

Tema
Calidad del presunto infractor en proceso policivo por comportamientos contrarios a la integridad urbanística.
CRM
49039
Problema(s) jurídico(s)
Dentro de un proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, ¿se puede sancionar al presunto infractor si este no es el propietario inscrito del inmueble?; ¿qué participación en el proceso tendrían los propietarios inscritos?; ¿Se puede prescindir de la imposición de la multa especial por infracción urbanística, en particular la demolición, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de los presuntos infractores?
Análisis jurídico
En cuanto a la titularidad de las licencias de construcción, se indica que el Decreto 1077 de 2015 regula las licencias urbanísticas en Colombia, definiéndolas como actos administrativos de carácter particular mediante los cuales se autoriza la ejecución de distintas obras sobre inmuebles, tales como urbanización, parcelación, subdivisión, construcción, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, demolición, intervención en el espacio público, entre otras. Estas licencias son expedidas por curadores urbanos o por las autoridades municipales o distritales competentes. según el artículo 2.2.6.1.2.1.5, pueden ser titulares de estas licencias los propietarios de los predios, los fideicomisos y sus fideicomitentes si son certificados por la sociedad fiduciaria. También pueden serlo los propietarios comuneros, siempre que se convoque a los demás copropietarios durante el trámite. De manera específica, <u>los poseedores únicamente pueden ser titulares de licencias de construcción y de actos de reconocimiento de edificaciones existentes</u>, más no de licencias de urbanización, parcelación o subdivisión, las cuales exigen la calidad de propietario. Es preciso señalar que la licencia se concede sobre el predio y mantiene su validez incluso si este es enajenado. A su vez, su expedición no implica pronunciamiento alguno sobre la propiedad o posesión del inmueble. Respecto de la calidad de los presuntos infractores por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, se precisa que las actuaciones que desarrollan las autoridades de policía frente a infracciones a la normativa urbanística tienen carácter administrativo. Así lo ha señalado la Corte Constitucional (Sentencia T- 146 del 2022) al precisar que estas autoridades ejercen la función de control urbanístico para investigar y sancionar comportamientos contrarios a la integridad urbanística, mediante actos administrativos, y no en calidad de jueces.

El artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 identifica como comportamientos contrarios a la integridad urbanística, entre otros, la urbanización, parcelación, construcción, demolición o intervención de inmuebles sin la respectiva licencia o cuando esta se encuentre vencida. Frente a tales conductas, el parágrafo 7 del mismo artículo contempla la aplicación de medidas correctivas, tales como multas especiales por infracción urbanística, demolición de obra, remoción de bienes, entre otras.

Para imponer estas medidas, debe adelantarse el Proceso Único de Policía en su modalidad verbal abreviado, conforme a los artículos 222 y 223 del mismo Código. Este proceso se dirige contra la persona que ejecutó la conducta sancionable, sin que se exija que dicha persona tenga una relación específica de dominio, posesión o tenencia sobre el inmueble intervenido. La norma simplemente se refiere a “*quien incurra*” en el comportamiento y al “*presunto infractor*” o “*perturbador*”, sin precisar su calidad jurídica frente al predio.

Frente a la proporcionalidad de las medidas correctivas en materia policiva, el numeral 12 artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 establece que, las medidas correctivas adoptadas por las autoridades de policía deben ser proporcionales y razonables, es decir, deben equilibrar el beneficio público que se busca con la afectación de los derechos del presunto infractor. Esto implica que las decisiones deben atender las circunstancias específicas del caso para evitar causar un daño antijurídico. En materia urbanística, medidas como el desalojo o la demolición pueden aplicarse, pero su imposición requiere un juicio estricto de proporcionalidad, especialmente cuando afectan a sujetos en situación de vulnerabilidad.

La Corte Constitucional ha señalado que estas medidas no pueden ser automáticas ni indiscriminadas. Deben ser excepcionales, estar debidamente motivadas y cumplir criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En particular, deben examinar si es posible la legalización de la construcción o si la medida afectaría derechos fundamentales como la vivienda digna, la unidad familiar o el mínimo vital. Además, cuando estas medidas son inevitables, deben adoptarse garantías transitorias y definitivas para proteger a los afectados (Sentencia T-146 del 2022).

En cuanto a las multas, también se exige un análisis de las condiciones socioeconómicas del infractor. La Corte ha sostenido que no se puede imponer una sanción pecuniaria desproporcionada a una persona vulnerable sin ofrecerle primero alternativas para adecuar su situación al ordenamiento legal. Por tanto, las autoridades deben adoptar un enfoque propositivo, brindando orientación para regularizar la situación urbanística antes de imponer medidas correctivas más severas (Sentencia T- 331 de 2014).

Respuesta

En un proceso verbal abreviado por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, la sanción no requiere que el infractor sea el titular del dominio del inmueble. La Ley 1801 de 2016 se enfoca en el "*comportamiento*" y no exige que el infractor sea necesariamente el propietario, por lo que la sanción puede recaer sobre quien haya ejecutado la conducta, ya sea propietario, poseedor o tenedor. No obstante, se considera necesario notificar y vincular al propietario inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria para salvaguardar el debido proceso, dada la afectación potencial del bien inmueble. Aunque se debe vincular al propietario, la responsabilidad por la infracción urbanística no es automática ni solidaria; solo será sancionado si se prueba que fue quien incurrió en la conducta. La multa debe imponerse a quien se individualice como responsable de la obra infractora durante el proceso, sin importar su calidad jurídica frente al inmueble.

Es posible evaluar la imposición de la multa especial, teniendo en cuenta la situación socioeconómica del presunto infractor. La autoridad de policía debe analizar cada caso concreto con base en los principios de proporcionalidad y razonabilidad, especialmente cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad económica o social. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-146 de 2022, estableció que medidas como el desalojo o la demolición deben superar un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta.

En estos casos, se recomienda a la autoridad de policía y la alcaldía municipal orientar al infractor para que legalice la obra mediante el acto de reconocimiento de edificación existente, de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, que otorga un plazo de 60 días para ello.