



La policía administrativa en el urbanismo y el ordenamiento territorial en Colombia*

Carlos Javier Velásquez Muñoz**

María Lourdes Ramírez Torrado***

Resumen

A partir de la constitucionalización del urbanismo y el ordenamiento territorial en 1991, se ha venido consolidando un compendio normativo con diversas formas de intervención, caso de la policía administrativa. Sin embargo, esta no ha logrado cumplir con su cometido; de ordinario se desconocen las obligaciones y se abusa de los derechos en estos ámbitos. Así, el objetivo de este artículo es analizar la intervención de la administración pública en el urbanismo y la ordenación del territorio en Colombia, a partir de las técnicas: reglamentarias y autorizatorias. Para ello, se realizó una revisión de normas, jurisprudencia y doctrina que se ocupa del asunto. Hallándose que, pese del evidente aumento normativo y jurisprudencial de los últimos años, no se logra, en la mayoría de los casos, aplicar eficazmente, ocasionado que la policía administrativa no cumpla con su fin preventivo.

Palabras claves: administración pública, Colombia, intervención administrativa, urbanismo, ordenación del territorio

The administrative police in urban and territorial planning in Colombia

Abstract

Since the constitutionalization of urban and territorial planning in 1991, a normative compendium has been consolidating with various forms of intervention, such as the administrative police. However, this has not been able to fulfill its purpose; obligations are usually disregarded and duties are abused in these areas. Thus, the objective of this article is to analyze the intervention of the public administration in urban and land planning in Colombia, based on regulatory and authorizing techniques. For this purpose, a review of norms, jurisprudence and doctrine dealing with the matter was carried out. It was found that, in spite of the evident normative and jurisprudential increase of the last years, in most cases, it is not effectively applied; producing that the administrative police does not comply with its preventive purpose.

Keywords: public administration, Colombia, administrative intervention, territorial planning, urbanism.

A polícia administrativa no urbanismo e no ordenamento territorial na Colômbia

Resumo

A partir da constitucionalização do urbanismo e do ordenamento territorial em 1991, consolidou-se um conjunto normativo com diversas formas de intervenção, entre elas a polícia administrativa. No entanto, esta não tem conseguido cumprir seu propósito; com frequência, desconhecem-se as obrigações e abusam-se dos direitos nesses âmbitos. Assim, o objetivo deste artigo é analisar a intervenção da administração pública no urbanismo e no ordenamento do território na Colômbia, a partir das técnicas regulamentares e autorizatórias. Para isso, realizou-se uma revisão das normas, da jurisprudência e da doutrina que tratam do tema. Constatou-se que, apesar do evidente aumento normativo e jurisprudencial dos últimos anos, não se consegue, na maioria dos casos, aplicá-los de forma eficaz, o que faz com que a polícia administrativa não cumpra sua função preventiva.

Palavras-chave: administração pública, Colômbia, intervenção administrativa, urbanismo, ordenamento do território

* Artículo de revisión. Este artículo es resultado del proyecto de investigación titulado: "La policía administrativa en el urbanismo y el ordenamiento territorial en Colombia"; realizado en el marco del grupo: GIDCEP, línea Asuntos Públicos y Administración de Justicia.

** Profesor Asociado de Tiempo Completo en el Departamento de Derecho de la Universidad del Norte, Colombia; Director del Centro de Estudios Urbano Regionales (URBANUM), y de la maestría y la especialización en Derecho Ambiental y Urbano-Territorial. Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca, España. Magíster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco, España. Especialista en Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia. Investigador de la línea de asuntos públicos y administración de justicia GIDCEP, de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. E-mail: cvelasquez@uninorte.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6655-9550>

*** Profesora Asociada de Tiempo Completo en el Departamento de Derecho de la Universidad del Norte, Colombia; directora de la maestría en Derecho de la misma universidad. Doctora en Derecho Administrativo, Universidad Carlos III. Magíster en derechos Fundamentales, Universidad de Lovaina. Abogada, Universidad del Norte. Investigadora de la línea de asuntos públicos y administración de justicia GIDCEP, de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. E-mail: torradow@uninorte.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6529-0457>

Cómo citar este artículo: Velásquez, C. J. y Ramírez M. L. (2025). La policía administrativa en el urbanismo y el ordenamiento territorial en Colombia. *Estudios De Derecho*, 82(180), 73-100.

Doi: 10.17533/udea.esde.v82n180a04

Fecha de recepción: 03/05/2024 | **Fecha de aceptación:** 28/10/2024



La policía administrativa en el urbanismo y el ordenamiento territorial en Colombia

Introducción

Este escrito analiza la manera como la administración pública en Colombia interviene en dos ámbitos de reciente¹, pero, importante consolidación, el urbanismo y el ordenamiento territorial. Lo anterior, a partir de la teoría de la intervención administrativa, centrando el análisis en las dos más importantes técnicas de la forma de intervención policiva: las técnicas reglamentaria y autorizatoria.

Para lograr dicho objetivo, se recurrió a la revisión de la doctrina nacional y extranjera que se ocupa del tema; se revisaron las sentencias de los tribunales de cierre en Colombia, como lo son la Corte Constitucional y el Consejo de Estado y, se revisó el corpus normativo que se ocupa de la materia.

Inicialmente, se expone *grosso modo*, lo que la teoría de la intervención administrativa es, partiendo de un contexto histórico, pasando por los distintos títulos, formas y técnicas de intervención, hasta arribar a la forma de intervención policiva. En una segunda parte se presenta un análisis de la técnica reglamentaria en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio. Para ello, se aborda, en primer término, el significado y alcance de la potestad reglamentaria, luego, los títulos intervención en el sector en concreto, para cerrar con el análisis de la técnica en materia urbano-territorial. En tercer y último lugar, se plantea el panorama de la técnica autorizatoria en el urbanismo y el ordenamiento del territorio.

Todo este análisis permitirá verificar si, tal como se planteó en el resumen de este artículo, el incremento normativo sobre la materia en los últimos años ha permitido cumplir con la función preventiva de la policía en este par de ámbitos.

1. De la intervención administrativa

1.1. Contexto general

Los objetivos que persigue el derecho administrativo dependen de las finalidades del Estado y su administración; producto de las demandas y aspiraciones de la

1 De acuerdo con Arbouin (2012), durante la vigencia de la Constitución de 1886, Colombia era predominantemente rural, razón por la cual el desarrollo normativo en materia urbano-territorial fue precario e inició, según el autor, a partir de 1989, con la expedición de la Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones y se consolidó con la Constitución de 1991.

sociedad en una época determinada. Como lo anota Garrido (2005), no se puede resolver “a priori la cuestión de cuales sean los fines del Estado, pues la historia nos demuestra que tal cuestión es variable y contingente” (p. 149). De todas maneras, sí se podría enmarcar en tres grandes periodos la administración del Estado, a saber, en liberal, prestacional y garante.

En el caso de la administración del estado liberal, la relación administración/sociedad es distante, encargándose la sociedad del desarrollo de actividades sociales, económicas y de beneficencia, a través de la iglesia y particulares (Esteve, 2016); estando regida por las reglas de la libre economía y el mercado (Esteve, 2013). Por otra parte, el Estado se encarga del mantenimiento y restablecimiento del orden público, comprendido en sentido estricto, a través de la intervención de policía administrativa, siendo su preocupación principal evitar y eliminar los peligros (Esteve, 2003).

Dadas las falencias del modelo liberal, la administración amplió su actividad a fin de responder a las demandas de la sociedad. Para lograr lo anterior, la administración se convirtió en una administración prestacional, teniendo como forma de intervención típica a la prestación de servicios públicos y, junto con ella, se desplegaron otras formas como inspección, vigilancia, sanción y planeación. Según Jordana (1951), se pasa de una escala progresiva de la “policía y el fomento hasta llegar al servicio público monopolizado” (p. 27), siendo el servicio público el “fundamento y límite del poder del Estado” (Descalzo, 2011, p. 20). Así, entonces, se modifica la relación administración/sociedad, teniendo, por un lado, al “Estado dominador y dirigente, [...] y una sociedad pasiva objeto de su acción, por otro” (Muñoz, 2011, p. 200).

Ahora bien, las transformaciones del siglo pasado e inicios del presente han tenido su reflejo en relaciones de la administración/sociedad, con un impacto directo en las formas de intervención de la administración, verbigracia, la actividad de regulación (Muñoz, 2011), la planeación urbanística o la ordenación del territorio (Wahl, 2013), nuevas formas que, si bien emplean técnicas ya conocidas, adquieren una nueva significación (Malaret, 2014). Así, por ejemplo, la administración no continuara prestando de manera directa el servicio público, sino que garantizará que quien lo preste lo haga en debida forma. Como anota Parejo (2016):

Implica únicamente un cambio en el modelo de actuación del Estado en términos de adaptación de la estatalidad a un contexto en proceso acelerado de cambio; adaptación en la que el Estado, si bien reafirma su responsabilidad última por las condiciones de vida en sociedad, es decir, el bien común, cumple su misión de configuración social desde el postulado de la posibilidad de renuncia a la ejecución por sí mismo de determinadas tareas sobre la base de la confianza en la capacidad autorreguladora de la sociedad, (p. 110).

Así las cosas, las relaciones de Estado y sociedad ya no serán separadas, manteniendo “un amplio y activo flujo de relaciones” (Esteve, 2016, p. 52), claro está, sin dejar de lado las otras formas de intervención a cargo de la administración (Hernández *et al.*, 2022). Se transita, entonces, de la actividad de servicios públicos a cargo del Estado, a unos servicios de interés económico general realizados por particulares (Cantero, 2011), pero regulados por el Estado (Troncoso, 1999). Se analizan de esta manera los “espacios en los que los intereses en conflicto se encuentran, dialogan, se oponen y alcanzan acuerdos, y en los que las agencias actúan como promotores, árbitros y supervisores”, (Cassese, 2014, p. 456).

Toda esta evolución de las relaciones sociedad/administración/Estado tiene un impacto directo en el derecho administrativo y, por ende, en sus formas y técnicas de intervención (Ramírez, 2020). Precisamente, uno de los núcleos esenciales de la parte especial del derecho administrativo lo constituye el estudio de las distintas formas de la administración pública, en tanto brazo político y técnico al servicio de la función ejecutiva, que actúa para conseguir los fines establecidos por el Estado (Guaita, 1962). A todo ese entramado se le denomina, precisamente, teoría de la intervención administrativa.

1.2. Contenido de la intervención administrativa

Para ahondar en el estudio de la intervención administrativa es necesario conocer su contenido, el cual está compuesto por una serie de elementos. Villar (2000), distingue tres: a) títulos, b) formas y c) técnicas de intervención.

En cuanto a los títulos de intervención se refiere a la: “justificación jurídica (el por qué y donde) de la actividad administrativa. La Administración Pública actúa mediante el ejercicio de potestades previamente dadas por el ordenamiento jurídico y es allí donde reside la justificación [...] de su actuación” (Villar, 2000, p. 283).

Por su parte, las formas de intervención, “responden al cómo de la Intervención Administrativa, pero, en relación con el fin que persigue” (Villar, 2000, p. 283). La doctrina llama la atención sobre el considerable crecimiento de la intervención administrativa, independientemente de la corriente política dominante; aunque, se mantienen lo que la doctrina reconoce como las formas originales de intervención, a saber: a) policía administrativa, b) servicio público y c) fomento. Junto a ellas, habrá que agregar otras formas de actuación de la administración a fin de atender las nuevas realidades sociales.

Por último, las técnicas de intervención responden al cómo de la intervención, pero, a partir de las herramientas de que se dispone para alcanzar el fin en cada forma de intervención. Asimismo, estas técnicas dependen del título y la forma de intervención de la administración, y no se excluyen. Como lo menciona Descalzo (2012), los instrumentos de la administración, surgidos en momentos distintos,

lejos de excluirse unos con otros se aplican en su conjunto de acuerdo con la necesidad de la administración, verbigracia: el ejercicio de la potestad reglamentaria, las autorizaciones, prohibiciones y órdenes; pero también las becas, subsidios, exenciones, además de las distintas clases de medidas prestacionales para el logro de los fines sociales del Estado, entre otras tantas.

1.3. La mirada particular a la intervención policiva

De acuerdo con Garrido (1953), el concepto de policía adquirió su significado moderno con la aparición del Estado de derecho, el cual supuso la consagración de una serie de derechos subjetivos oponibles por el particular al Estado, configurándose tres situaciones distintas:

El status negativus libertatis o situación de libertad negativa, implica la existencia en torno a cada particular de una esfera jurídica intangible para el Estado. El status positivus civitatis o estado positivo del individuo frente al Estado, el cual es consecuencia de la ciudadanía, facultándolo a dirigir sus pretensiones a la Administración y que sean satisfechas. El status activae civitatis, también consecuencia de la ciudadanía, pero que, en este caso, deriva de la posición activa que determinados ciudadanos ostentan, y que los faculta a ejercer funciones y actos de autoridad. (pp. 11-12)

Así entonces, la policía guarda relación con el primero de los tres estados, como una excepción al estado de libertad negativa, en virtud del cual, el estado de libertad deja de ser un derecho absoluto y, por tanto, el ordenamiento jurídico establece una atribución a la administración pública² para intervenir fijando límites, restringiendo o condicionando el ejercicio de los derechos y las libertades, con la intención de alcanzar un fin de orden superior, que para el caso colombiano, amalgama dos en paralelo: el orden público y la convivencia³.

Según Olano (2010), uno de los grandes temas del derecho con vacíos es el de la policía, incluso, es común encontrar quienes confunden el poder de policía con las actuaciones de los uniformados de la Policía Nacional.

-
- 2 De conformidad con el principio de reserva de Ley, la facultad para expedir las normas de Policía, es decir, normas de carácter general, impersonal y abstracto para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, recae en cabeza del Congreso de la República (Congreso de la República, Ley 1801 de 2016, art. 11).
 - 3 De conformidad con el art. 2 del Decreto Ley 1355 de 1970, el orden público es el resultante de la prevención y eliminación de las perturbaciones sobre la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad pública. Por su parte, el art. 5 del Código de Policía y de Convivencia vigente, define esta última como “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el medio ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”.

Precisamente y para dilucidar esta última acepción y ubicarse con certeza, es necesario precisar el alcance de los conceptos. Rodríguez (2007), señala que la jurisprudencia y la doctrina distinguen entre una policía administrativa general y una policía administrativa especial. La primera, “refiere a los elementos que tradicionalmente integran la noción de orden público, es decir, la seguridad, tranquilidad, salubridad y, en ciertos aspectos, la moralidad, cobijados por los principios y normas generales aplicables al poder de policía” (Rodríguez, 2007, p. 537), y que encuentra su justificación en la defensa frente a peligros. Por su parte, la policía especial, “refiere a aquellas actividades de policía que buscan garantizar los mismos elementos de la policía general, pero sometidas a un régimen jurídico particular de acuerdo con su ámbito de aplicación” (Rodríguez, 2007, p. 237), como es el caso que atañe.

En adición a lo anterior, para entender el alcance de la policía administrativa es necesario precisar tres importantes conceptos que tienen cobijo en el Código Nacional de Convivencia y Policía: el poder, la función y a la actividad de Policía. Como lo anotan Barreto y Pinilla (2013): “el poder de policía se desenvuelve a partir de una suerte de pirámide monolítica donde la ley (poder de policía) es cuidadosamente reglamentada por actos administrativos (función de policía) y fielmente ejecutada mediante actos materiales (actividad de policía)” (p. 321). En el caso de la función de policía administrativa, se enmarca en el ámbito de las autoridades administrativas que, de conformidad con la Constitución y la Ley, expiden actos para garantizar los fines perseguidos: el orden público y la convivencia. Y en el caso de la actividad se refiere a la materialización de los medios y medidas correctivas para concretar y hacer cumplir las decisiones del que tiene el ejercicio del poder y la función de Policía.

2. De la técnica reglamentaria en el urbanismo y el ordenamiento territorial

2.1. De la técnica reglamentaria

El poder reglamentario de la administración es independiente de las diferencias constitucionales (García de Enterría y Fernández, 2006) y, consiste en la facultad que se otorga a diferentes autoridades para expedir reglamentos (Corte Constitucional, Sentencia C-679 de 2011); es decir, actos administrativos o “disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto” (Consejo de Estado, rad. 11001-03-24-000-2017-00092-00) a fin de desarrollar la ley y garantizar su cumplida ejecución (Corte Constitucional, Sentencia C-056 de 2021). En otras palabras, “convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley” (Corte Constitucional, Sentencia C-158 de 2021), pudiéndose manifestar como “decreto, ordenanza, acuerdo, u otro acto de carácter general” (Consejo de Estado, rad. 11001-03-26-000-2013-00114-

00(48183), siendo “fuente de derecho para la Administración, pero proceden de ella misma” (Garrido *et al.*, 2006, p. 272).

Esta potestad se justifica en la necesidad de ejecutar la ley, dado las cambiantes circunstancias sociales (Corte Constitucional, C-37 de 2021), permitiéndose que se detallen los aspectos técnicos y operativos para su aplicación (Corte Constitucional, C-219 de 2017), puesto que el legislador no puede dar repuesta a todos los sectores y demandas de una sociedad compleja (Rivero, 2009).

En virtud de lo anterior, los reglamentos se encuentran subordinados “respecto a la ley: siendo esta por excelencia, la fuente primaria del sistema” (Santamaria, 2004, p. 341). Se exige la existencia de una ley que prevea una regulación básica, pues al legislador no le está permitido que se desprenda por completo de la competencia entregada constitucionalmente (Corte Constitucional, Sentencia C-823 de 2011). Así, cuando se establezca que el Gobierno reglamentará una determinada materia, lo deberá hacer bajo los parámetros establecidos en la ley (Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 2015). Según Béjar (2012), “los reglamentos dimanen de una ley y, por tanto, no pueden superarla en cuanto a su contenido, sino únicamente explicarlas para su cumplimiento” (p. 77).

Esta potestad puede ser más o menos amplia, teniendo en cuenta la disposición del legislador (Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2017). Según el Consejo de Estado esta potestad “es inversamente proporcional a la extensión de la ley” (Consejo de Estado, rad. 11001-03-24-000-2017-00092-00).

Por su parte, la potestad reglamentaria la tienen el presidente de la república, los ministros, las autoridades administrativas (Corte Constitucional, Sentencia C-056 de 2021; Quinche y Urrego, 2011), existiendo un “sistema difuso” de producción normativa de alcance general, a fin de apoyar a la actividad administrativa desarrollada (Corte Constitucional, Sentencia C-810 de 2014).

Ahora bien, en materia de policía administrativa en el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio, dicha potestad se encuentra en cabeza de la administración pública nacional y territorial, para reglamentar y ejecutar la Constitución y la Ley en sentido general y cumplir con la función pública del urbanismo (Congreso de la República, Ley 388 de 1997, art. 3), la cual, busca disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio.

Así las cosas, son fines esenciales de esta función:

Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común; hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su

utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo; propender por la preservación del patrimonio cultural y natural; y, mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante riesgos. (Congreso de la República, Ley 388 de 1997, art. 3)

2.2. Los títulos de intervención en urbanismo y ordenación del territorio

En cuanto a los títulos de intervención, el poder de policía se concreta principalmente en las leyes y los decretos expedidos por el presidente en uso de facultades extraordinarias y de manera residual se radica en cabeza de los concejos municipales y distritales (Corte Constitucional, C-204 de 2019).

De modo que la Constitución en varios de sus artículos hace referencia a esta temática, obligando a “mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (art. 2) y, específicamente, determina que corresponde a la administración su consecución: “las autoridades de la República están instituidas [...] para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (art. 2). Por su parte, el art. 82 señala el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Así mismo, fija en las entidades públicas la participación en la plusvalía⁴ que genere su acción urbanística y en la regulación de la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

En el art. 150 num. 2 se establece que solo el Congreso puede expedir códigos, como el nacional de policía y convivencia que, en materia de urbanismo y ordenación del territorio incorpora importantes cuestiones: arts. 53-57: lo relacionado con las expresiones o manifestaciones en el espacio público; art. 111: limpieza y recolección de residuos y de escombros; arts. 112-114: protección del patrimonio cultural y su conservación; y las conductas que pueden atentar contra la integridad urbanística arts. 135-140.

En el art. 189 num. 4, se señala como obligación del presidente de la república, entre otras: conservar el orden público en todo el territorio y ejercer facultades reglamentarias, dentro de las cuales se encuentran los actos que emanan de las

4 El artículo 73 de la Ley 388 de 1997, señala que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano, incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías (mayores valores) que resulten de dichas acciones. Esta participación estará destinada, en general, a mejorar la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

autoridades administrativas de policía (art. 189, num. 11). En esa línea, están los arts. 212, 213 y 214 que facultan al presidente a que en estados de excepción dicte decretos legislativos. El art. 218 dispone que el cuerpo de policía será regulado por Ley, no sin antes realizar una descripción de los lineamientos de la institución en mención y sus finalidades.

Por su parte, el art. 288 establece la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República, Ley 1454 de 2011), con la finalidad de promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de las entidades e instancias de integración territorial.

En cuanto al poder de policía subsidiario y residual, la Constitución establece en los numerales 4 y 11 del art. 189 que al presidente de la república le corresponde: “4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las Leyes” (Constitución Política de 1991, art. 189).

Teniendo en cuenta lo anterior, y en el plano local, el num. 2 del art. 315 constitucional consagra la obligación de los alcaldes de conservar el orden público en los municipios, según las directrices del gobernador y del presidente. De igual manera, en el orden departamental, las asambleas departamentales también tienen este poder subsidiario por mandato expreso de la Constitución en su art. 300 num. 8, que incluye dentro de sus atribuciones, por medio de ordenanzas. Este poder subsidiario, de acuerdo con el art. 12 de la Ley 1801 de 2016, también lo tiene el Concejo de Bogotá. Concediéndose a los concejos municipales la competencia constitucional con el fin de reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción, en el num. 7 del art. 313.

2.3. Análisis de la técnica reglamentaria en materia urbano-territorial

De acuerdo con Moncada (2007) “la Constitución Política no reserva la palabra reglamento, ni el verbo reglamentar, para aludir a un determinado tipo de normas, sino para referirse a un fenómeno de producción normativa general” (p. 65). Por ello, la idea de reglamentar no está encadenada a un nivel jerárquico específico.

Por su parte, el Código de Seguridad y Convivencia prevé una definición de reglamento, según la cual: “son los que dicta el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde municipal, así como las Corporaciones Administrativas del nivel territorial en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con la Ley” (Congreso de la República, Ley 1801 de 2016, art. 152), cuya finalidad es: “establecer las condiciones necesarias para el ejercicio de una actividad o derecho que perturbe la libertad o derechos de terceros, que no constituyen reserva de Ley” (Congreso de la República, Ley 1801 de 2016, art. 152).

Partiendo del concepto de poder de Policía principal, el ordenamiento jurídico urbano-territorial está compuesto por un conjunto de leyes que cubren objetos variados y, dentro de las cuales destacan, en orden cronológico: el tratamiento de los usos no agrícolas de la tierra para urbanos y habitacionales (Presidencia de la República, Decreto Ley 2811 de 1974, arts. 187-191); lo relacionado con el trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos (Presidencia de la República, Decreto Ley 1333 de 1986, arts. 38-51); la primera norma de desarrollo urbano en Colombia (Congreso de la República, Ley 9 de 1989)⁵; lo relacionado con los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo (Congreso de la República, Ley 152 de 1994); la vigente Ley de desarrollo urbano-territorial en Colombia, origen de los actuales Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel local (Congreso de la República, Ley 388 de 1997); la Ley sobre movilidad urbana sostenible (Congreso de la República, Ley 1083 de 2006); la Ley para la organización político-administrativa del territorio colombiano, en la cual también se definen competencias del ordenamiento territorial de la nación y los departamentos (Congreso de la República, Ley 1454 de 2011); la Ley que establece las disposiciones para el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas y señala la obligación de formular su respectivo Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (Congreso de la República, Ley 1625 de 2013, art. 22); por supuesto, el mismo Código de Seguridad y Convivencia, el cual incorpora un par de capítulos dedicados a la integridad urbanística (Congreso de la República, Ley 1801 de 2016, art. 135 a 138) y en relación con la integridad del espacio público (Congreso de la República, Ley 1801 de 2016, arts. 139-140); una Ley sobre desprecuarización de la propiedad (Congreso de la República, Ley 2044 de 2020); la Ley que reconoce la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado (Congreso de la República, Ley 2079 de 2021); entre otras.

A partir de ese contenido legal, la administración pública competente, en ejercicio de la potestad reglamentaria, ha expedido un grueso grupo de reglamentos, la mayoría compilados en el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. De todos estos reglamentos, al menos 5 tienen como objetivo la organización institucional⁶; otros 20, la planificación para el desarrollo urbano-territorial⁷; casi 10, asuntos

5 Esta importante la ley sobre desarrollo urbano, expedida en 1989 solo está vigente en un 15 %, el resto de sus disposiciones fueron derogadas por otras normas, en especial, la nueva Ley 388 de 1997 y la Ley 3 de 1991.

6 Tales como el Decreto 3571 de 2011 o el caso del Decreto 1469 de 2010.

7 Entre estos, destacamos los decretos: 879 de 1998, 302 de 2000, 4002 de 2004, 2181 de 2006, 3600 de 2007, 4300 de 2007, 4065 de 2008, 4066 de 2008, 798 de 2010, 1469 de 2010, 075 de 2013, 2981 de 2013.

sobre licencias urbanísticas⁸; por lo menos 5, sobre temas relacionados con el financiamiento del desarrollo urbano-territorial⁹; mientras que otros reglamentos tienen objetivos varios; como: legalización de asentamientos¹⁰; gestión del riesgo¹¹; accesibilidad¹²; procesos de enajenación y expropiación¹³, entre otros.

Por último, se anota que a pesar de que los POT no deberían ser considerados como una técnica dentro de la forma de intervención de policía administrativa, ya que los mismos son expresión directa de la forma de intervención planificatoria, estos son adoptados por las administraciones municipales y constituyen actos administrativos de carácter general, cuyas determinaciones son verdaderos reglamentos que rigen la actividad urbanística.

El papel de la policía administrativa en estos reglamentos es velar por el cumplimiento de dichos planes a través de técnicas como la inspectora y la forma de intervención sancionatoria, la cual, a pesar de no ser objeto de este documento, garantiza el cumplimiento de los reglamentos que se expidan.

Ahora bien, a pesar de la abundancia de reglamentos sobre la materia, existen, al menos, dos asuntos problemáticos: por una parte, estas disposiciones son aplicables a una realidad que pocos municipios del país tienen; no obstante, se señala que Colombia es un país urbanizado (Departamento Nacional de Planeación, 2021). Lo anterior, obedece más a la concentración poblacional en cabeceras municipales, que a la existencia de realidades y dinámicas urbanas. Y, por otro lado, existe un amplio desconocimiento de parte de la ciudadanía y las mismas autoridades sobre el contenido y alcance de estas disposiciones. Lo anterior se ve claramente evidenciado en los procesos de policía sobre la materia, en donde la primera instancia de policía según la Ley 1801 de 2016, los inspectores de policía desconocen de manera general, las disposiciones que rigen la materia (Velásquez, 2022).

3. De la técnica autorizatoria en el urbanismo y el ordenamiento del territorio

La técnica autorizatoria es una de las técnicas más comunes en materia de intervención de la administración (Laguna, 2006). En términos generales, por técnica autorizatoria se comprende todos los actos administrativos cualquiera sea su

8 Caso de los decretos: 097 de 2006, 4550 de 2009, 1469 de 2010, 1077 de 2015, 2218 de 2015, 1203 de 2017, 2413 de 2018, 046 de 2020.

9 Como los decretos: 1337 de 2002, 1788 de 2004, 4065 de 2008.

10 Como los decretos: 564 de 2006, 1203 de 2017, 149 de 2020.

11 Ejemplo de ello, el Decreto 1807 de 2014.

12 Caso del Decreto 538 de 2005, derogado, que establecía inversiones en los entes territoriales.

13 Muestra de ello, el Decreto 2729 de 2012 o el Decreto 199 de 2013.

denominación que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la administración, otorga a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y la valoración del interés general que pudiera verse afectado. Tal como señala Esteve (2003), aquellas, se encuentran generalmente relacionadas de modo directo con las exigencias de orden técnico y científico que deben ser acreditadas previo al ejercicio de la actividad; persiguiéndose con estas habilitaciones “proteger los intereses de la comunidad, de los posibles perjuicios que la ejecución indiscriminada e incontrolada de la actividad de los particulares” (Corte Constitucional, Sentencia C-043 de 1998).

Estas técnicas se encuentran compuestas por instrumentos varios sobre los que, a pesar de su habitual uso, existe amplia confusión, no obstante la existencia de definiciones legales aclaratorias. Es común el empleo de categorías similares para instrumentos distintos o, incluso, definiciones para un instrumento utilizando la denominación de otro. Tal como lo coloca en evidencia Laguna (2006), son utilizados de manera indistinta, dependiendo la distinción del sector en que se use.

3.1. Distintas técnicas autorizatorias

3.1.1. La autorización

García de Enterría y Fernández (2006) la definen como “un acto de la administración por el que esta consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada [...], con fines de control administrativo de su ejercicio” (p. 138). Para Esteve (2016) la autorización tiene un carácter declarativo, pues “recae sobre actividades que se sitúan en la esfera de libertad del solicitante, pero cuyo ejercicio [...], se sujeta a comprobación” (p. 367). Parada (2002), afirma que la autorización es la técnica reina del control preventivo y ha sido entendida como el acto administrativo emanado de la autoridad competente en el que se autoriza la realización de una actividad amparada en un derecho preexistente y libremente ejercible, en cuyo caso, el acto expedido busca remover los obstáculos para el correcto ejercicio de la actividad, sin afectar el orden público y la convivencia.

A nivel normativo, el art. 153 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, trae una definición legal de autorización, “es el acto mediante el cual un servidor público, de manera temporal, autoriza la realización de una actividad cuando la ley o las normas de Policía subordinen su ejercicio a ciertas condiciones”. Una definición bastante escueta y sin mayores notas aclaratorias.

La Corte Constitucional al fallar algunos casos sobre esta técnica autorizatoria, ha manifestado que la exigencia de una autorización debe respetar la reserva de ley, en la medida en que existe una limitación a la libre iniciativa y a la libertad eco-

nómica, sin que su otorgamiento implique un derecho adquirido para su titular (Corte Constitucional, Sentencia C-1078 de 2002).

3.1.2. *El permiso*

A diferencia de la autorización, el permiso “es necesario cuando la ley o reglamento estatuya una prohibición de carácter general y, no obstante, admita excepciones” (Olano, 2010, p. 113). La Ley 1801 de 2016 en su art. 151 trae una definición legal de esta técnica autorizatoria, definiéndolo como “el medio por el cual el funcionario público competente, de manera excepcional y temporal, permite la realización de una actividad que por ley o normas de policía establecen una prohibición de carácter general”. El Consejo de Estado ha sentenciado que este título “comporta el ejercicio de una función pública en cabeza de la autoridad competente que [...], se debe concretar en actos unilaterales y vinculantes contentivos de la decisión administrativa sobre el cumplimiento por el interesado de las condiciones técnicas” (Consejo de Estado, rad. 11001-03-06-000-2011-00006-00(2050)).

En el caso concreto del permiso urbanístico, la Corte ha afirmado que se condiciona “(i) a la comprobación previa de que el empresario cumple con ciertas condiciones objetivas del servicio [...], (ii) seguida de una decisión administrativa que reconoce tal hecho y faculta al empresario” (Corte Constitucional, C-263 de 2011). También es el caso de las licencias de funcionamiento, ambientales y sanitarias.

La Corte la ha justificado en la obligación del Estado de prevenir actuaciones que afecten potencialmente los derechos fundamentales de otras personas (Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2011); de modo que su asignación y renovación tiene como propósito establecer un procedimiento para que las personas accedan a su aprovechamiento óptimo, en aquello que se entrega el permiso (Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 2020). Asimismo, ha afirmado que no constituye un derecho adquirido, por tanto, sus beneficiarios no podrán reclamar propiedad (Corte Constitucional, Sentencia C-1078 de 2002); se trata de un derecho precario (Corte Constitucional, Sentencia C-1145 de 2000). Asimismo, que los actos que recaigan sobre un permiso no están sometidos a las partes, puesto que no se trata de un contrato; sino que son producto del ejercicio de una potestad de la administración (Corte Constitucional, Sentencia C-519 de 2016).

De igual modo, la Corte ha manifestado que el artículo constitucional 333 establece una reserva de ley para exigir permisos previos relativos al ejercicio de actividades económicas y el desarrollo de la iniciativa privada (Corte Constitucional, Sentencia C-997 de 2000). Estableciéndose que la ley podría limitar a la autoridad administrativa para demandar requisitos adicionales a los por la

ley solicitados; sin que se pueda anular la autonomía de la respectiva entidad y debiendo ser proporcional su exigencia (Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2021).

3.1.3. La concesión

Se aclara que esta técnica autorizatoria es diferente al conocido y ampliamente utilizado contrato de concesión¹⁴, establecido en las normas sobre contratación pública en Colombia¹⁵.

La concesión como técnica autorizatoria es, en palabras de Covilla (2014) “la entrega a un particular de cualquier actividad material relativa a cargo del Estado, siempre y cuando explote y supla el actuar de la administración en ese caso particular y siempre que dicha actividad pueda ser trasladada por ley” (p. 120). A su vez, Ivanega (2008), hace referencia a esta técnica afirmando que: “es constitutiva de derechos, e implica que la administración transfiere a un particular una atribución o poder que le pertenece de iure propio” (p. 213). Por su parte, Parada (2012), señala que la principal diferencia entre la de la autorización y la concesión radica en que en esta no existe un derecho preexistente del particular, sino que este nace del acto concesional, asunto que, en la práctica, es difícil de manifestar.

Cabe señalar que en Colombia la concesión es una técnica autorizatoria en desuso, ya que fue establecida de manera principal para un sector específico del ordenamiento jurídico: la protección jurídica del medio ambiente, en particular, en el sector del agua, donde es ampliamente conocida la figura de la concesión de aguas¹⁶. La concesión como técnica autorizatoria también se ha usado en el ámbito sanitario¹⁷.

3.1.4. La licencia

Esta es la técnica autorizatoria por excelencia. Al igual que la concesión y, a diferencia de la autorización y el permiso, la licencia no tiene definición en la Ley 1801 de 2016, pero sí la tiene en otras piezas reglamentarias que, en la mayoría de los casos, confunde el instrumento autorizatorio.

14 Estos contratos están definidos en el num. 4 del art. 32 Ley 80 de 1993.

15 Caso de las leyes, Ley 80 de 1993 y de la Ley 1150 de 2007.

16 El art. 30 del Decreto 1541 de 1978, que dispone: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973 manifiesta que toda persona requiere concesión o permiso para hacer uso de las aguas públicas.

17 Prueba de ello, es la Ley 9 de 1979, art. 62.

La Corte se ha referido a ella de la siguiente manera, se trata de actos administrativos de autorización: “otorgados por el Estado a los particulares, en ejercicio del poder de policía administrativa, para que, cumplidos ciertos requisitos legales o reglamentarios que consultan las necesidades del bien común y de la seguridad pública, aquéllos desarrollen una actividad” (Corte Constitucional, Sentencia C-043 de 1998). Convirtiéndose en un título sin el cual la actividad desplegada por el particular deviene ilegítima.

En términos generales, las licencias son un tipo de técnica autorizatoria que se tramita frente a acciones públicas o de particulares que reúnen dos características: a) constituyen actividades de gran impacto y b) requieren de un procedimiento único con la intervención de varias autoridades administrativas, quienes deben manifestar su consentimiento, siendo la licencia el acto definitivo.

En el caso de las licencias urbanísticas, la Corte Constitucional las ha sustentado constitucionalmente en el art. 58 (Corte Constitucional, Sentencia C-026 de 1998). El Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.1.1.1., las define como:

El acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

Frente a este tipo específico de técnica autorizatoria, el Consejo de Estado, ha definido a las licencias urbanísticas como:

Actos administrativos de autorización creadores de una situación jurídica particular y concreta: permiten ejercer los derechos de construcción y desarrollo. No crean per se esos derechos, pues se reitera, tales derechos se derivan del derecho de propiedad consagrado en la Constitución, pero que, para poder ejercerlo, se deben cumplir las normas urbanísticas que desarrollan el uso y aprovechamiento del suelo con función social. (Consejo de Estado, rad. 25000-23-27-000-2010-00023-01(18795).

Convirtiéndose en herramientas administrativas de control y vigilancia de las administraciones locales (Corte Constitucional, C-145 de 2015); siendo necesarias para el desarrollo de las ciudades y la consecución del interés social (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016).

Es por esto, por lo que, en cuanto a materia urbanística, el art. 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, al definir la licencia urbanística señala que, el otorgamiento de esta, implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra, siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

3.2. Análisis de la técnica autorizatoria en materia urbano-territorial

En el ámbito del urbanismo y la ordenación del territorio en Colombia, la técnica autorizatoria de la policía administrativa tiene una connotación especial, ya que guarda íntima relación con los dos más importantes medios para el logro de la función pública del urbanismo: las acciones (Ley 388 de 1997, art. 8 y la Ley 3 de 1991) y actuaciones urbanísticas (Ley 388 de 1997, art. 36).

La primera, la acción urbanística, la Ley la define como el conjunto de decisiones administrativas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo que se adoptan mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto (Congreso de la República, Ley 388 de 1997, art. 8)¹⁸. Mientras que en relación con las actuaciones urbanísticas no las define, pero sí establece cuáles son y en qué consisten.

De una parte, señala que las actuaciones urbanísticas son la parcelación, la urbanización y la construcción de inmuebles y, por otra, que a cada una de ellas le corresponden procedimientos de gestión y formas de ejecución contenidas en las decisiones administrativas propias de la acción urbanística (Congreso de la República, Ley 388 de 1997, art. 36). Dicho de otra forma, las actuaciones urbanísticas son posibles sobre la base de las decisiones tomadas en relación con la acción urbanística.

Pero, el art. 36 señala, además, que en las actuaciones urbanísticas los actos administrativos que se expiden, a diferencia de los de la acción urbanística, son de contenido particular, concreto y consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares, sus derechos y obligaciones. Así, en virtud de lo anterior, las autoridades

18 En el artículo 8.º de la Ley 388 de 1997 se enlistan de manera abierta, no taxativa, un conjunto de quince procedimientos de gestión y formas de ejecución del planeamiento que se hace a partir de los POT de los municipios y distritos. Estas acciones urbanísticas van desde clasificar los usos del suelo (num. 1), pasando por determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas (num. 4), hasta expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social (num. 10).

municipales o distritales tienen el deber de respetar los derechos y obligaciones que se derivan de dichos actos, aspecto que en muchas ocasiones no se tiene en cuenta.

De acuerdo con lo anterior, la técnica autorizatoria de la policía urbano-territorial debe circunscribirse al conjunto de actos administrativos de contenido particular y concreto que, en virtud de una licencia urbanística, se les otorga a los particulares para el ejercicio de su derecho a ejercer una actuación urbanística.

3.3. Aspectos problemáticos de la técnica autorizatoria urbano-territorial

A pesar de la normativa existente para reglamentar esta técnica, hay varios aspectos problemáticos relacionados con las licencias urbanísticas para los cuales no se ha establecido norma o, las que existen, son insuficientes. Sin el ánimo de cobijarlos todos, se anotarán algunos de los más importantes.

Un primer elemento problemático tiene que ver con que la licencia urbanística otorga un derecho a quien la obtiene para adelantar una serie de actuaciones urbanísticas, que, a su vez, se hayan amparadas en la acción urbanística definida en los respectivos instrumentos planificatorios. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano hay una proliferación de procesos planificatorios en paralelo a los POT o que derivan de estos, en algunos casos discordantes o contradictorios. Se hace referencia a planes parciales, planes de manejo y protección del patrimonio; planes de mitigación; planes maestros; planes de gestión integral del riesgo; planes de adaptación y mitigación al cambio climático, entre otros.

En las grandes ciudades es posible que, con su capacidad institucional existente, los problemas no sean tan complejos, pero ¿qué hay de los pequeños municipios?, los cuales son la mayoría del país¹⁹. Sin duda, esa complejidad en los instrumentos de planeación dificulta la labor de la autoridad competente al momento de expedir las respectivas licencias.

Un segundo problema está en que, más del 90 % de los POT de primera generación no tuvieron/tienen componente regional, manejo de riesgos y de adaptación al cambio climático, aspectos que, entonces, son sencilla y llanamente desconocidos al momento de tramitar licencias urbanísticas. No se conoce, no se exige. Lo peor es que hoy, un número importante de esos POT del país están desactualizados.

En tercer lugar, se encuentra el ejercicio mismo de las competencias para expedir las licencias urbanísticas en el país, en dos sentidos: i) en la mayoría de los asentamientos humanos del país, la misma autoridad que otorga la licencia

19 De acuerdo con la información estadística del país, el 86 % de los 1122 municipios de Colombia son catalogados como pequeños, tienen poblaciones inferiores a 30 000 habitantes

urbanística es quien debe controlar su ejecución y finalización (Secretarías de Planeación), y esto poco se cumple y ii) en el caso de los municipios donde existen curadores urbanos²⁰ se sabe que la curadurías viven de las expensas urbanísticas, por lo que en algunos casos han priorizado el ingreso económico antes que la solidez integral del proyecto sometido a su conocimiento.

El cuarto aspecto está en las contradicciones al interior de los POT. Las licencias urbanísticas se basan en la claridad de los planes, pero, en muchas partes del país se recurre de forma permanente y constante a la facultad señalada en el art. 102 de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991, dictándose otra disposición denominada: interpretación de normas, según la cual, en ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación está en las autoridades de planeación, las cuales emiten sus conceptos mediante circulares. En muchos lugares se abusa de esta facultad por la falta de claridad en los POT, por lo que el plan termina siendo un documento extraño debido a la proliferación de “aclaraciones”. Las licencias se otorgan con base en esas circulares que no se socializan y el ciudadano desconoce.

El licenciamiento en suelo rural es otro de los aspectos problemáticos. En los POT de primera generación, solo 33 municipios incorporaron el suelo rural a través de las Unidades de Planificación Rural Agropecuaria (Contreras, 2017). La pregunta es, ¿sin ordenación del suelo rural es posible otorgar alguna licencia urbanística de parcelación o división rural, o, de desarrollo y construcción para suelo urbano con restricciones?

Por último, está el control a las licencias urbanísticas. No está de más señalar que la labor de verificación del cumplimiento de las licencias urbanísticas es cuanto menos, deficiente. Hoy, de conformidad con la Ley 1801 de 2016, esa función recae en los inspectores de Policía, los cuales, si bien existen en todos los municipios del país, no son suficientes, ni están preparados para cumplir con dicha labor. De acuerdo con Velásquez (2022) “el verdadero control urbano sigue ausente de los municipios del país” (p. 384).

Conclusiones

Las formas de intervención administrativa son un importante instrumento para lograr que los parámetros normativos que, originalmente son creados de manera objetiva, se hagan próximos o cercanos a la realidad y a los fenómenos sociales. Como se señaló, la policía administrativa, como forma de intervención administra-

20 Solo existen 86 curadores urbanos en Colombia, mientras que hay 1122 municipios.

tiva, pretende evitar excesos en el ejercicio de los derechos y, aplicado al ámbito del urbanismo y el ordenamiento territorial, se constituye en instrumento que busca garantizar que la convivencia, el orden público y la integridad territorial no se vean afectadas.

Ahora bien, estos ámbitos plantean una enorme disyuntiva y reto para el derecho, ya que el derecho urbanístico, en tanto derecho ordenador de la actividad urbanística, amalgama dos intereses en permanente tensión, por una parte, la defensa de la función pública del urbanismo que se basa en principios tales como la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular y, por otra, los intereses particulares de uno de los sectores más dinámicos e importantes de la economía de cualquier país, incluyendo a Colombia.

Es por lo anterior, que al analizar el comportamiento de las técnicas reglamentaria y autorizatoria en el ámbito del urbanismo y el ordenamiento territorial se aprecian luces, pero también sombras que deberán ser gestionadas en la medida en que el país avanza hacia una mayor urbanización de sus asentamientos y población.

En primer lugar, reconocer el crecimiento en materia reglamentaria que Colombia ha tenido en la medida en que la vida urbana va cobrando importancia. La creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en 2011 (Congreso de la República, Ley 1444 de 2011, art. 11) para formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, los planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, constituyó un avance significativo. De dicho Ministerio ha surgido la normativa reglamentaria que hoy organiza y guía la vida urbana del país. Sin embargo, ese acervo reglamentario específico y especial perdió fuerza con la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016; sin duda, con la expedición del Código Nacional de Seguridad y Convivencia se pasó de la especificidad a la generalidad, ya que con la inclusión del título sobre urbanismo (del art. 135 a 139), las disposiciones de importancia, sobre todo, en materia de control preventivo, se debilitaron.

Por otro lado, si bien la normativa reglamentaria urbano-territorial ha venido en crecimiento, aún tiene por delante enormes retos que no están o que apenas están presentes, tales como los impactos del cambio climático y los riesgos en general, las Smart Cities, los problemas urbanos globales, la inseguridad alimentaria, etc. todos asuntos sobre los cuales el derecho tiene todo por señalar.

En cuanto a la técnica autorizatoria, en el acápite tercero de este documento se anotaron los problemas más significativos al respecto, lo cual debe, sin duda, desembocar en un análisis de mayor profundidad al respecto, ya que, a pesar de los sonados incumplimientos en cuanto a la obligatoriedad de contar con licencias urbanísticas o actuar de conformidad con las mismas, las últimas modificaciones normativas buscan facilitar la actividad urbanística haciendo laxas o ligeras las

exigencias, bien a través de figuras como saneamientos, reconocimientos o bien con ampliaciones cada vez más laxas.

Lo anterior pasa, incluso, en el ámbito de mayor polémica y preocupación, el control urbanístico. Así, por ejemplo, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia señala en el parágrafo 2.º de su art. 135 que:

Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la obra, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio.

Pero, como se ha anotado, lo más significativo en relación con la técnica autorizatoria pasa por el control. Sonados y reiterados son los casos a lo largo y ancho del país que dan cuenta de la necesidad de una mayor atención al respecto. Sin duda, para que la actividad urbanística puede ser beneficiosa para el Estado y los particulares involucrados en el sector, no es suficiente con un entramado legal y reglamentario pertinente claro y transparente, sino también garantizar el cumplimiento de dicha normativa.

En relación con lo anterior, hay tres asuntos que deben ser atendidos con prioridad: i) reglamentar el Código de Seguridad y Convivencia sobre la materia, pues la normativa, incorporada por este, es general, y requiere la articulación a la normativa específica que ha sido expedida en los últimos años; ii) fortalecer las capacidades institucionales para ejercer el control, pues la labor de los inspectores de policía como primera instancia urbanística está siendo deficiente; y iii) realizar una amplia pedagogía en relación con el respeto y cumplimiento de las normas urbanísticas, ya que la realización de actuaciones urbanísticas sin licencia o en contravía de estas, sigue siendo la constante en el país.

Referencias bibliográficas

- Arbouin F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, (124), 17-42. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/download/14267/11486>
- Barreto, A. y Pinilla, J. (2013). El uso de la doctrina del poder de policía en los ámbitos estatal y urbano. En M. Malagón (coord.), *El derecho público y los veinte años de la constitución de 1991* (pp. 305-359). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Béjar, L. (2012). *Fundamentos de derecho administrativo. Objeto, historia, fuentes y principios*. México D.F.: Tirant lo Blanch

- Cantero, J. (2011). A vueltas con el ejercicio de potestades públicas y su ejercicio por los particulares: nuevos retos para el Derecho Administrativo. *Revista española de derecho administrativo*, (151), 627-649.
- Cassese, S. (2014). *Derecho administrativo: historia y futuro*. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Contreras, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos.
- Covilla, J. (2014). *Autorizaciones y Concesiones en el Derecho Administrativo Colombiano*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Colombia, Congreso de la República. (19 de diciembre). Ley 23 de 1973, por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Congreso de la República. (24 de enero). Ley 9 de 1979, por la cual se dictan Medidas Sanitarias.
- Colombia, Congreso de la República. (11 de enero). Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 38.650.
- Colombia, Congreso de la República. (15 de enero). Ley 3 de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 39.631.
- Colombia, Congreso de la República. (28 de octubre). Ley 80 de 1993, por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública. *Diario Oficial* n.º 41.094.
- Colombia, Congreso de la República. (15 de julio). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial* n.º 41.450.
- Colombia, Congreso de la República. (18 de julio). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.091.
- Colombia, Congreso de la República. (31 de julio) Ley 1083 de 2006, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 46.346.
- Colombia, Congreso de la República. (16 de julio). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. *Diario Oficial* n.º 46691.

- Colombia, Congreso de la República. (4 de mayo). Ley 1444 de 2011, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48059.
- Colombia, Congreso de la República. (28 de junio). Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 48.115.
- Colombia, Congreso de la República. (29 de abril de 2013). Ley 1625 de 2013, por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. *Diario Oficial* n.º 48776.
- Colombia, Congreso de la República. (29 de julio). Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. *Diario Oficial* n.º 49.949.
- Colombia, Congreso de la República. (30 de julio). Ley 2044 de 2020, por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 51.391.
- Colombia, Congreso de la República. (14 de enero). Ley 2079 de 2021, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. *Diario Oficial* n.º 51.557.
- Colombia, Consejo de Estado. (30 de marzo 2011). Radicación número: 11001-03-06-000-2011-00006-002050.
- Colombia, Consejo de Estado. (16 de diciembre de 2014). Radicación número: 25000-23-27-000-2010-00023-0118795.
- Colombia, Consejo de Estado. (18 de octubre de 2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00092-00.
- Colombia, Consejo de Estado. (6 de julio de 2020). Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00114-00(48183).
- Colombia, Consejo de Estado. (18 de junio del 2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02414-00.
- Colombia, Corte Constitucional. (11 de febrero de 1998). Sentencia C-026 de 1998. [MP Alejandro Martínez Caballero].
- Colombia, Corte Constitucional. (25 de febrero de 1998). Sentencia C-043 de 1998. [MP Vladimiro Naranjo Mesa].
- Colombia, Corte Constitucional. (2 de agosto de 2000). Sentencia C-997 de 2000. [MP José Gregorio Hernández Galindo].
- Colombia, Corte Constitucional. (30 de agosto de 2000). Sentencia C-1145 de 2000. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

- Colombia, Corte Constitucional. (5 de diciembre de 2002). Sentencia C-1078 de 2002. [MP Rodrigo Escobar Gil].
- Colombia, Corte Constitucional. (6 de abril de 2011). Sentencia C-263 de 2011. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].
- Colombia, Corte Constitucional. (14 de septiembre de 2011). Sentencia C-679 de 2011. [MP Mauricio González Cuervo].
- Colombia, Corte Constitucional. (2 de noviembre de 2011). Sentencia C-823 de 2011. [MP María Victoria Calle Correa].
- Colombia, Corte Constitucional. (5 de noviembre de 2014). Sentencia C-810 de 2014. [MP Mauricio González Cuervo].
- Colombia, Corte Constitucional. (6 de abril de 2015). Sentencia C-145 de 2015. [MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez].
- Colombia, Corte Constitucional. (1 de julio de 2015). Sentencia C-412 de 2015. [MS Alberto Rojas Ríos].
- Colombia, Corte Constitucional. (20 de abril de 2016). Sentencia C-192 de 2016. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].
- Colombia, Corte Constitucional. (21 de septiembre de 2016). Sentencia C-519 de 2016. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].
- Colombia, Corte Constitucional. (19 de abril de 2017). Sentencia C-219 de 2017. [MP Iván Humberto Escruce Mayolo].
- Colombia, Corte Constitucional. (29 de marzo de 2017). Sentencia C-189 de 2017. [MP José Antonio Cepeda Amarís].
- Colombia, Corte Constitucional. (15 de mayo de 2019). Sentencia C-204 de 2019. [MP Alejandro Linares Cantillo].
- Colombia, Corte Constitucional. (22 de abril de 2020). Sentencia C-127 de 2020. [MP Cristina Pardo Schlesinger].
- Colombia, Corte Constitucional. (24 de febrero de 2021). Sentencia C-37 de 2021. [MP Cristina Pardo Schlesinger].
- Colombia, Corte Constitucional. (11 de marzo de 2021). Sentencia C-056 de 2021. [MP Paola Andrea Meneses Mosquera].
- Colombia, Corte Constitucional. (20 de mayo de 2021). Sentencia C-145 de 2021. [MP Paola Andrea Meneses Mosquera].
- Colombia, Corte Constitucional. (26 de mayo de 2021). Sentencia C-158 de 2021. [MP Jorge Enrique Ibáñez Najar].
- Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia. (11 de marzo). Decreto 798 de 2010, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006.

- Colombia, Ministerio de Agricultura. (18 de noviembre). Decreto 2218 de 2015, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el valor de la Vivienda de Interés Social y Prioritaria en programas y proyectos de renovación urbana, el alcance y modalidades de las licencias urbanísticas sus vigencias, prórrogas, revalidaciones y modificaciones, se complementa y precisa el alcance de algunas actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía en trámites de licencias urbanísticas.
- Colombia, Presidencia de la República. (4 de agosto). Decreto Ley 1355 de 1970, por el cual se dictan normas sobre Policía.
- Colombia, Presidencia de la República. (18 de diciembre). Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
- Colombia, Presidencia de la República. (28 de julio). Decreto 1541 de 1978, por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973.
- Colombia, Presidencia de la República. (25 de abril). Decreto Ley 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.
- Colombia, Presidencia de la República. (13 de mayo). Decreto 879 de 1998, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.
- Colombia, Presidencia de la República. (25 de febrero). Decreto 302 de 2000, por el cual se reglamenta la ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.
- Colombia, Presidencia de la República. (29 de junio). Decreto 1337 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 388 de 1997 y el Decreto-ley 151 de 1998, en relación con la aplicación de compensaciones en tratamientos de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.
- Colombia, Presidencia de la República. (3 de junio). Decreto 1788 de 2004, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.
- Colombia, Presidencia de la República. (30 de noviembre). Decreto 4002 de 2004, por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la ley 388 de 1997.
- Colombia, Presidencia de la República. (25 de febrero). Decreto 538 de 2005, por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.
- Colombia, Presidencia de la República. (16 de enero). Decreto 097 de 2006, por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones.

- Colombia, Presidencia de la República. (29 de junio). Decreto 2181 de 2006, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística.
- Colombia, Presidencia de la República. (20 de septiembre). Decreto 3600 de 2007, por el cual se reglamentan las disposiciones de las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a los determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (7 de noviembre). Decreto 4300 de 2007, por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 1°, 5°, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (24 de octubre). Decreto 4065 de 2008, Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.
- Colombia, Presidencia de la República. (24 de octubre). Decreto 4066 de 2008, por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17, 18 Y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (23 de noviembre). Decreto 4550 de 2009, por el cual se reglamentan parcialmente el Decreto-ley 919 de 1989 y la Ley 1228 de 2008, especialmente en relación con la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.
- Colombia, Presidencia de la República. (30 de abril). Decreto 1469 de 2010, por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (27 de septiembre). Decreto 3571 de 2011, por el cual se establecen los objetivos, estructura, función es del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Colombia, Presidencia de la República. (27 de diciembre). Decreto 2729 de 2012, por el cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social.

- Colombia, Presidencia de la República. (23 de enero). Decreto 075 de 2013, por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (12 de febrero). Decreto 199 de 2013, por el cual se reglamentan las condiciones para la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial o administrativa.
- Colombia, Presidencia de la República. (20 de diciembre). Decreto 2981 de 2013, por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.
- Colombia, Presidencia de la República. (19 de septiembre). Decreto 1807 de 2014, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (26 de mayo). Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio.
- Colombia, Presidencia de la República. (12 de julio). Decreto 1203 de 2017, modifica el decreto único del sector (1077 de 2015), en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (24 de diciembre). Decreto 2413 de 2018, por el cual se adiciona el capítulo 6 al título 1 de la parte 1 del libro 2 del decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del programa de arrendamiento y arrendamiento con opción de compra “semillero de propietarios” y se dictan otras disposiciones.
- Colombia, Presidencia de la República. (16 de enero). Decreto 046 de 2020, por el cual se modifican disposiciones del decreto número 1077 de 2015 en relación con los precios máximos de la vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario.
- Colombia, Presidencia de la República. (4 de febrero). Decreto 149 de 2020, por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la ley 1537 de 2012 y se modifica el decreto 1077 de 2015 único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos.
- Descalzo, A. (2011). *La noción de derecho administrativo en España: algunas cuestiones de reciente actualidad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Descalzo, A. (2012). Organización y acción administrativa en la economía. En L. Parejo (ed.), *Lecciones de derecho administrativo* (pp. 69-108). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Observatorio del Sistema de Ciudades, 2021. Resultado del índice de ciudades modernas*. Bogotá: DNP.
- Esteve, J. (2003). De la policía administrativa a la gestión de riesgos. *Revista española de derecho administrativo*, (119), 323-346. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=743571>
- Esteve, J. (2013). *La nueva relación entre estado y sociedad*. Madrid: Marcial Pons.
- Esteve, J. (2016). *Lecciones de derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de derecho administrativo I*. Madrid: Civitas.
- Garrido, F. (1953). Las transformaciones del Concepto Jurídico de Policía Administrativa. *Revista de Administración Pública*, (11), 11-31. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112008.pdf>
- Garrido, F. (2005). *Tratado de derecho administrativo*, I. Madrid: Tecnos.
- Garrido, F., Palomar, A. y Losada, H. (2006). *Tratado de derecho administrativo*, II. Madrid: Tecnos.
- Guaíta, A. (1962). *Introducción al Derecho Administrativo Especial. Estudios en homenaje a Jordana de Pozas. Tomo III*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Hernández, N., Ramírez, M. e Illera, M. (2022). Funciones jurisdiccionales de las Superintendencias en Colombia. Claves para comprender esta forma de administrar justicia desde el ejecutivo. *Revista de Derecho*, 35(2), 139-161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502022000200139>
- Ivanega, M. (2008). *Elementos de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jordana, L. (16 de febrero de 1951). *El problema de los fines de la actividad administrativa* [ponencia]. Seminario sobre problemas actuales de la administración pública, del instituto de estudios políticos.
- Laguna, J. (2006). *La autorización administrativa*. Navarra: Thomson Reuters-Civitas.
- Malaret, E. (2014). Regulación económica, autoridades independientes y transparencia. En R. García (ed.), *Ordenación y transparencia económica en el derecho público y privado* (pp. 125-178). Madrid: Marcial Pons.
- Moncada, J. (2007). *El reglamento como fuente de derecho en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Muñoz, S. (2011). Hacia un nuevo derecho administrativo. En A. Blasco (ed.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo* (pp. 191-237). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Olano, H. (2010). La policía administrativa. *Logos Ciencia & Tecnología*, 1(2), 106-116. https://www.redalyc.org/pdf/5177/Resumenes/Resumo_517751799009_5.pdf

- Parada, R. (2002). *Derecho Administrativo I*. Madrid: Marcial Pons.
- Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo, I. Parte general*. Madrid: Marcial Pons.
- Parejo, L. (2016). *La vigilancia y la supervisión administrativas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Quinche, M. y Urrego, F. (2011). *Los decretos presidenciales en el sistema normativo*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- Ramírez, M. L. (2020). Dinámicas entre el Estado y la administración pública en el marco de la administración liberal, prestacional y garante. *Prolegómenos*, 23(45), 123-136, <https://doi.org/10.18359/prole.4036>
- Rivero, R. (2009). *Derecho administrativo económico*. Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez, I. (2007). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.
- Santamaria, J. (2004). *Principios de derecho administrativo general*, Tomo I. Madrid: Iustel.
- Troncoso, A. (1999). Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público. *Revista española de derecho constitucional*, (57), 87-164. <https://www.jstor.org/stable/24883723>
- Velásquez, C. J. (2022). Intervención administrativa sancionadora en urbanismo y ordenación del territorio en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (27), 363-386. <https://www.redalyc.org/journal/5038/503872656011/503872656011.pdf>
- Villar, J. (2000). Los cauces de la intervención administrativa. En: L. Jordana de Pozas (ed.), *Creador de Ciencia Administrativa* (pp. 283-307). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Wahl, R. (2013). *Los últimos cincuenta años de derecho administrativo alemán*. Madrid: Marcial Pons.