fase se estructura la programación del plan, que consiste en determinar su proceso de ejecución por periodos, mediante proyectos de desarrollo.
- ◇ La cuarta fase se lleva a cabo el plan programado establecido a corto mediano o largo plazo y por medio de presupuestos también establecidos inicialmente en la primera etapa.
- ◇ La quinta fase se constituye por el monitoreo y evaluación del plan evaluando la eficacia de dicha planeación, donde iniciara nuevamente una nueva etapa, constituyendo de esta manera un ciclo.

Teniendo como base principal la planeación territorial se definirá el uso del suelo hasta el mantenimiento del mismo para no deteriorarlo, debido a que el objetivo es conservar los territorios de manera que no sufran un deterioro que afecte el país y a su comunidad, por tanto, se debe establecer también una normatividad que tenga más relevancia en cuanto a la conservación del medio ambiente.

La planeación en la actualidad se establece en el POT, siglas del Plan de Ordenamiento Territorial, dispuesto en la ley 338 de 1997, quien lo clasifica en tres grupos:

- ◇ para municipios y distritos superiores a 100.000 habitantes
- ◇ para la población entre 30.000 y 100.000 habitantes
- ◇ para los de población inferior a 30.000 habitantes

Es importante destacar la clasificación del suelo también contenida en el POT, debido a que determina el uso que se le puede dar al mismo, la ley 338 de 1997 básicamente define el suelo como:

- ◇ Suelo Urbano
- ◇ suelo de expansión urbana
- ◇ suelo rural
- ◇ suelo de protección

De esta forma, cabe resaltar que se conceptualiza el suelo desde el punto de vista patrimonial; siendo así como encontramos que el suelo puede ser:

- ◇ de uso público
- ◇ de uso fiscal
- ◇ de uso comunitario o espacio público
- ◇ De uso privados
- ◇ De uso para ejidos
- ◇ De uso de baldíos
- ◇ De uso de tierras de las comunidades negras
- ◇ De uso de tierra de comunidades indígenas
- ◇ De uso del subsuelo
- ◇ De uso del espacio aéreo.

Este derecho urbanístico tiene una amplia gama de conceptos, un área práctica y de estudio, por tanto, es una ciencia que tiene la misión de proporcionar las bases fundamentales para poder resolver los diferentes problemas en las ciudades,

concernientes tanto en la configuración física, como en la dinámica de las actividades económicas y sociales, dado que la sociedad es aquello por lo cual se han creado las normas.

Este avance normativo va notándose en los cambios jurídicos como es la creación de la especialización del derecho urbanístico, puesto que teniendo en cuenta la historia de nuestro país la construcción de normas públicas limita el uso del suelo para distintas actividades que son requeridas por la comunidad para lograr el desarrollo de la vida, pero es de esta forma que garantiza el orden de la planeación de sus municipios.

Kelsen ha expresado que la eficacia de un ordenamiento es condición de validez de las normas, pero no su razón de validez. En lo referente a la conducta social manifiesta que es relevante cuando el ordenamiento normativo no es obedecido y no para invalidar el sistema normativo, en el contexto de la teoría pura del derecho encontramos que Hans Kelsen infiere que “para que un orden jurídico nacional sea válido es necesario que sea eficaz, es decir que los hechos sean en cierta medida conformes a este orden”<sup>8</sup>.

De acuerdo con el jurista, y filósofo Norberto Bobbio, en su libro "Teoría General del Derecho", para entrar a establecer los criterios de eficacia:

*“(...) El problema de la eficacia de una norma es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige (los llamados destinatarios de la norma jurídica) y, en el caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto”<sup>9</sup>.*

---

<sup>8</sup> Kelsen, Hans. Teoría Pura Del Derecho. Buenos Aires. Eudeba. 2009. Pág. 113.

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto. Teoría General Del Derecho. Editorial Temis. Bogotá. 1987.

De esta manera es como Bobbio plantea que hay normas que son cumplidas universalmente de forma inmediata lo cual las hace más eficaces, y hay normas que son cumplidas únicamente cuando hay coacción, existen también las que no se cumplen habiendo coacción y finalmente las que se incumplen y nunca se aplica la coacción, haciendo estas las más ineficaces del ordenamiento normativo.

Adicional a lo anterior manifiesta Norberto Bobbio que:

*“La investigación para determinar la eficacia o ineficacia de una norma es de carácter histórico- social, y se orienta al estudio del comportamiento de los miembros de un determinado grupo social, diferenciándose tanto de la investigación de carácter filosófico sobre la justicia de la norma, como de la típicamente jurídica acerca de su validez. También aquí, para usar la terminología docta, aunque en un sentido diferente del acostumbrando, se puede decir que el problema de la eficacia de las reglas jurídicas es el problema fenomenológico del derecho”<sup>10</sup>.*

Teniendo en cuenta la teoría de Bobbio y Kelsen, lo que queremos llegar hacer es determinar de la siguiente forma la eficacia de las entidades administrativas del estado a la hora de iniciar una investigación, ya sea de oficio o por medio una denuncia, sobre alguna infracción urbanística relacionada con la ocupación del espacio público, y la omisión de licencias urbanística, e incumplimiento del POT y de esta manera determinar la eficacia normativa del derecho urbanístico:

- ◇ Realizar el respectivo análisis de los procesos instaurados por omisión de la solicitud de licencias de construcción ante la curaduría municipal de Bucaramanga, que se tramitan en la oficina de ornato de la alcaldía del mismo municipio.

---

<sup>10</sup> Ibid.

- ◇ Realizar el respectivo análisis de los procesos instaurados debido al incumplimiento ya sea total o parcial de la licencia urbanística otorgada por la curaduría de Bucaramanga, que se tramitan en la oficina de ornato de la alcaldía del mismo municipio.
- ◇ Realizar el respectivo análisis de los procesos instaurados producto de la ocupación del espacio público, por obras civiles, que se tramitan en la oficina de ornato de la alcaldía del mismo municipio.

### **1.1.2 Espacio Público**

El espacio público se entiende como el conjunto de inmuebles públicos, al igual que todos los elementos arquitectónicos y naturales, siendo este el lugar donde se hace posible el uso o encuentro de las personas que habitan el territorio; este concepto tiene su origen en Grecia con el Ágora, el cual posteriormente paso a ser del servicio de todos los habitantes o la comunidad, siendo esta una plaza con una finalidad cívica donde se llega a desempeñar la vida social, económica y política, entendiéndose así por el goce colectivo de las personas en diversas áreas de administración de la sociedad.

Se debe tener presente que los inmuebles de dominio público y el uso de los mismos vendría siendo de todos los habitantes que hacen parte del territorio nacional los cuales se encuentran destinados al uso y disfrute colectivo, y en cuanto a los elementos arquitectónicos y naturales su uso o daños satisfacen una necesidad de uso público.

La Ley 9ª en su artículo 5, establece que:

*“El espacio público municipal está constituido por las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad*

*ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y usos de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación de paisajes y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativo, arenas, corales y en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituya, por consiguiente, zonas para el uso o disfrute colectivo”<sup>11</sup>.*

Se puede percibir que este concepto no limita los bienes públicos, por el contrario, extiende el alcance del concepto a todos los bienes inmuebles públicos que están destinados al uso colectivo.

El Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio debe tener en cuenta los siguientes elementos del espacio público ya que en este deben de estar definidas las políticas, objetivos y estrategias concernientes al espacio público ya sea en el territorio distrital o municipal; de igual forma la definición del espacio público en cuanto a la cobertura por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo; la definición de los programas estratégicos que permitan suplir las necesidades del espacio público en toda el área urbana; la definición del espacio público en cuanto al nivel local y sectorial dentro de los planes parciales y las unidades de actuación de las mismas, pero en el componente rural se debe de incluir una un inventario general

---

<sup>11</sup> Ley 9 De 1989 (Enero 11). Por La Cual Se Dictan Normas Sobre Planes De Desarrollo Municipal, Compraventa Y Expropiación De Bienes Y Se Dictan Otras Disposiciones. Congreso De Colombia.

de los elementos constituidos del espacio público en esta zona rural; también debe incluir la definición del sistema rural de la región en el espacio público y la interacción entre el espacio público, urbano y rural; la definición de las estrategias para la preservación y mantenimiento del espacio público.

En cuanto a los municipios o distritos, estos podrán crear un acuerdo con su organización legal, quienes son los responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público, y estos deben cumplir entre otras las funciones de elaborar un inventario del espacio público, definir unas políticas al igual que estrategias del espacio público, articular entre las distintas entidades si se involucra directa o indirectamente lo relacionado con el espacio público, elaborar y coordinar el sistema general del espacio público, como parte del plan de Ordenamiento Territorial, diseñar los subsistemas, elementos y enlaces del espacio público, definir las escalas y los criterios de intervención en el espacio público, desarrollar mecanismos de participación y gestión y su vez desarrollar la normalización y estandarización de los elementos del espacio público.

El alcalde municipal es la autoridad competente para velar por la protección y la integridad de todo el espacio público y así mismo su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, pero al hablar del cumplimiento de la función del urbanismo los municipios se encuentran en la obligación de realizar la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los distintos usos del suelo. La legislación que protege el espacio público y su correcta utilización es la siguiente:

En la Constitución Política de Colombia, los siguientes artículos protegen de la siguiente manera el espacio público:

“Art. 63. los bienes de usos público, los parques naturales... y demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables “.

“Art. 82. es deber del estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.”- constitución política de Colombia.

En la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, en relación con el derecho urbano y el espacio público, este establece la obligación de localizar los espacios públicos y su estructuración para parques, zonas verdes públicas y todo lo que equivale al señalamiento de sesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a la infraestructura pública.

En la Ley 9ª de 1989, en cuanto al tema del espacio público esta establece:

“Art. 5: entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden por tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

“Art. 6: el destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público en las áreas urbanas y suburbanas, no podrán ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el concejo intendencia, por iniciativa del alcalde, siempre y cuando Sena cambiados por otras características equivalentes”.

“ART 7o. Los municipios y la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia podrán crear de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores.”

En el DECRETO 1504 de 1998, este respecto al tema del espacio público, establece en sus artículos lo siguiente:

“Art. 6: el espacio público debe planearse, diseñarse, construirse y adecuarse de tal manera que facilite la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea esta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad, de conformidad con las normas establecidas en la ley 361 de 1997 y aquellas que la reglamenten”.

“Art. 11: el diagnóstico deberá comprender un análisis de la oferta y la demanda de espacio público que permita establecer y proyectar el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo”.

“Art. 14: se considera como índice mínimo de espacio público colectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas del largo plazo establecidos por PORTE, como un mínimo de 15 m<sup>2</sup> por habitantes, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.”

“Art. 17: las Caras y las autoridades ambientales de las entidades territoriales, establecidas por la ley 99 de 1993, tendrán a su cargo la definición de políticas ambientales, el manejo de los elementos naturales, las normas técnicas para la conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público.”

“Art. 18: los municipios y distritos podrán contratar con entidades privadas la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio o distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de uso, goce, disfrute visual y libre tránsito”.

“Art. 21: cuando existan espacios públicos de ejecución prioritaria, se podrá compensar la obligación de cesión en dinero y otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos e iniciativa de los alcaldes... “

“Art. 26: los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el Art. 1005 del código Civil.”

“Art. 6: el espacio público debe planearse, diseñarse, construirse y adecuarse de tal manera que facilite la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea esta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad, de conformidad con las normas establecidas en la ley 361 de 1997 y aquellas que la reglamenten”.

“Art. 11: el diagnóstico deberá comprender un análisis de la oferta y la demanda de espacio público que permita establecer y proyectar el déficit cuantitativo y cualitativo del mismo.”

“Art. 14: se considera como índice mínimo de espacio público colectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas a largo plazo establecidos por el POT, como un mínimo respectivo de 15m<sup>2</sup> por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo”.

“Art. 17: ... las autoridades ambientales de las entidades territoriales, establecidas por la ley 99 de 1993, tendrá a su cargo la definición de las políticas ambientales, el manejo de los elementos naturales, las normas técnicas para la conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público. “

“Art. 18: los municipios y distritos podrán contratar en entidades privadas la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico para el municipio

o el distrito del espacio público, sin que impida a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito”.

“Art. 21: ... cuando exista espacios públicos de ejecución prioritaria, se podrá compensar la obligación de cesión en dinero y otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos e iniciativa de los alcaldes...”

“Art. 26: los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrá para su defensa la acción popular consagrada en el Art. 1005 del Código Civil.”

“Art. 28: la recuperación del espacio público permanente de los parques públicos, zonas verdes, y demás bienes de uso público, el encerramiento sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, la realización de intervenciones en áreas que formen parte del espacio público sin la debida licencia, o contraviniéndola y la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento o instalaciones dará lugar a la imposición de las sanciones urbanísticas que señala el Art.104 de la ley 388 de 1997.”

Así mismo la LEY 472 DE 1998, en cuanto al tema del espacio público establece:  
“ARTÍCULO 2º. Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

“ARTÍCULO 4º. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público<sup>12</sup>”.

---

<sup>12</sup> Organización De Estados Iberoamericanos Para La Educación La Ciencia Y La Cultura Fundación Nexos Municipales. Cartilla Del Espacio Público.

Con el fin de concluir, la secretaria de planeación, es la encargada de la vigilancia del espacio público, y a su vez debe definir las políticas y lineamientos para un eficiente manejo del espacio público; así hoy en día el Plan de Ordenamiento Territorial establezca la mayoría de estas medidas o directrices para los municipios que pertenecen al país.

## **5.4 MARCO NORMATIVO**

**5.4.1 Normas Urbanísticas.** Constitución de 1991: establece el artículo 313, que corresponde a los consejos entre otras atribuciones, en cuanto a la planeación, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social de obras públicas, con lo cual de conformidad al decreto 2132 de 1992, se establece los fondos de cofinanciación tales como el nacional hospitalario, el de educación nacional, y de desarrollo rural integral y de infraestructura vial y urbana, al igual que reglamenta los usos del suelo de los límites que fije la ley, vigilando y contralando las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Con la promulgación de la ley 9° de 1989 y modificada parcialmente por la ley 2° de 1991, se establecieron dos clases de planes así:

“1- plan de desarrollo, para municipios con población mayor de 100.000 habitantes y Bogotá, D.E. intendencia especial de San Andrés y Providencia y Áreas Metropolitanas, y; 2- Plan de desarrollo simplificado, para municipios con población de menos de 50.000 habitantes.”

DECRETO 2167 DE 1992, reestructura el Departamento Nacional de Planeación, DNP, con el que se suprime la junta Nacional de tarifas, a su vez el decreto 367 de 1994 organizó la unidad de desarrollo territorial como una nueva unidad

administrativa especial de desarrollo territorial como una nueva unidad administrativa del desarrollo territorial para vincular al DNP con todas las etapas del proceso de formulación y ejecución de la descentralización fiscal y administrativa que se había puesto en marcha.

La ley 99 de 1993, la cual establecía lo referente a las licencias ambientales y la relación con la planeación y ejecución de los proyectos de desarrollo públicos y privados. La ley 60 de 1993, habilito a los municipios especialmente para desempeñar, deberes en la planeación y prestación de los servicios públicos y sociales.

Consejo de Estado Sección Primera C.P, Ernesto Rafael Ariza Muñoz, No.3575 21 de marzo de 1996.- uso y tratamiento del suelo, desarrolla el artículo 313 de la constitución política de Colombia.

En materia territorial encontramos la ley 136 de 1994, la ley 131 de 1994 sobre el voto programático, la ley 128 de 1994 sobre el estatuto de creación y funcionamiento de las áreas metropolitanas, que sustituyo el anterior decreto ley 3104 de 1979 el establecido por los artículos 348 y 373 del código de régimen municipal.

Consejo de Estado Sección Primera, Consejero Ponente. Juan Alberto Polo Figueroa, N.4302, establece la regulación del uso del suelo, no es exclusiva de los municipios, sino que a estos les corresponde la reglamentación y regulaciones nacionales sobre el uso del suelo, expedidas por el ministerio de medio ambiente y las corporaciones autónomas de medio ambiente, en cava los principios de coordinación concurrencia y subsidiariedad que consagra el art. 288 de la C.P.

Ley 388 de 1997, por medio de la cual se reforma la ley 9ª de 1989, art.105, adecuación a las normas, donde se imponen algunas de las sanciones a las infracciones que se cometieren con relación a la licencia de construcción, y en el

art. 108 nos habla de cuál es el procedimiento a seguir para la imposición de dichas sanciones.

Con el acto legislativo 1 de 2001 el cual reforma los artículos 356 y 357, se expide entonces la ley 715, la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, creando el fondo general de participaciones. Como bolsa única de recursos nacionales para las mencionadas entidades territoriales.

Ley 810 del 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; el art. 1 que modifica el 103 de la ley 388 de 1997 infracciones urbanísticas. El art. 2 que modifico el art. 104 de la ley 388 de 1997. El art. 3. Que modifico el art. 105 de la ley 388 de 1997. Art. 9 que modifico el art. 101 de la ley 388 de 1997.

#### **5.4.2 Normas Sancionatorias**

- Código Nacional de Policía, Capítulo XIII- de las contravenciones que dan lugar a suspensión a demolición, o suspensión de obra.
- Ley 388 de 1997, toda vez que es la norma que regula la infracción de omisión de licencias urbanísticas.
- Ley 1437 de 2011 CPACA en lo referente al procedimiento sancionatorio, toda vez que la licencia urbanística es un acto administrativo, por lo que se deberá llevar su investigación conforme a lo previsto en este código.

## 6. METODOLOGÍA

El método trabajado es el inductivo debido que a través de este método pueden analizarse situaciones particulares mediante un estudio individual de los hechos que formula conclusiones generales, permite el descubrimiento de temas generalizados y teorías que parten de la observación sistemática de la realidad para identificar, caracterizar y describir los contextos, actores, tiempos y espacios que involucra a los sancionados y las entidades sancionatorias.

Inicialmente se definen los aspectos o factores que estarán involucrados en el desarrollo de este trabajo:

- ◇ Tiempo: Corresponde a los momentos o etapas que estén relacionados con la vigencia de las normas y la constitución de la infracción de los ciudadanos al omitir dicha normativa urbanística: la cual comprenden desde el mes de Enero del año 2014, hasta el mes de enero del año 2018; con lo cual se determina si en ese tiempo existía la infracción, y en qué grado o nivel se encontraba; un durante: ¿de qué manera afecta al estado colombiano?; un después: ¿cómo se podría ver Colombia sin infracciones urbanísticas?
- ◇ Espacio: Se precisarán los distintos ámbitos donde se va desarrollar el proyecto, es decir el barrio San Francisco del municipio de Bucaramanga, Santander.
- ◇ Actores: ¿Quiénes han sido los más afectados?, quienes podrían beneficiarse con el cumplimiento de la normativa urbanística, o con el incumplimiento de esta.

De esta manera Se realizó un análisis jurisprudencial tomando los precedentes, fallos jurisprudenciales del Consejo de Estado, actos administrativos de las

entidades estatales que ejercen control y vigilancia, permitiendo establecer una noción de la legislación urbanística colombiana, y sus sanciones.

Por medio de visitas a las entidades estatales del municipio de Bucaramanga cuyas funciones son, el control y vigilancia del uso del suelo, así como el otorgamiento de las licencias (curaduría) para el desarrollo de actividades de construcción y edificación de obras en suelo urbano del municipio de Bucaramanga específicamente en la zona seleccionada, entiéndase esta como, Barrio San Francisco, identificando las normas que se deben aplicar en el caso concreto, así como las normas aplicables en caso de incumplimiento de las primeras, realizándose conclusiones comparativas, entre las diferentes situaciones que se presentan.

Se generaron tabulaciones que permiten demostrar con bases estadísticas la eficacia de la legislación urbanística de acuerdo a los parámetros planteados en el marco teórico, donde diferentes autores han generado una base sólida para la determinación de la eficacia normativa, en consecuencia, el uso del derecho urbano sancionatorio aplicado a las situaciones de infracción e indagación de la vigilancia que debe ejercerse.

Se concluirá resolviendo la pregunta problema de la presente propuesta y verificando que la hipótesis sea positiva o demostrando lo contrario conforme a los datos que podamos recaudar y analizar en el transcurso de la investigación.

## **7. ENTIDADES ESTATALES QUE EJERCEN CONTROL Y VIGILANCIA**

### **7.1 SECRETARIA DE PLANEACIÓN**

La secretaria de planeación municipal en Colombia es la encargada tanto de formular, como de desarrollar y así mismo vigilar que se cumpla con los planes territoriales, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible en cada uno de estos municipios.

Al establecer las funciones de la secretaria de planeación, estas son las encargadas de orientar todas las políticas y procesos institucionales de la administración municipal para poder realizar una ardua regulación del uso del suelo, teniendo como precedente la normatividad expedida por el concejo, pero sin llegar a de cumplir la normatividad nacional, que regula dicho aspecto.

También debe de encargarse de la vigilancia, en cuanto al cumplimiento de todas las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos, así mismo debe resolver todos los recursos de apelación que se hayan interpuesto en contra de las resoluciones en las que se expiden las licencias urbanísticas. En conclusión, la función general de todas las secretarías de planeación en el país, es de vigilancia y control a la hora del cumplimiento normativo urbanístico, pero sin olvidar la vigilancia que deben de ejercer con los curadores urbanos.

Pero cabe aclarar que las curadurías urbanas son las encargadas de expedir las licencias de construcción, pero sin no dejar a un lado la vigilancia que ejerce las secretarías de planeación, y es aquí donde la obtención de la licencia de construcción de todos los habitantes del territorio colombiano, garantiza el uso adecuado del suelo, para así poder mejorar tanto la calidad de vida como la seguridad de las instalaciones donde comparten y viven los habitantes; obteniendo

como perjuicio del iniciar una obra de construcción sin licencia, el incurrir en una infracción urbanística, presentándose la posibilidad de una sanción al igual que la demolición de la obra, ya que se sobre entiende que la construcción no cumple con los requisitos de seguridad del suelo.

Así mismo es importante tener en cuenta que el ordenamiento territorial es un conjunto de acciones tanto políticas como administrativas por lo tanto, es significativo la planificación, de la mano con lo establecido en la constitución y las leyes del territorio, para poder llegar a disponer en un momento preciso de instrumentos eficientes y así lograr un óptimo desarrollo territorial; las licencias de construcción es la autorización con anterioridad para lograr desarrollar edificaciones o construcciones, en áreas de circulación o zonas comunes en uno o varios predios pero sin dejar de tener presente lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, y estas específicamente comprende los usos, la edificabilidad, la accesibilidad y la volumetría, al igual que los diversos aspectos técnicos que estarían aprobados específicamente para la edificación; siendo trascendental comprender que existen varias clases o tipos de licencias urbanísticas, pero dependiendo de la obra que se quiera construir, se otorga dicha licencia; con la finalidad de que todas las personas que requieran de edificar, cumplan con esta normatividad y construyan no sin antes tener una licencia urbanística.

## **7.2 CURADURÍAS URBANAS**

Para hablar de curadurías urbanas es necesario remitirnos al concepto de descentralización, puesto que con la constitución política actual se unifico la territorialidad en departamentos y municipios, componiéndose de esta manera por 32 departamentos y 1.908 municipios y cinco distritos: el distrito capital de Bogotá, el distrito industrial y portuario de Barranquilla, los distritos turísticos de Cartagena y Santa Marta y, por último, el distrito “fronterizo” de Cubará, y se debe añadir las

entidades territoriales indígenas, las provincias y las regiones compuestas por lo menos por dos municipios de un departamento, de esta manera se distribuyó y es así como cobra vida la conocida descentralización por colaboración entendiéndose que tiene como objetivo distribuir funciones entre la administración central y los territorios o entidades que cumplen con labores especializadas, de esta forma la ley puede autorizar particulares para que se encarguen del desarrollo de algunas actividades específicas, por lo que las curadurías urbanas son un claro ejemplo de esta descentralización por colaboración en la medida en que es la actual institución que ejerce el control y vigilancia del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, o construcción sometidos a su consideración.

### **7.3 CURADOR URBANO**

De conformidad al Decreto 2150 de 1995 el Gobierno Nacional se hizo necesario el poder delegar a los particulares funciones públicas que habían sido ejecutadas por las entidades estatales de planeación, para de esta manera poder descongestionar y mejorar la planeación de las entidades territoriales, toda vez que anteriormente para la expedición de una licencia se tardaban los Departamentos Administrativos de Planeación Distrital o municipal, años en expedirla. De lo anterior podemos indicar que el curador urbano es un particular investido de funciones administrativas que desarrolla funciones que corresponden a la administración estatal.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997 en su artículo 101 se estableció que el Curador Urbano es:

*“un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación, en las zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal le haya determinado como de*

*su jurisdicción. La curaduría urbana implica el ejercicio de una función pública para verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción...”<sup>13</sup>*

El buen funcionamiento de una curaduría se observa en que son ellos mismos quienes costean el servicio de control y vigilancia, es decir el Estado no remunera su labor, son responsables por la prestación efectiva de sus servicios tanto en lo personal como en lo patrimonial.

**7.3.1 Naturaleza Del Curador Urbano.** El decreto 2150 de 1995 en su artículo 50 establece que:

*“el Curador Urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir las licencias de Urbanismo o Construcción; la Curaduría implica el ejercicio de una función pública, para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio a través del otorgamiento de licencias de urbanismo y construcción”<sup>14</sup>.*

Así, mismo encontramos que es el artículo 36 del decreto 1052 de 1998 el que nuevamente reitera que el curador urbano es un particular, cuya función principal es verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, y esta función se desempeña con la expedición de licencias de urbanización y construcción, este particular determina qué tipo de construcción se puede llevar a cabo en determinada zona del municipio o distrito.

---

<sup>13</sup> Ley 388 De 1997. Artículo 101.

<sup>14</sup> Decreto Ley 2150 De 1995. Artículo 50.

Si bien es cierto la propiedad privada es un derecho de los ciudadanos este se ve limitado en la medida en que prevalece el interés general, y son las normas urbanísticas quienes lo limitan de manera que no pueda ejecutarse cualquier tipo de obra en determinado sector, a menos que este sea acorde a las normas del derecho urbano, y cumpla esta obra dicha normativa.

## 8. LICENCIAS URBANÍSTICAS

Teniendo en cuenta que la licencia es una declaración hecha por una persona, autoridad legal, para permitir o autorizar que se ejecute cierta cosa, y de acuerdo con lo mencionado en el transcurso de esta investigación se entiende por licencia urbanística:

*“la autorización previa para 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, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial...”<sup>15</sup>*

La autoridad competente para desarrollar este tipo de autorización anteriormente era la secretaria de planeación y actualmente es el Curador Urbano, siendo esta licencia de carácter administrativo particular y concreto, puesto que le da al ciudadano un derecho particular específico de desarrollar determinada obra en cualquiera de sus modalidades tanto en espacios abiertos públicos o privados acordes con el plan de ordenamiento territorial del municipio o distrito en el inmueble de su propiedad, así mismo por ser un acto administrativo se regula por las indicaciones normativas consagradas en el Código Contencioso Administrativo.

Para poder abarcar el contenido de esta tesis, es necesario conocer un poco más acerca de las modalidades de obras que pueden desarrollarse en un inmueble, debido a que estos tipos de modalidades se esbozan en distintos tipos de licencias que podemos encontrar en el Acuerdo 7 de 1979 por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la

---

<sup>15</sup> Alcaldía De Bogotá. Unidad Administrativa Especial De Catastro Distrital. Glosario Técnico Catastral.

tierra en el Distrito Especial de Bogotá., y el Decreto 1052 de 1998 por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas.

## 8.1 LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN

Es el acto administrativo por el cual a solicitud del propietario o poseedor de un terreno se da vía libre autorizándose la construcción de algún tipo de edificación, para obtener licencia de construcción sin embargo es importante también contar con la licencia de urbanismo, es relevante para el estudio de esta licencia reconocer que todo tipo de intervención en un predio requiere de esta licencia exceptuando únicamente modificaciones menores.

Sin embargo la ley 9a. de 1989, el Acuerdo 6 de 1990, y el Decreto 1319 de 1993 incluye las reparaciones dentro de la noción de permiso, donde el Acuerdo 6 en el art. 540: “las reglamentaciones urbanísticas señalarán cuáles modificaciones no necesitan realmente de esta autorización previa de la Administración Distrital o municipal”; es así como posteriormente se crea el decreto 1052 de 1998 que modificado por el **Decreto** 1600 de 2005 define en el artículo 9 como lo siguiente:

*“Reparaciones locativas. Se entiende por reparaciones o mejoras locativas aquellas obras que tienen como finalidad mantener el inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato sin afectar su estructura portante, su distribución interior, sus características funcionales, formales y/o volumétricas.”<sup>16</sup>*

No requerirán licencia de construcción las reparaciones o mejoras locativas a que hace referencia el artículo 8° de la Ley 810 de 2003 o la norma que lo adicione,

---

<sup>16</sup> Decreto 1600 De 2005.

modifique o sustituya; están incluidas dentro de las reparaciones locativas, entre otras, las siguientes obras: El mantenimiento, la sustitución, restitución o mejoramiento de los materiales de pisos, cielos rasos, enchapes, y pintura en general, y la sustitución, mejoramiento o ampliación de redes de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, telefónicas o de gas. Sin perjuicio de lo anterior, quien ejecuta la obra se hace responsable de:

1. Cumplir con los reglamentos establecidos para la propiedad horizontal y las normas que regulan los servicios públicos domiciliarios.
2. Prevenir daños que se puedan ocasionar a terceros y en caso de que se presenten, responder de conformidad con las normas civiles que regulan la materia.
3. Cumplir con los procedimientos previos, requisitos y normas aplicables a los inmuebles de conservación histórica, arquitectónica o bienes de interés cultural”<sup>17</sup>.

## **8.2 LICENCIA AMPLIACIÓN**

Por esta licencia se entiende que es el acto administrativo que expide la curaduría urbana para aquellos casos en donde se incrementa el área construida, de conformidad con el decreto 1600 de 2005 el artículo 7 numeral 2, se indica que es solicitada para: “incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar”<sup>18</sup>.

## **8.3 LICENCIA DE ADECUACIÓN**

---

<sup>17</sup> Decreto 1600 De 2005. Artículo 9.

<sup>18</sup> Decreto 1600 De 2055. Artículo 7, Numeral 2.

Es el acto administrativo que se tramita para obras que buscan hacer viable una estructura, se presenta esta situación cuando se quiere dar un uso específico a cierto terreno, ejemplo de ello es convertir un predio en un parqueadero o destinar el inmueble a uso comercial, en caso que se vaya a realizar dicha adecuación a un inmueble de propiedad horizontal deberá ceñirse a los mandatos del reglamento de propiedad horizontal para su solicitud deberá ir adjunto el acta de asamblea que aprueba dicha adecuación, lo anterior es de acuerdo a lo establecido en el decreto 1600 de 2005.

#### **8.4 LICENCIA DE MODIFICACIÓN**

Se reconoce como el acto administrativo que autoriza la modificación el diseño arquitectónico o estructural de una edificación, sin llegar a incrementar el área construida; cuando hablamos de modificación de la edificación se indica que puede darse de dos maneras, interna y externa, donde la segunda son los cambios que puedan hacerse a la fachada o elementos arquitectónicos.

#### **8.5 LICENCIA PARA OBRA NUEVA**

Esta licencia, se expide con la finalidad de construir o edificar una nueva obra, ya sea una casa, edificio, etc., pero para poder obtener esta licencia, es importante que el lote en el cual se va a llevar a cabo la construcción sea edificable; y se podría llegar a implicar la demolición de una edificación anterior, para su otorgamiento.

#### **8.6 LICENCIA DE CERRAMIENTO**

Esta licencia otorga la posibilidad de realizar un cerramiento, ya sea por medio de una estructura metálica o muro, permitiendo dividir un predio o una parte de este, con el exterior o con un predio que colinde con el mismo. Ej. Cerramiento de lotes con muros, rejas metálicas, cerramiento de antejardines con muros, rejas metálicas, antepechos, etc.

## **8.7 RECONOCIMIENTO DE CONSTRUCCION**

Las construcciones terminadas ante del 9 de Agosto de 1996e sin haber tramitado y obtenido la respectiva licencia podrían legalizar la construcción ilegal sin embargo deberá cumplir con los requisitos de la norma urbanística vigente para el momento de la legalización, si esta no cumple con estos requisitos entonces se solicitara por parte del curador urbano dentro de los 60 siguientes a la solicitud tiempo máximo que debe ser acatado la adecuación de la obra para de esta manera poder legalizarla, so pena de negarse su legalización.

## 9. PROCEDIMIENTO DE INDAGACION

Por disposición legal y constitucional es competencia de los alcaldes locales y municipales ejercer el control y vigilancia para que las normas urbanísticas sean acatadas por los administrados y cumplan con lo autorizado en sus licencias de construcción, toda vez que así lo establece el artículo 315 de la carta política quien reconoce al alcalde como la primera autoridad de policía, expresando lo siguiente:

*“Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. **El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.** La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes...”<sup>19</sup>.*

Es el decreto 1421 de 1993 en su artículo 86 en el numeral 9, el cual le atribuye al alcalde la facultad de imponer las sanciones derivadas de las infracciones urbanísticas, “Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los

---

<sup>19</sup> Constitución Política De Colombia. Artículo 315.

casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y, ante quién” conforme a los criterios de justicia y equidad, y el principio de proporcionalidad.

## **9.1 INFRACCIONES URBANÍSTICAS**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 103, que fue modificado por el artículo 1 de la ley 810 de 2003 se considera que:

*“...toda 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...”<sup>20</sup>*

Indica además, que pueden llegar a ordenarse la demolición de obras, y además iniciarse un proceso de responsabilidad civil o penal según sea el caso, y como medida de la infracción será considerada entre grave o leve dependiendo la afectación que ocasione, adicional a esto, se encuentra que no solo la omisión de solicitud de licencia es infracción urbanística, sino que otras situaciones pueden ser motivo de infracción urbanística, entre las cuales podemos destacar la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público, con cualquier tipo de amoblamiento de instalaciones o construcciones que serán determinados por la autoridad competente en el municipio o distrito, sin tener tampoco la licencia adjudicada.

---

<sup>20</sup> Ley 810 De 2003. Artículo 103.

## 10. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

El procedimiento administrativo debe ceñirse a los principios establecidos en el art. 3 de la ley 1437 de 2011, entre los cuales podemos encontrar el principio de eficacia con el objetivo de que las autoridades efectúen el procedimiento evitando decisiones inhibitorias, dilaciones que retarden el procedimiento, por lo cual de oficio propone el saneamiento de las irregularidades procesales.

Las actuaciones administrativas de oficio se establecen en el artículo 47 de la ley 1437 de 2011 y están sujetos a los presupuestos de existencia e identificación del presunto responsable, por lo que cabe consignar que se considera investigación de oficio la actuación que se adelante producto de una queja, denuncia o petición y no necesariamente las que se conozcan producto de la percepción directa de la autoridad competente puesto que en los dos casos quien decide iniciar la investigación es la autoridad, en este y la no caducidad sancionatoria, así mismo debemos mencionar que se adelantan por escrito.

Para iniciar el análisis del procedimiento administrativo debemos entender que éste se puede dividir en dos, la primera es la etapa de actuación administrativa y la segunda en una etapa de recursos, e inicia por medio de una petición de interés general o bien sea particular.

La infracción urbanística trae consigo un necesario régimen sancionatorio que debe resolver en gran parte el perjuicio que se ocasiona al interés colectivo y la administración del Estado, es por esta razón que surge la Ley 388 de 1997 y 232 de 1995, cuyo objetivo es incentivar por medio de la coerción a las personas a obtener los correspondientes permisos para adelantar sus obras, el alcalde o quien este delegue, de oficio o a petición de parte, impondrá la suspensión inmediata de las obras respectivas, hasta que se haya resuelto la causa que ocasiono dicha suspensión.

Con el fin de promover el buen uso del suelo así como su preservación y el desarrollo armónico del municipio, la ley 388 de 1997 regula los mecanismos y las acciones urbanísticas que pueden ejecutarse para imponer las respectivas sanciones que podrán consistir en multas desde los 70 hasta los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes, las ordenes policivas de suspensión y el sellamiento de la obra o la suspensión de servicios públicos domiciliarios, así como la demolición total o parcial de lo construido como es establecido en el artículo 104 de la misma ley, ratificado por el artículo 86 del decreto ley 1052 de 1998, sanciones que serán definidas por los alcaldes municipales y distritales o quien haga sus veces, de acuerdo a la disposición normativa del numeral 7 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997 que reza así:

“7. El alcalde municipal o distrital, indelegablemente, será la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas, por parte de los curadores urbanos”<sup>21</sup>.

En lo referente al procedimiento que se debe llevar a cabo para la imposición de la respectiva sanción a la infracción cometida, es el artículo 108 de la ley 388 de 1997, quien establece que se regirá por el código contencioso administrativo siempre y cuando sean compatibles con la ley en mención.

De manera que es la ley 1437 de 2011 quien regula el procedimiento que se ejecutará para sancionar las infracciones urbanísticas, pero que de acuerdo al artículo 308 será de esta manera, solo para las infracciones que se han cometido con la entrada en vigencia de esta ley.

---

<sup>21</sup> Ley 388 De 1997.

La Ley 388 de 1997 manifiesta que las Inspecciones de Control Urbano y Ornato, deben aplicar las disposiciones contempladas en la primera parte del Código Contencioso Administrativo, esto en lo relacionado a comunicar o notificar al interesado que se ha iniciado un proceso investigativo, para que este pueda ejercer su derecho de defensa, es decir el primer paso que se debe llevar a cabo para iniciar la investigación es el de notificar a la contra parte, estos a su vez deben presentar los respectivos descargos, con lo que se abre posteriormente una etapa probatoria y al terminarse esta etapa el despacho toma las respectivas decisiones donde principalmente se concreta con la orden de adecuación a las normas de urbanismo, que para el caso manifiesta la norma que se da un término de 60 días, así mismo señala la ley 810 del 2003 que habiendo vencido el termino no se ha cumplido con lo ordenado en la resolución, con colaboración de la Secretaría de Infraestructura y Fuerza Pública, se procederá con la demolición si es necesaria, y su vez la imposición de multas de acuerdo con lo establecido en la resolución.

La Inspección de Control Urbano y Ornato I reporta que en primer término no todas las 6000 infracciones dan lugar a sanción, por cuanto lo anterior se establece dentro de un proceso luego de evaluar el material probatorio obrante y llegado el caso de sancionar, primero dentro de la Resolución se otorga un plazo prudencial de dos meses para la respectiva adecuación a la normatividad urbanística; una vez notificado el acto administrativo se verifica por parte de la Secretaría de planeación el cumplimiento o incumplimiento de lo ordenado, en adelante se procede a hacer efectiva la multa y enviar a cobro coactivo en la Tesorería Municipal.

En lo corrido del año a partir de marzo 07 de 2012 en la Inspección 1 de Ornato, se han revisado cerca de 600 procesos en los cuales en 240 expedientes se dictó o existía Resolución Sancionatoria, para hacerla efectiva en las Dependencias competentes. De igual forma, en la Inspección de Control Urbano y Ornato II clarifica que de las 6.000 visitas reportadas por la Secretaria de Planeación, por lo menos en un 30% de las mismas no fue posible iniciar procesos por deficiencia de la

exactitud y claridad de la identificación de los elementos constitutivos de la infracción ya sea por tratarse de temas que no eran competencia de la Inspecciones de Control Urbano y Ornato o por tratarse de temas como perturbación a la posesión en sus diversas manifestaciones, cuya investigación corresponde a las Inspecciones Civiles o Juzgados Civiles Municipales según el tiempo transcurrido siendo estas la de mayor demanda; otras por tratarse de parqueaderos al interior de establecimientos de comercio y rampas de acceso, tema exclusivo por ser de funcionamiento para el establecimiento, no de infracción urbanística, así mismo otras por ser tema de andenes y bolardos siendo competencia de Infraestructura etc., por lo tanto, muchas versaron sobre temas en los que la Secretaria de Infraestructura no debió intervenir generando así serios inconvenientes para la secretaria del Interior con trascendencia incluso judicial. Durante el año 2011, en la inspección de Ornato III solamente se pudo llegar al fallo de 160 procesos entre absolutorios por adecuación a las normas nulidades y multas por demolición.

## **11. ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD**

### **11.1 ANÁLISIS DE LA LEY 388 DE 1997**

Esta norma es una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y se entiende por Ley Orgánica aquella que requiere de la constitución para poder regular diversos temas, por la importancia de la materia que regula, ya que en la mayoría de las ocasiones estas normas deben regular derechos fundamentales, y para que dichas normas sean aprobadas debe de estar de acuerdo la mayoría absoluta o en algunos casos la mayoría cualificada del ente legislativo.

Por lo anterior, el territorio se convierte en un escenario físico en donde se debe de realizar o idear procesos de desarrollo, por esta razón se constituye el Ordenamiento Territorial (OT) en el cual se establece la organización integral del territorio colombiano y debido a que en los municipios de Colombia se han presentado problemas respecto al ordenamiento territorial y a su vez el medio ambiente, en especial el tema de la construcción ilegal la cual se realiza sin cumplir con las directrices otorgadas por la ley afectando el entorno geográfico o ambiental, teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario implementar este tipo de normatividad en nuestro Ordenamiento , ya que es la encargada de regular las sanciones por el incumplimiento de la normatividad urbanística.

Teniendo esta ley como objetivos principales la armonización y actualización de disposiciones contenidas en la ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema nacional Ambiental; de igual forma establecer mecanismos que permitan a su vez al municipio promover el ordenamiento territorial y el uso equitativo y racional del suelo, preservando y defendiendo el patrimonio ecológico y cultural; así mismo busca la prevención de desastres en lugares de alto riesgo, ajustándose la utilización del suelo a la función

social de la propiedad, permitiendo esto, cumplir con los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos y velar por la creación y la defensa del espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; y por ultimo promover la armoniosa compaginación entre la nación, las entidades territoriales administrativas y de planificación, las autoridades ambientales, y las demás autoridades, ya que llegándose a tener dicha armonización entre estos servidores del estado se llega al cumplimiento de las obligaciones que prescriben al estado en el ordenamiento del territorio, logrando así un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes.

El ordenamiento territorial, comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación que deben ser emprendidas por cada municipio o distrito, a fin de disponer instrumentos para la orientación y el desarrollo del territorio, la transformación y ocupación del espacio, teniendo presente las estrategias de desarrollo socioeconómico, ambiental, tradiciones históricas y culturales. Complementado esta norma la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones sobre el territorio, fundamentando el desarrollo sostenible en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos. El Plan De Ordenamiento Territorial que los municipios deben de implementar se establece como le instrumento básico para el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial en los municipios, teniendo este plan un conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas con la finalidad de administrar y orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Esta norma establece los componentes de los Planes De Ordenamiento Territorial, los cuales se divide en:

1. Componente general: el cual establece objetivos, estrategias y contenidos estructurales a largo plazo, que buscan complementar el desarrollo municipal y distrital.
2. Componente Urbano: es el instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico, clasificado como suelo urbano y de expansión.
3. Componente Rural: es el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabeza municipal, al igual que el buen manejo o utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructura y equipamientos básicos para el servicio en suelo rural.

Cabe resaltar que para la elaboración y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, se deben tener en cuenta las siguientes normas de superior jerarquía, como lo son la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y demás sobre conservación, preservación y uso de las áreas consideradas como patrimonio cultural, ya sea histórico, artístico o arquitectónico; la localización de infraestructuras básicas, como lo son la red vial, puertos y aeropuertos, saneamiento básico y directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. La función del ordenamiento territorial se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, con referencia a las normas urbanísticas y la intervención en los usos del suelo, regulando las normas urbanísticas del suelo, la ocupación y el aprovechamiento del suelo, definen la naturaleza y consecuencias de las actuaciones urbanísticas. La clasificación del suelo en esta ley se establece en:

1. Suelo Urbano: áreas del territorio destinadas a usos urbanos, con infraestructura vial y redes primarias de SP, posibles de urbanización.

2. Suelo de Expansión: Porción del territorio destinada a la expansión urbana, habilitada para uso urbano durante la vigencia del POT.
3. Suelo Rural: Terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o destinación agrícola, ganadero, forestal, explotación de RN; y dentro de este suelo se encuentra el suburbano, que son las áreas dentro del suelo rural que mezclan usos del suelo y formas de vida ya sea campo o ciudad.

En cuanto a las licencias y sanciones urbanísticas, se implementa que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, es necesario solicitar ante el ente autorizado para emitir licencias, la respectiva licencia de construcción urbanística, y así mismo será necesaria la licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de inmueble o para la intervención del mismo; siendo la licencia urbanística la acción administrativa de carácter particular y concreto, expedida por el curador urbano del municipio en el cual se pretende realizar una obra, este otorgamiento implica la adquisición de derechos de construcción y desarrollo, basándose en los términos y condiciones otorgados en el acto administrativo, no sin antes dejar a un lado, que debe ser fundamental el cumplimiento de las normas urbanísticas y sismorresistentes, al igual que todas las reglamentaciones sobre el uso y aprovechamiento del suelo.

Al hablar del curador urbano, este es el encargado de analizar, tramitar y otorgar las licencias diversas licencias ya sea de construcción o de parcelación, etc., dicho ejercicio es de función pública y esta será por periodos individuales de cinco años, pero estos podrán ser designados nuevamente para el desempeño de dicha función, pero no sin antes pasar por una evaluación sobre el papel que ejerció por parte de

los alcaldes municipales o distritales. El alcalde municipal o distrital, será el encargado de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos.

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de sanciones que se establecen así:

“1o. Multas sucesivas que oscilarán entre cien (100) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o 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 al plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios o destinados 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 responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.

2o. Multas sucesivas que oscilarán entre setenta (70) y cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento 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 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 que más adelante se señala, así como quienes usen o destinen inmuebles en contravención a las normas sobre usos del suelo.

3o. Multas sucesivas que oscilarán entre cincuenta (50) y trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando ésta haya caducado, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento 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 destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos.

4o. Multas sucesivas entre treinta (30) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.

En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en áreas que formen parte del espacio público, sin la debida licencia o contraviniéndola, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala.

5o. 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.

*“PARAGRAFO 1o. Si dentro de los plazos señalados al efecto los infractores no se adecuan a las normas, ya sea demoliendo las obras realizadas en terrenos no urbanizables o parcelables, solicitando la licencia correspondiente cuando a ello hubiere lugar o ajustando las obras a la licencia, se procederá por la autoridad competente a la imposición de nuevas multas sucesivas, en la cuantía que corresponda teniendo en cuenta la reincidencia o reiteración de la conducta infractora, sin perjuicio de la orden de demolición, cuando a ello hubiere lugar y la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios”<sup>22</sup>.*

## **11.2 ANALISIS DE LA LEY 810 DEL 2003**

Inicialmente debe mencionarse que esta ley es la que desarrolla más a fondo la figura de las curadurías urbanas, modificando la ley 388 de 1997 y el curador, obedeciendo al fenómeno de la descentralización por colaboración, en la cual se les atribuye las funciones de la secretaria de planeación municipal a particulares, que se desarrolla de forma más completa en el decreto 564 del 2006, a su vez desarrolla la importancia de las licencias urbanísticas para poder realizar las construcciones en propiedad privada o el uso del espacio público, protege la planeación; el uso del suelo, la protección del medio ambiente, el patrimonio cultural, y el espacio público.

---

<sup>22</sup> Decreto 2111 De 1997. Tomado De : [Http://Normograma.Sena.Edu.Co/Normograma/Docs/Decreto\\_2111\\_1997.Htm#1](http://Normograma.Sena.Edu.Co/Normograma/Docs/Decreto_2111_1997.Htm#1)

Es importante mencionar que la propiedad privada no es absoluta en la medida en que para realizar cualquier tipo de construcción o modificación en los predios se requiere de previa autorización de la autoridad competente, y esta autorización será la licencia urbanística correspondiente, debe ir acorde al plan de ordenamiento territorial.

Podemos decir de esta norma que es una norma válida de conformidad con lo establecido por los postulados de Bobbio toda vez que es expedida por el congreso de la república, de conformidad al procedimiento que se establece en la comunidad, cumple los principios de publicidad, y está vigente para ser aplicada. Para determinar la eficacia de esta ley se debe analizar sus artículos, y encontramos que es una norma que consta de 14 artículos, donde describe en su artículo 9 las funciones del curador urbano la forma en que este será elegido, y el periodo en el cual desempeñará su función pública.

En el artículo No. 7 crea una obligación a los notarios y registradores, donde estos no podrán autorizar ni inscribir según el caso, ningún tipo de escritura que requiera licencia urbanística. La ley 810 de 2003 sanciona con multas desde 8 salarios mínimos diarios, por metro cuadrado, siendo esta sanción la mínima impuesta en toda la ley según sea la infracción, hasta 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, siendo esta la más alta. De igual forma como sanción de esta norma encontramos la demolición de la obra en caso de no cumplirse con la adecuación de la obra a los parámetros de la curaduría, es decir el otorgamiento de la licencia correspondiente.

Adicional a lo anterior se observa que para la ocupación del espacio público traerá consigo la sanción de multas que oscilará entre los 12 y 25 salarios mínimos diarios sin superar los 400 salarios mínimos mensuales vigentes, si se ocupa el espacio público y no hay previa autorización de la autoridad competente, y para parques y zonas verdes garantizando que la transparencia del cerramiento sea de un 90%

para la ciudadanía, y que no se afecta su destinación de uso común. Se debe mencionar que la ley conlleva la suspensión de servicios públicos como sanción en los casos; de parcelación, urbanización o construcción en terrenos no urbanizables o no parcelables, de igual forma e la parcelación, urbanización o construcción en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.

Finalmente, en el párrafo del artículo 2 se menciona que la modalidad de grave se le da a toda infracción urbanística contemplada en la ley de estudio si genera impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de los recursos naturales o del patrimonio arquitectónico y cultural la reincidencia de la falta, de igual forma que la contravención a normas urbanísticas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial.

### **11.3 ANALISIS DE LA LEY 1437 DEL 2011**

Regula el Código de Procedimiento Administrativo; y de lo Contencioso Administrativo, empezó a regir en nuestro país desde el 2 de julio de 2011; en lo referente a la aplicación de las normas urbanísticas y las sancionatorias su procedimiento se trata de la administración pública, y deberá llevarse conforme a lo que establece la ley de análisis, bajo el debido proceso, los principios de igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

La finalidad de la entrada en vigencia de la presente Ley, es la de reducir los trámites legales y de esta manera involucrar el principio de oralidad con el fin de disminuir la congestión judicial administrativa y mejorar la celeridad de los procesos. Con el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, los procedimientos administrativos se adelantarán por escrito, verbalmente, o de manera electrónica, de igual forma si se efectúan diversas actuaciones de una

misma investigación se llevaran a cabo acumulándose todos los trámites y se desarrollara de esta manera en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación, se debe señalar que durante el transcurso de la actuación administrativa y hasta tomarse una decisión de fondo, se pueden aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición de parte, lo anteriormente mencionado en lo que atañe a la parte general de un procedimiento

En cuanto a un procedimiento sancionatorio, cabe resaltar que desaparece la “vía gubernativa” debido a que el procedimiento administrativo será uno, empezando con la recepción de la petición o de la apertura de la investigación hasta la resolución de los recursos, su interposición de recursos se amplía de 5 a 10 días hábiles y para resolverlos se tendrán dos meses para el procedimiento general, transcurrido este tiempo si no se ha resuelto se procede a aplicar el procedimiento administrativo negativo, y en cuanto al procedimiento sancionatorio se tendrá un año para resolverlos.

La manera en que se inicia el proceso sancionatorio urbanístico es de dos maneras por, medio de queja, si de esta queja resulta que el proceso no compete a la Alcaldía se traslada a la entidad competente dándose respuesta a la persona que interpuso dicha queja; si por el contrario se haya competente a la alcaldía se incorporan los documentos y se reasigna por el sistema de gestión al profesional del área jurídica.

Se inicia la investigación preliminar proyectando auto de pruebas para firma del alcalde como máxima autoridad del municipio donde se ordena, por medio de comunicaciones:

- ❖ Visita de verificación por parte del ingeniero y/o arquitecto.
- ❖ Oficiar a las entidades que se estimen pertinentes.
- ❖ Practicar las demás pruebas que se estimen pertinentes y conducentes.
- ❖ Comunicar al que interpone la queda de inicio de la preliminar.

- ❖ Que se elaboren y envíen por parte del auxiliar los oficios comunicaciones y memorandos ordenados

Posteriormente se realiza la visita técnica de verificación por parte del ingeniero o arquitecto encargado, dejando informe de si se exhibe o no la licencia de construcción, por medio de una fotocopia o informe fotográfico, conociendo esta información obtenida como informe técnico.

Como siguiente paso se evalúa el informe técnico y demás pruebas conducentes y pertinentes practicadas. En caso que no sea necesario formular cargos se procede con ello, proyectando auto administrativo disponiendo el archivo de la preliminar, y se ordena notificar esta situación a los interesados; por el contrario si existe mérito para formulación de cargos, por ejemplo no se tiene Licencia de Construcción, o la obra no se ajusta a lo aprobado en la licencia, se dispone a expedir Auto de trámite de suspensión y sellamiento de obra, firmado por el Alcalde, así mismo se ordena al auxiliar administrativo dirigir oficio al Comando de Policía, solicitando se materialice lo expuesto en el auto de trámite, es importante dar claridad que dicha medida impuesta va dirigida a evitar que se continúe construyendo, y no a impedir el ingreso o el ejercicio de actividades diferentes al desarrollo de la obra.

Si se adecua lo establecido en la licencia urbanística o se tramita dicha licencia cumpliendo los requisitos, se establece el archivo preliminar; si de lo contrario no se adecua, entonces se procederá a realizar el trámite sancionatorio final conforme al trámite administrativo así;

- a) Auto de formulación de cargos, Procede recurso después de notificado al investigado quien cuenta con 15 días hábiles para proferir sus descargos, solicitar o aportar pruebas.

- b) decretada la práctica probatoria, se tendrá de un término de máximo 30 días para proceder a practicarlas, si son varios los investigados se acrecentará el termino hasta 60 días hábiles.
- c) Cuando se vence el término anterior y se ha ejecutado la práctica probatoria se corre traslado por 10 días hábiles al investigado para presentar alegatos.
- d) El funcionario de la competencia tendrá 30 días hábiles para decidir respecto del proceso, se revisa el acervo probatorio y proyecta acto administrativo que debe contener:
  - ❖ La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.
  - ❖ El análisis de los hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
  - ❖ Las normas infringidas con los hechos probados.
  - ❖ La decisión final que puede ser; Archivo, multa y/o demolición.
- e) Si se interpone algún tipo de recurso, se resuelve expidiendo otro auto y una vez ejecutoriado el fallo se da tramite dando cumplimiento a lo ordenado en la primera o segunda instancia según sea el caso.
- f) Se procede a verificar que se haya cumplido el fallo para solicitar el archivo.

#### **11.4 ANALISIS DE LA LEY 1801 DEL 2016**

Esta Ley establece que, el control policivo se encuentra respaldado con multas que llegan hasta los doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes dependiendo del estrato donde se cometió la infracción, el área intervenida y el espacio. El Código Nacional de Policía y Convivencia, busca la interacción de una manera pacífica, respetuosa y armónica entre todas las personas que hacen parte del territorio nacional colombiano, siendo esta ley un conjunto de normas que orienta todo aquel comportamiento humano, estableciendo en ella las obligaciones y deberes de las personas en la convivencia dentro del país; establece de igual forma los comportamientos, medios, medidas y procedimientos de policía que se pueden

llegar aplicar para cada caso en particular, promoviendo una sana convivencia y buenos hábitos, convirtiéndose esta normatividad en incluyente y aplicable a las realidades que se generen actualmente, conteniendo derechos y deberes que deben de tener las personas, con la finalidad de garantizar que se pueda llevar una convivencia en paz y armonía.

Pero es de importante relevancia para nuestra investigación resaltar de esta norma el Título XIV Capítulo I, contiene lo relativo a los comportamientos de los ciudadanos que afectan la integridad urbanística y el cuidado de la integridad del espacio público, siendo esta una novedad para dicha norma, ya que anteriormente la Policía Nacional no tenía esta competencia; puesto que, ellos podrán realizar función de control a todos los comportamientos que son contrarios a la integridad urbanística, ya sea de los inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público. Es causal de agravación de la conducta realizada, cualquier infracción urbanística que se encuentre en el código establecida en el artículo 135, pero estas deben de generar un impacto ambiental o un deterioro irreparable de los recursos naturales, o ya sea del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico y cultural, así mismo repetir o recaer nuevamente en la infracción de las normas urbanísticas que se encuentran establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial; es importante tener presente que si un ciudadano comete una infracción urbanística y no se presenta un acto administrativo en firme, a la fecha de expedición de este código el 29 de julio de 2016, se podrá resolver la infracción a través de lo establecido en este código siempre y cuando sea más favorable para el infractor; y las multas que se efecturaran se tasarán en salarios mínimos legales mensuales vigentes o diarios vigentes, por lo tanto quien incurra en los comportamientos señalados en el artículo 135 del presente código, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

Tabla 1. Código Convivencia Policía Nacional

<b>COMPORTAMIENTOS</b>	<b>MEDIDA CORRECTIVA APLICAR</b>
Numeral 1	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 2	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 3	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 4	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes.
Numeral 5	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 6	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 7	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 8	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión temporal de la actividad.
Numeral 9	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 10	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.

Numeral 11	Multa especial por infracción urbanística; Suspensión definitiva de la actividad.
Numeral 12	Multa especial por infracción urbanística; Demolición de obra; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 13	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 14	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 15	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 16	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 17	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 18	Suspensión de construcción o demolición; Remoción de bienes.
Numeral 19	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 20	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 21	Suspensión de construcción o demolición.
Numeral 22	Suspensión de construcción o demolición; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.
Numeral 23	Suspensión de construcción o demolición; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles.
Numeral 24	Suspensión de construcción o demolición.

Fuente: Ley-1801 Código Nacional Policía.

En cuanto a la caducidad de la acción, se constituye que el término máximo que se tiene para poder realizar el ejercicio policivo de control urbanístico, es de 3 años, cuando sean casos establecidos en el literal A artículo 135 del mismo código; siendo también comportamientos inadecuados de convivencia el llegar a construir fuera de los linderos o límites del terreno, el no acatar las normas de construcción e invadir la propiedad de predios vecinos, y el no tener los permisos para construir por parte de las alcaldías, planeación y curaduría urbana; entendiéndose por esto, que es importante respetar las normas urbanísticas y que si llegado el caso no se hiciera, este nuevo código de policía en este título en particular, se convierte en un veedor, con la finalidad de vigilar y corroborar cualquier acción que es contraria a lo establecido por las normas urbanísticas.

Respecto al espacio público, este código establece que, es un conjunto de bienes ya sean muebles e inmuebles, destinados a satisfacer las necesidades colectivas, que trascienden los límites de los intereses individuales de las personas en el territorio nacional, puesto que estos bienes muebles e inmuebles pueden llegar a ser de uso público, fiscales, con importancia ambiental o ecológica, arquitectónicos, naturales, etc...; siendo estos aquellos bienes que están en continuo uso disfrute o goce de todas las personas que pertenecemos al territorio colombiano, y es significativo establecer que los lugares que conforman el espacio público son: el subsuelo, el espectroelectromagnético, áreas de circulación peatonal, áreas de recreación pública, franjas de retiro de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, riberas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes, las instalaciones, redes de circulación de los servicios públicos, etc....; de tal manera que los comportamientos que atentan contra la integridad del espacio público son 12 en total, encontrándose establecidas en el artículo 140 de la presente ley, y quien incurra en uno o más de los comportamientos señalados en este artículo será objeto de la aplicación de las siguientes sanciones:

Tabla 2. Sanciones establecidas en el artículo 140

<b>COMPORTAMIENTOS</b>	<b>MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL</b>
Numeral 1	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 2	Multa General tipo 3.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles.
Numeral 4 <b>&lt;Numeral CONDICIONALMENTE exequible&gt;</b>	Multa General tipo 1.
<b>COMPORTAMIENTOS</b>	<b>MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL</b>
Numeral 5	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Remoción de bienes.
Numeral 7	Multa General tipo 2; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la Ley <u>1566</u> de 2012.
Numeral 8	Multa General tipo 2; Destrucción de bien.
Numeral 9	Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.

Numeral 10	Multa General tipo 4.
Numeral 11	Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
Numeral 12	Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.

Fuente: Ley-1801 Código Nacional Policía.

Con la ley de estudio se establece que es por medio del proceso verbal abreviado de acuerdo con la ley 1801 de 2016 se establece como el procedimiento por el cual se deben tramitar los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía, por lo que de esta manera en las investigaciones que se iniciaran a partir de la vigencia de la presente ley el procedimiento será conforme lo dispone la ley, de esta forma en sentencia C-349-2017 el Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido señala que, *“los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores conocen: ...(b) en primera instancia de los comportamientos que conduzcan a las medidas de suspensión de construcción o demolición, demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205; restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas; multas y suspensión definitiva de actividad.”*

## 12. ANALISIS DE EFICACIA SEGÚN LA TEORIA DE BOBBIO

No todo lo eficaz es derecho y todo lo que es derecho no siempre es eficaz, es por esta razón que el análisis normativo desde lo que plantea la tesis de Bobbio debe entonces hacerse desde tres criterios así;

- A) si la norma jurídica es justa o injusta.
- B) si la norma jurídica es válida o invalida.
- C) si la norma jurídica es ineficaz o eficaz.

El valor de la norma jurídica es lo que en ella se describe entonces se tiene que obligar, prohibir, permitir o autorizar una determinada acción y nada más; de esta manera para el derecho la norma tiene un sentido objetivo, y se determina en la conducta desplegada con una norma valida, y en un sentido subjetivo, entrando a revisar la voluntad para desarrollar determinada conducta. El valor para el derecho es entendido en sentido objetivo, esto es, valor en relación de una conducta con una norma objetiva válida y no la relación de un objeto en el deseo o voluntad de un hombre, pues ello equivale al valor en sentido objetivo.

Es importante resaltar en el análisis que se desarrolla de la norma jurídica que puede presentarse que esta no es efectivamente aplicable, sin embargo, esto no implica que su ineficacia derive en invalidez. Sobre la validez de una norma, no se sigue que ella sea justa o injusta y viceversa; de acuerdo con los planteamientos de Bobbio, para determinar la eficacia o ineficacia de una norma jurídica, se debe dirigir a un estudio histórico social y plantearnos la pregunta de si es o no cumplida la norma jurídica por las personas de la sociedad a quienes van dirigidas, adicional a esto en caso de ser violada si se hace valer con medios coercitivos por la autoridad

que la ha impuesto de esta manera para medir la eficacia se deben establecer los siguientes niveles:

- ❖ Normas que se cumplen universalmente de manera espontánea, (son normas generales) las cuales son las más eficaces.
- ❖ Normas que se cumplen en la mayoría de los casos, solo cuando van acompañadas de coacción.
- ❖ Normas que se violan incluso aplicando la coacción siendo estas las más ineficaces.

Para determinar la eficacia de la norma jurídica Norberto Bobbio establece unos Criterios de valoración; entre los cuales encontramos el criterio de eficacia, y de conformidad a lo que establece una norma puede ser válida sin ser eficaz, ejemplo de ello se puede encontrar en las normas de tránsito que son válidas conforme a lo que establece el ordenamiento jurídico colombiano, sin embargo, no son eficaces.

Como segundo criterio de eficacia planteado se tiene que una norma puede ser eficaz sin ser válida, lo cual podemos encontrarlo en las normas sociales que se cumplen por costumbre, como las normas de comportamiento, pero esa aplicación constante en los círculos sociales que se hace habitual, no puede decirse que hace parte de un sistema jurídico, por lo que se entiende que no adquieren en ningún sentido una validez jurídica, pero puede seguir siendo eficaz.

Como cuarto criterio de valoración en relación con la eficacia abarcamos el tema de la justicia en donde Bobbio considera que una norma jurídica puede ser justa sin ser eficaz, como aquella norma que establece el uso de cinturón para los conductores, es justa toda vez que busca proteger la vida de las personas, así mismo no es eficaz debido a que no es cumplida por todas las personas que conducen; de esta manera también Bobbio resalta la importancia de la validez en

este sentido, puesto que si una norma jurídica no es válida con mayor razón tampoco es eficaz.

Como quinto y último criterio en relación con la eficacia se debe mencionar que la norma jurídica puede ser eficaz sin ser justa, y de esta manera entonces Bobbio separa esta premisa de la validez, considerando que la justicia es independiente de la validez y a su vez independiente de la eficacia. Toda vez que aquí se debe tener en cuenta el concepto de justicia, y se indica que puede una norma ser cumplida sin embargo esto no significa que sea justa, la esclavitud es ejemplo de ello la esclavitud. Cuando hablamos de la eficacia de la norma estamos hablando de una aceptación de la norma y su acatamiento, siendo una norma eficaz si es cumplida por sus destinatarios, alejando la percepción de si es justa o válida, e ineficaz si es totalmente desobedecida.

De conformidad a lo anteriormente esbozado en la tesis de Bobbio en lo que a la eficacia de la norma jurídica se refiere, el análisis de la norma urbanística en la presente investigación se determinara en tres parámetros así;

- ❖ Solicitud de licencias urbanísticas, en el barrio san francisco del municipio de Bucaramanga, entre el año 2014 al año 2018.
- ❖ Incumplimiento de la licencia urbanística solicitada, y el incumplimiento de omisión de la solicitud de la licencia urbanística
- ❖ Y la ocupación del espacio público

Para lo anteriormente explicado se debe tener en cuenta los niveles de construcción en el periodo comprendido entre enero del año 2014 y enero del año 2018.

Los niveles de licencias urbanísticas solicitadas y otorgadas en un periodo de tiempo comprendido entre enero del año 2014 y enero del año 2018, lo encontramos en las solicitudes radicadas en ese lapso de tiempo y el lugar determinado, entendiendo este último como el barrio San Francisco del Municipio de Bucaramanga.

De las dos anteriores se sacará un promedio de cuantas construcciones se realizaron sin licencia y cuantas de estos con licencias.

### **13. ANALISIS DE LOS PROCESOS INSTAURADOS EN EL BARRIO SAN FRANCISCO DE BUCARAMANGA**

#### **13.1 CASOS QUE SE PRESENTARON DESDE ENERO DEL AÑO 2011 HASTA EL MES DE ENERO DEL AÑO 2018.**

Para dar inicio a la investigación que enmarca los procesos que se instauraron desde Enero del año 2014 al mes de Enero del año en curso, fue necesario investigar para conocer en donde se desarrolla la función sancionatoria en cuanto a las normas urbanísticas; teníamos claridad que la máxima autoridad policiva encargada de estos asuntos era el alcalde municipal o su delegado, por esta razón nos dirigimos a la alcaldía del municipio de Bucaramanga, donde encontramos que estas funciones se desarrollan en la secretaria del interior del municipio, donde existen tres inspecciones de ornato y control de obras, siendo la inspección de ornato I, quien tiene la información de los procesos que se instauraron en el periodo de tiempo y zona seleccionada en lo relacionado a los proceso de omisión de solicitud de licencias urbanísticas y ocupación del espacio público, en la medida en que la Inspección de Ornato No. 2 lleva los casos de establecimientos de comercio que infringen la norma urbanística por licencias para su funcionamiento, y la Inspección de Ornato No. 3 trata los casos que se presentan en las zonas rurales del municipio de Bucaramanga.

De conformidad con lo aportado por la inspección de Ornato No. 1 de la alcaldía del Municipio de Bucaramanga, se evidencia que en lo que va corrido desde el año 2014 al año 2018, se han presentado cerca de 456 procesos, de los cuales 88 procesos fueron instaurados por iniciar obras sin licencia urbanística, y por ocupación del espacio público sólo en el barrio san Francisco del municipio de Bucaramanga.

Tabla 3. Procesos 2014 – 2018

<b>Dirección</b>	<b>Radicado</b>	<b>Estado</b>	<b>Infracción.</b>	<b>Fecha inicio de investigación</b>
Calle 13 No.22-02	9822	Descargos	Espacio Publico	Abril de 2014
Calle 12No.17-30	10435	Multa- cobro coactivo	Espacio Publico	junio del 2014
Cra. 17ª No. 12-39	10441	Notificación auto por archivo	Espacio Publico	Junio de 2014
Cra. 9ª No.23-05	10840	Notificación auto Por archivo	Espacio publico	Octubre de 2014
Av. Bulevar bolívar No. 19-59	30435	Visita Técnica de planeación cumplimiento de adecuación	Espacio publico	Febrero de 2015
Carrera 30 No. 20-63	30441	Visita Técnica de planeación cumplimiento de adecuación	Espacio Publico	Marzo de 2015
Calle 14 No. 21-26/28	30495	Visita Técnica de planeación Investigación preliminar	Espacio Publico	Marzo de 2015
Cra. 26 No. 18-24	30571130662	Verificación de Cumplimiento de auto	Espacio Publico	Mayo de 2015

Calle 20 No.18-34	30671	Visita Técnica de Planeación adecuación de cumplimiento	Espacio Publico	Abril del 2015
Calle 20 No. 21-34/40	30782	Visita Técnica de Planeación, cumplimiento de auto	Espacio Publico	Junio de 2015
Calle 16 No. 23-59	30787	Visita Técnica de Planeación, cumplimiento de auto	Espacio Publico	Junio de 2015
Calle 15 No. 20-17	30814	Visita Técnica de Planeación, cumplimiento de auto	Espacio Publico	Abril de 2015
Calle 18 No. 16-25	30815	Visita Técnica de Planeación, cumplimiento de auto	Espacio Publico	Abril de 2015
Cra. 20 No. 21-51	30956	Verificar cumplimiento	Espacio Publico	Junio de 2015
Cra.23 No. 18-02	30965	Visita técnica de planeación	Espacio Publico	Julio de 2015
Cra 27 No. 20-06	30967	Visita técnica de planeación	Espacio Publico	Julio de 2015
Calle 14 No. 21-28	30982	Verificar cumplimiento	Espacio publico	Septiembre de 2015

Cra 24 No. 15-55	31029	Resolución de adecuación	Espacio Publico	Mayo de 2016
Glorieta Camacho Carreño No. 16-29	31099	Visita técnica de planeación	Espacio publico	Mayo de 2016
Cra. 17 No. 17-26	31555	Visita técnica de planeación	Licencia urbanística	Agosto 2016
Calle 22 No. 25-33	31566	Verificar la resolución No. 413	Licencia urbanística	Agosto de 2016
Calle 20 No. 16-56	31568	Visita técnica de planeación	Licencia urbanística	agosto de 2016
Cra 27 No. 14-58	31547	Notificación por aviso	Licencia urbanística	agosto de 2016
Calle 16 No. 26-20	31722	Visita de planeación	Licencia urbanística	Diciembre de 2016
Calle 20 No.20-23	31315	Verificación de la resolución No 237, donde ordena adecuarse a la norma	Licencia urbanística	Junio de 2016
Bulevar Santander No. 23-35	31831	Visita de planeación	Licencia urbanística	Enero de 2017
Bulevar bolívar No. 22-66	32039	Visita de planeación	Licencia urbanística	Marzo de 2017

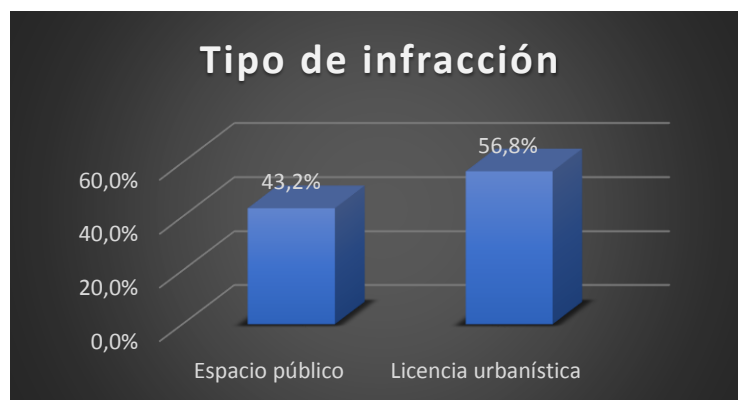
Calle 13 No. 23-29/37	32172	Visita de planeación	Licencia urbanística	Abril de 2017
Calle 20 No. 24-65	32229	Visita de planeación	Licencia urbanística	Mayo de 2017
Calle 20 No. 24-65	22248	Ultima de citación el 12 de octubre de 2015	Licencia urbanística	Diciembre de 2014
Cra. 18 No. 14-62	32251	Visita técnica de planeación	Licencia urbanística	Mayo de 2017
Cra. 22 No.19/25/27	32363	Auto que avoca conocimiento 14-09 -2014	Licencia urbanística	Julio de 2017
Calle 14 No. 21-51	32382	Descargos	Licencia urbanística	Julio de 2017
Cra. 25 No. 15-19	32450	Visita de planeación	Licencia urbanística	Septiembre de 2017
Cra. 21 No. 15-37	32457	Visita de planeación	Licencia urbanística	Septiembre de 2017
Cra. 17 No. 19-50 primer piso	32520	Visita de planeación	Licencia urbanística	Octubre de 2017
Calle 19 No. 23-31	32553	Visita de planeación	Licencia urbanística	Octubre de 2017
Bulevar Santander No. 17-28	32571	Visita de planeación	Licencia urbanística	Octubre de 2017
Calle 9 No. 21-24	32775	Visita de planeación	Licencia urbanística	Diciembre de 2017

Calle 12 No. 17ª-120	32781	Visita de planeación	Licencia urbanística	Diciembre de 2017
Cra. 20 No 19-07 apto 302	32791	Visita de planeación	Licencia urbanística	Diciembre de 2017
Calle 20 No. 20-29	32891	Notificar el auto.	Licencia urbanística	Enero de 2018
Calle 17 No. 24-43	0008217	Notificar el auto. (promiscuo)	Licencia urbanística	Enero de 2018
Cra. 21 No. 11-67(83)	011117	Notificación del auto (promiscuo)	Licencia urbanística	Enero de 2018

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga

A continuación, se muestran los porcentajes para cada tipo de proceso y el porcentaje para el estado del proceso, así:

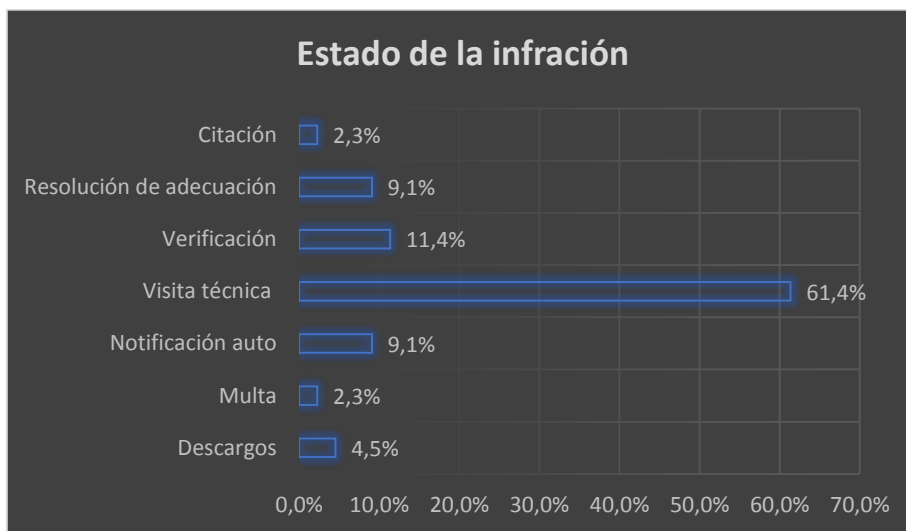
Gráfico 1. Porcentaje de procesos por tipo



Fuente. Elaboración propia

Con respecto a los procesos mencionados en la tabla 1, se establece que aproximadamente el 57% de estos corresponden a tipo licencia urbanística y el 43% restante corresponde a denuncias de espacio público en el barrio San Francisco de la ciudad de Bucaramanga. Lo anterior permite afirmar que es un barrio que se considera de uso mixto, es decir, que la vivienda y el comercio son las actividades que predominan en el sector.

Gráfico 2. Porcentaje de procesos por estado



Fuente. Elaboración propia

Revisando el estado de la infracción se encontró que la visita técnica (61%) es el estado que más se presenta en los procesos enlistados en la tabla 1. Seguido se presenta el estado de verificación con un 11%. Los estados de resolución de adecuación y notificación auto representan el 9% de los procesos cada uno. Y sólo el 2.3% de los procesos enlistados en la tabla 1 presentan estado multa y citación cada uno, mientras que el 4,5% se encuentra en estado descargos.

Tabla 4. Licencias urbanísticas otorgadas por la curaduría urbana en construcción para el municipio de Bucaramanga

<b>Meses</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Enero</b>	0	0	1	1	0
<b>Febrero</b>	2	0	2	2	x
<b>Marzo</b>	0	2	2	2	X
<b>Abril</b>	1	0	1	0	X
<b>Mayo</b>	1	0	1	1	X
<b>Junio</b>	0	0	1	1	X
<b>Julio</b>	0	1	0	0	X
<b>Agosto</b>	0	0	0	0	X
<b>Septiembre</b>	1	0	0	0	X
<b>Octubre</b>	1	0	0	2	X
<b>Noviembre</b>	0	2	0	1	X
<b>Diciembre</b>	1	1	0	0	X
<b><u>Total de licencias otorgadas</u></b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>0</b>

En el año que más se presentaron solicitudes de licencias urbanísticas fue en el 2017 con un total de 10, seguido de 2016 con 8, 2014 con 7 y 2015 con 6. Los meses que presentan más movimiento en la solicitud de licencias fueron marzo y febrero. Se destaca que no se solicitó ninguna licencia para ocupación del espacio público en los años seleccionados.

Tabla 5. Licencias urbanísticas negadas

<b>Meses</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Enero</b>	0	1	2	0	0
<b>Febrero</b>	6	1	0	0	X
<b>Marzo</b>	4	3	0	3	X
<b>Abril</b>	1	2	0	0	X

<b>Mayo</b>	1	0	1	1	X
<b>Junio</b>	0	0	1	1	X
<b>Julio</b>	0	0	0	0	X
<b>Agosto</b>	0	0	1	1	X
<b>Septiembre</b>	2	0	1	0	X
<b>Octubre</b>	0	0	2	1	X
<b>Noviembre</b>	0	1	2	1	X
<b>Diciembre</b>	0	0	0	0	X
<b><u>Total de licencias otorgadas</u></b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>0</b>

El año cuando más licencias urbanísticas fueron negadas correspondió al 2014 con 14, seguido de 2016 con 10 y 2015 con 8, y el de menos fue el 2017. De los 15 procesos de licencias urbanísticos creados en 2017, 10 tuvieron licencias otorgadas para ese mismo año y 7 fueron negadas. Es importante señalar que algunos procesos se desarrollaron en dos años diferentes mientras el desarrollo del mismo, por eso las diferencias entre las cifras.

## 14. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo planteado por Kelsen la eficacia de la norma es medida en la cantidad de personas que acatan dicha norma, y en caso que esta sea ignorada violentándose la normativa, la eficacia se medirá en la manera en que se aplican los correctivos necesarios, de esta forma con el trabajo desarrollado podemos observar que la normativa urbanística en primer medida no es acatada, los preceptos estipulados en la norma no son acogidos por los administrados, omitiéndose la solicitud de las licencias para construcción y ocupación del espacio público en el sector seleccionado, de manera que podemos afirmar que los ciudadanos ignoran la necesidad de solicitar una licencia para poder realizar las modificaciones a sus predios, así mismo le restan importancia a solicitar la licencia para ocupar parte del espacio público con sus obras, toda vez que en un análisis comparativo entre las solicitudes de licencias urbanísticas y las actuaciones instauradas o adelantadas por la inspección de ornato No. 1 de la alcaldía de Bucaramanga donde se evidencia que la infracción urbanística es mayor a las solicitudes presentadas ante la curaduría del municipio.

En lo referente a la coacción de la sanción por el incumplimiento de las normas urbanísticas establecidas, encontramos que puede ser acatable por los ciudadanos en la medida en que al llegar el reporte por parte de algún ciudadano, la administración detecta una infracción u omisión de la norma, y se procede a la indagación, y de encontrarse incumplida la normativa, se procede a sancionar con la suspensión de las obras así como con la imposición de multas, sin embargo inicialmente se da la oportunidad de adecuar la obra ejecutada a los parámetros exigidos por la ley en un término de 60 días, lo cual logra que los infractores realicen las solicitudes necesarias en el término que se establezca por la autoridad competente, solicitando la respectiva licencia o cumpliendo con la otorgada inicialmente, para de esta manera continuar con las obras, no obstante cabe anotar que este cumplimiento normativo se observa debido a que existe la posibilidad de

sanción, es decir estaría aplicándose el segundo postulado de Norberto Bobbio en la medida en que el acatamiento normativo se presenta cuando se aplican los medio coercitivos, es decir la sanción, en consecuencia podríamos decir que es eficaz la norma urbanística en la medida en que se cumple lo establecido por el temor a la imposición de la sanción.

La ocupación del espacio público se constituye como infracción al derecho urbanístico en la medida en que su ocupación sin tener el acto administrativo que lo autorice genera infracción de la norma pública, esto en aras de garantizar un espacio libre y para el bien colectivo.

Es importante resaltar que con este proyecto de investigación pudimos observar que en lecturas a los precedentes jurisprudenciales, se presenta como criterio el conocimiento de la normatividad urbanística, lo cual se ve de igual forma en la práctica en la medida en que en el sector escogido se desconoce la necesidad de solicitar licencias para la realización de ciertas obras en sus propios predios, por lo cual la ignorancia de la ley en este caso si bien no exculpa al presunto infractor si ocasiona un incumplimiento de los preceptos normativos ocasionando las afectaciones al estado en diversos aspectos. De esta manera hablamos que en lo referente a las teorías de la eficacia de Bobbio estaríamos frente al tercer postulado donde decimos que existe la norma, esta norma se aplica y su incumplimiento genera una sanción, cuya sanción se aplicara en la medida en que se adecue o no la obra a lo descrito por la norma, sin embargo tenemos que se desconoce la norma hasta el momento en que se notifica al presunto infractor de su omisión en el caso de la no solicitud de la licencia urbanística, por lo cual al conocerse la información correspondiente se procede a su adecuación.

Finalmente, de lo anterior tenemos que la norma urbanística no es conocida por gran parte de los administrados, por lo cual se presentan diferentes infracciones urbanísticas, adicional a lo anterior esta situación la podemos observar en los

sectores catalogados como estrato 1,2, y 3, los cuales no tienen un asesoramiento legal del tema.

La creación de la curaduría urbana se dio como método de descongestión a los procesos que se habían instaurado en los municipios por parte de la secretaria de planeación, de esta manera utilizando la figura constitucional de descentralización se nombra un particular que debe ser la autoridad a la cual deben dirigirse los ciudadanos para poder desarrollar obras civiles de construcción o edificación, así como de ocupación del espacio público, pudimos notar que en lo referente a este tema que las entidades, realizan sus tareas y expiden con forme a la norma las licencias que se solicitan, y en muchas casos también se niegan debido a que las solicitudes no cumplen los requisitos que se establecen para cada licencia, razón por la cual muchos interesados deciden no acercarse nuevamente para hacer la respectiva solicitud e inician sus obras sin autorización.

Son los alcaldes quienes debido a la facultad constitucional pueden iniciar las labores de investigación y sanción, esto considerando que es la mayor autoridad policiva, donde es cumplida la labor de control y vigilancia, se puede evidenciar tanto en los fallos administrativos como en la alcaldía del municipio de Bucaramanga, que evidentemente se gestiona una labor de indagación, y de encontrarse que efectivamente hay infracción a la norma urbanística, la cual involucra la omisión de la licencia de construcción o de ocupación del espacio público en los casos estudiados; se realiza el respectivo cierre de la obra, así como la multa, sin embargo es de mencionar que de acuerdo a la norma las investigaciones deben también hacerse de oficio y no únicamente iniciarse a solicitud de un tercero, y es esta una de las falencias que encontramos en la aplicación del procedimiento, toda vez que la mayoría de las actuaciones iniciadas según relataron los funcionarios son producto de denuncias, por lo que podemos decir que no se está ejerciendo de manera correcta el control y vigilancia por parte

del municipio, siendo en este sentido ineficazmente efectuadas las funciones de las autoridades competentes.

Con el desarrollo de la presente investigación se ha logrado determinar que si bien es cierto las normas urbanísticas han existido desde hace tiempo, estas se han convertido en una especialización relativamente nueva y muy útil para el crecimiento de la sociedad. Actualmente se ha hecho cada vez más énfasis en la necesidad de regulación real y efectiva por parte del estado Colombiano, debido a que la necesidad de planeación, se puede determinar en dos fases, a saber: la primera etapa de diagnóstico la cual está constituida por la identificación y evaluación de los problemas, y la segunda la que consiste en el planteamiento de la posible solución, bajo este precepto y con la necesidad de cumplir con los planteamientos se da la expedición de diversas normas que dan regulación inicial al tema urbanístico y que concluyen con la expedición del decreto 1052 de 1998 el cual establece de manera específica las licencias de construcción y a su vez establece las sanciones respectivas; posteriormente se presenta la necesidad de ejercer el control y vigilancia de estas licencias de construcción, además para facilitar también el otorgamiento por lo que nace la figura de las curadurías urbanas, y el curador, esta figura a través del tiempo ha logrado recuperar la credibilidad en las funciones del Estado, no sólo por parte del gremio de la construcción sino del ciudadano en particular, quienes han considerado eficiente el servicio prestado puesto que anteriormente el tramite tomaba más tiempo, sin embargo no todos solicitan la respectiva licencia de construcción.

Adicional a lo anterior y con el objeto de dar respuesta al problema planteado, se tiene que al aplicar el análisis de Norberto Bobbio en relación con los postulados de la eficacia de la norma, encontramos que la normativa urbanística hace parte de las normas que son relativamente eficaces, es decir pertenece a aquellas normas que se cumplen por medio de la coerción, por medio de la fuerza legítima, impuesta en una sanción, pero tiene sus falencias en la medida en que en muchas oportunidades

la norma no es cumplida aun con la sanción, dado los requisitos solicitados por la normativa para que los ciudadanos puedan adecuarse a lo que exige la norma en el término de los 60 días. Adicionalmente no es cumplida en muchas oportunidades la sanción impuesta debido a que es de valores económicos bastante altos y en un barrio como San Francisco en Bucaramanga, es difícil el acatamiento de la sanción debido a los ingresos de clase media que reciben sus habitantes.

Finalmente, es evidente que los principales aspectos regulados son los referentes al tema de planeación y desarrollo del territorio, la clasificación de los usos del suelo, las acciones, las licencias y sanciones urbanísticas; lo cual deja todavía un vacío que hace evidente que la legislación urbanística colombiana no es eficaz por cuanto existen consecuencias ambientales que se generan con la construcción y edificación de las obras civiles urbanas que omiten la normativa causando afectaciones, lo cual se traduce en insuficiencia de control y vigilancia así como sancionatoria, por parte de las entidades estatales, puesto que no se realiza con veracidad el cumplimiento de las normas generando como resultado final una despenalización a las infracciones administrativas cometidas, ya que no hay un control y vigilancia constante y la mayoría de las investigaciones que se inician en el municipio de Bucaramanga, son producto de quejas y reclamos que presentan los ciudadanos; de esta manera es claro que la normatividad urbanística no es eficaz en el sentido de ejecutar las investigaciones y sanciones pertinentes, pero si se hace efectivo el cumplimiento de la norma, cuando dada la infracción, se notifica su incumplimiento y se exige la adecuación a la norma, que posteriormente es acatada so pena de sanción.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE BOGOTÁ. Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Glosario Técnico Catastral.

BOBBIO, Norberto. Teoría general del Derecho. Editorial Temis. Bogotá. 1987.

Baptiste, Daniel, Lora, José David. Las Curadurías Urbanas, tomado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS14.pdf>

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, Plan de Ordenamiento Territorial. [En línea] consultado el 10 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Gestion-Urbana/Ordenamiento-territorial/Plan-de-Ordenamiento-Territorial>

Corte constitucional, Sentencia C-616 del 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. [En línea] consultado el 10 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-616-02.htm>

CURADURIA No. 2 PEREIRA, Licencia de Subdivisión. [En línea] consultado el 15 de agosto de 2018, disponible en: <https://curaduria2pereira.com.co/subdivision/>

CURADURIA URBANA DE BUCARAMANGA, Otras Actuaciones Concepto Norma Urbanística. [En línea] consultado el 15 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.curaduria1bucaramanga.com/concepto-de-norma-urbanstica>

CDMB. Decreto 1600 de 2005. [En línea] consultado el 18 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.cdm.gov.co/web/documentos/institucional-1/normas-1/ordenamiento-territorial-1/306-decreto-1600-de-2005-1/file>

DEFINICION ABC, definición de construcción. [En línea] consultado el 19 de agosto de 2018, disponible en <https://www.definicionabc.com/general/construccion.php>

FERNADEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. Madrid: Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados S.A.

Función Pública. Gestor normativo. Decreto ley 2150 de 1995. [En línea] consultado el 18 de agosto de 2018, disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1208>

KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Buenos Aires. Eudeba. 2009. Pág. 113.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. Decreto No. 1197 de 2016, [En línea] consultado el 19 de agosto de 2018, disponible en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201197%20DEL%2021%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>

MOCILLO, Pedro. Derecho urbanístico colombiano, historia derecho y gestión. 2007

LEMUS, Aida Y Lemus, Víctor. Introducción a las infracciones urbanísticas. Universidad de los Andes. 2009. Editorial Tenis S.A.

Organización de estados iberoamericanos para la educación la ciencia y la cultura fundación Nexos municipales. Cartilla Del Espacio Público. [En línea] consultado el 18 de agosto de 2018, disponible en: [http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/principios\\_del\\_espacio\\_p%C3%BAblico\\_\(16\\_pag\\_50\\_kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/principios_del_espacio_p%C3%BAblico_(16_pag_50_kb).pdf)

PINEDA, Gleison. “El poder del derecho urbanístico en la asignación de contenidos a los cuatro elementos estructurales de la propiedad privada”.

PROPIEDAD DE LA SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., Decreto 4397 De 2006. [En línea] consultado el 5 de agosto de 2018, disponible en <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=22399>

Secretaria del senado. Constitución Política de Colombia. [En línea] consultado el 18 de agosto de 2018, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Secretaria del senado. Diario Oficial No. 45.220, de 16 de junio de 2003. Ley 810 de 2003. [En línea] consultado el 18 de agosto de 2018, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0810\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0810_2003.html)

Secretaria del Senado. Diario Oficial No. 38.650, del 11 de enero de 1989, LEY 9 DE 1989 [En línea] consultado el 18 de agosto de 2018, disponible en: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0009\\_1989.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0009_1989.htm)

Secretaria del Senado. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Ley 388 de 1997. [En línea] consultado el 19 de agosto de 2018, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL, Licencias de Construcción. [En línea] consultado el 20 de agosto de 2018, disponible en <https://www.catastrobogota.gov.co/es/node/277>