ALGUNAS DIFICULTADES EN EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS POLICIVOS RELACIONADOS CON LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA.

La Ley 1801 de 2016, también conocida como el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, busca regular la convivencia ciudadana en Colombia. En ejercicio de la función de policía el Congreso estableció en dicha norma, (en adelante el Código o la Ley 1801), el deber de todas las personas comportarse de manera favorable a la convivencia lo que implica un deber ciudadano en dos sentidos generales: El de evitar comportamientos contrarios a la misma y el de regular sus comportamientos a fin de respetar a las demás personas, en el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos, en su vida, honra y bienes, de conformidad con la Constitución Política y las leyes.

Después de plantear este deber general de abstención y autorregulación; el Código desarrolla a través de los trece (13) títulos contenidos en el Libro Segundo, cuáles son los comportamientos que afectan los derechos, las libertades y los intereses generales que deben ser protegidos mediante esta ley. Las categorías objeto de protección y/o control son las siguientes: La seguridad de las personas y sus bienes, la tranquilidad y las relaciones respetuosas, con grupos específicos de la sociedad, el derecho de reunión, la protección de bienes inmuebles, la actividad económica, el ambiente, la minería, la salud pública, el patrimonio cultural, los animales, **el urbanismo y la integridad urbanística como subcategoría**, la libertad de movilidad y la circulación.

Los doctrinantes coinciden en afirmar que la Ley 1801 fue pensada para facilitar la convivencia y sensibilizar a los ciudadanos sobre los deberes a su cargo, también plantean que es una herramienta preventiva, correctiva y educativa por parte del Estado (Niño 2019), apreciación que para el asunto que nos ocupa, la integridad urbanística, la mayoría de las veces resulta puramente formal.

El Código determina en su artículo 135 cuáles son los comportamientos contrarios a la integridad urbanística; sin embargo, nunca define qué es el urbanismo o qué es la integridad urbanística. Por esa razón es necesario indicar de manera sencilla en qué consiste este concepto basada en una definición propia que recoge lo indicado en la Ley 810 de 2003. La integridad urbanística hace referencia a la conformidad -por un lado- , entre las intervenciones físicas de construcción, ampliación, modificación, adecuación, demolición -total o parcial de edificaciones-, urbanización, parcelación, y, por otro lado, las licencias urbanísticas, incluyendo a las licencias de construcción, así como las regulaciones de otros instrumentos de planificación como los POT.

En ese orden de ideas, la integridad urbanística como valor o categoría objeto de protección en el Código implica, de forma muy general la obtención de un permiso previo por parte de

la autoridad de planeación competente, y la coherencia entre las obras que se realizan en los inmuebles y lo aprobado en dichos permisos. Debe entenderse que esta posibilidad implica dos cuestiones adicionales:

1. Que cualquier obra diferente a las reparaciones locativas de que trata el artículo 2.2.6.1.1.10 del Decreto 1077 de 2015, implica en todos los casos contar con los permisos o licencias urbanísticas dentro de las cuales la más recurrente es la licencia de construcción.
2. Que el hecho de que otras personas desarrollen sus intervenciones sin las licencias correspondientes no exime al responsable de las obras de obtener las suyas.

Los procesos a cargo de los inspectores de policía se denominan procesos verbales abreviados que cuentan con un procedimiento único y especial en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016. La diversidad de temáticas y situaciones reguladas por el Código ha llevado a la doctrina (Peláez: 2021) a plantear dos tipos de procesos policivos: los procesos civiles de policía y los procesos administrativos de policía. En los primeros, el Inspector hace las veces de un juez civil en un proceso *inter-partes* donde puede hablarse de parte querellante y parte querellada. En los segundos, el Estado representado en la autoridad de policía basado en su deber constitucional de proteger derechos e intereses generales tales como la salud pública, el ambiente sano o la integridad urbanística actúa como parte quejosa contra el presunto infractor. ~~Debe tenerse en cuenta que el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial (POT), de las licencias urbanísticas, así como en general de las normas en este ámbito, hace parte del derecho a la ciudad, suponen un asunto de interés colectivo que se concreta en el control urbano que realizan las autoridades de policía.~~

Después de estas generalidades sobre el concepto de integridad urbanística, es necesario señalar que este escrito tiene como fin exponer algunas de las dificultades más frecuentes que he encontrado en mi práctica profesional de abogada litigante en derecho policivo, en asuntos relativos a dicha materia y los procesos administrativos de policía que se adelantan. Los problemas más frecuentes para todos los actores que forman parte de la justicia policiva son, de mi experiencia, los siguientes:

1. Deficiencias en los informes técnicos que elaboran los profesionales especializados de apoyo a la inspección. Los problemas que he identificado en mi práctica profesional son los siguientes:
 - 1.1. Se asume que determinada norma urbanística es obligatoria pero no se demuestra de dónde se deriva su exigencia. Por ejemplo, los informes identifican como infracción a la integridad urbanística la existencia de construcciones en zonas de antejardín, pero no identifican ni aplican cuál es la norma que en específico, para ese inmueble hace obligatorio mantener un antejardín de determinada dimensión,
 - 1.2. En ocasiones, a pesar de que los inmuebles cuentan con licencia, no se analizan los planos que fueron aprobados, olvidando que para estas discusiones los planos

son más importantes que el acto administrativo de otorgamiento de licencia debido a su claridad en cuanto a las áreas y sus condiciones.

- 1.3. Errores aritméticos en el cálculo de áreas que pueden legalizarse y las que no. Lo que pretendo dejar como reflexión es que es absolutamente necesario conocer y saber aplicar la norma urbanística a los informes técnicos que los arquitectos e ingenieros realizan cuando visitan un inmueble. Es de vital importancia que este informe sea técnicamente sólido, ya que por regla general constituye el medio de prueba que más peso tiene para los inspectores de policía a la hora de declarar si una persona puede ser declarada infractora de la integridad urbanística. Todo lo anterior compromete el deber de lograr una adecuada motivación de las decisiones.
2. Errores de parte del inspector de policía en la calificación de los comportamientos contrarios a la integridad urbanística. El artículo 135 determina 24 comportamientos y 7 párrafos. Es un artículo denso de cuya interpretación deriva con frecuencia errores en los expedientes. ~~Por ejemplo, una situación común es que los inspectores confunden el supuesto de hecho del literal a) numeral 4) relacionados a construir sin licencia o con licencia caduca en terrenos aptos, con los supuestos de hecho del literal a) numeral 3) relacionado con la construcción en espacio público que no es un terreno apto para construir.~~ Las fallas en la identificación del comportamiento contrario a la integridad urbanística objeto del proceso es solo una de las circunstancias que limita los derechos al debido proceso, contradicción y defensa del presunto infractor ya que también suelen, (en menor medida de acuerdo a mi experiencia), presentarse errores al identificar a los responsables de las obras o presentarse errores en la citación a audiencia pública.
3. También se presentan dificultades estructurales y comunes a todo el aparato de justicia policivo, entre ellas la congestión, por ende la aceptación de que la oralidad en la justicia policiva no redujo los tiempos de respuesta de las inspecciones para los procesos de su competencia, la rotación de inspectores y de profesionales, el incumplimiento de los términos para el desarrollo de cada una de las etapas del proceso, la imposibilidad de que la consulta de expedientes se realice de manera virtual, la lentitud en la práctica de pruebas que se solicitan a otras entidades (de hecho en ocasiones todo el proceso se limita a tomar una decisión con base en un informe que puede tener limitaciones como las expuestas en el punto 1) y la débil eficacia de los fallos porque se requiere de la coordinación con otras autoridades para materializar las medidas correctivas que se imponen.

4. Desde lo propiamente urbanístico existen situaciones adicionales que dificultan los procesos y que limitan el control urbano a cargo de las autoridades de policía. Por ejemplo:
 - a. Imposibilidad de obtener un reconocimiento de construcción en un término de sesenta (60) días, como lo prevé la norma implica que en la práctica los inspectores que aplican la Ley de forma razonable citen a la próxima audiencia por lo menos 6 meses después.
 - b. Diversidad de criterios a la hora de interpretar normas aplicables (aunque esta diversidad es más común a las preguntas relacionadas con el uso del suelo y la actividad económica).
 - c. Falta de claridad sobre la forma en que debe contarse el término para determinar la caducidad de la acción policiva.
 - d. Falta de análisis de casos especiales donde a pesar de que no se establece la licencia como obligatoria las autoridades insisten en exigirla, tal y como ocurre con la infraestructura de telecomunicaciones.

Para finalizar, el hecho de que los responsables de las obras no tengan la intención de obtener las licencias que sus intervenciones requieren basados en el hecho de que a sus vecinos no les han requerido tales permisos o a su costo (las licencias nunca son económicas), índice de manera directa en el debilitamiento del carácter preventivo de la Ley 1801 en general y del cumplimiento sin necesidad de la imposición de medidas correctivas en particular.