



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

La ponderación en la imposición de medidas correctivas urbanísticas y el principio de buena administración: análisis jurisprudencial de la Sentencia T-146 de 2022

Autor

Valeria Echavarría Chavarría

Monografía presentada para optar al título
Magíster En Derecho Administrativo

Asesor

David Sierra Sorockinas

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia, Colombia

2026

Marino de Jesús Cardona Duque

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano

Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora de la Maestría en Derecho Administrativo

Hernán Darío Vergara Mesa

Evaluador

El trabajo de grado fue sustentado el 05 de junio de 2026 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 09 de 2026.

Referencia formato APA 7 edición	Echavarría Chavarría, V. (2026). <i>La ponderación en la imposición de medidas correctivas urbanísticas y el principio de buena administración: análisis jurisprudencial de la Sentencia T-146 de 2022</i> [Monografía de maestría]. Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA).
El contenido de la presente obra corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos	

Dedicatoria

Para Ana Lucía y Juan David.

Agradecimientos

Mi familia, por ser mi gran apoyo y motivación.

Tabla de contenido

Resumen	7
Abstract	8
Introducción	9
Capítulo I: Análisis jurisprudencial de la Sentencia T-146 de 2022	10
1.1 La litis.....	10
1.2 Decisión de la Corte Constitucional en el caso concreto	11
1.3 Fundamentos de derecho que sustentan la decisión de la Corte Constitucional	12
1.4 Marco normativo y naturaleza jurídica del proceso policivo por infracción urbanística.....	13
1.5 Metodología del análisis del caso.....	16
Capítulo II: El procedimiento correctivo frente a sujetos vulnerables.....	19
2.1 Descripción del procedimiento de imposición medidas correctivas	19
2.2 Proporcionalidad y buena administración: superando la aplicación fría de la ley	24
2.3 La ponderación como límite a la potestad discrecional: presupuesto de legitimidad y justicia material en el acto correctivo.....	26
2.4 Caracterización de la población vulnerable de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y fuentes internacionales	28
2.5 Síntesis	31
Capítulo III: Aplicación del derecho a la buena administración en las medidas correctivas administrativas en materia urbanística en la que se ven afectadas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.....	33
3.1. Integración de los elementos del principio de la buena administración al procedimiento administrativo en materia urbanística	34
3.2 Análisis de las posibles tensiones que pueden existir entre la aplicación del principio de la buena administración y las reglas de la ponderación establecidas por la Corte Constitucional	38
3.3 Conclusiones sobre la buena administración y la ponderación en el ámbito urbanístico	41
Conclusiones	43
Referencias	45

Resumen

El presente análisis abordó el procedimiento de imposición de medidas correctivas en materia urbanística en Colombia y las tensiones que se evidenciaron cuando la aplicación de la Ley 1801 de 2016 se encontró con los derechos fundamentales. La Sentencia T-146 de 2022 de la Corte Constitucional se tomó como referente, porque mostró de manera concreta cómo una decisión administrativa podía afectar derechos esenciales como la vivienda digna y el mínimo vital, en especial, en familias que vivían en condiciones de vulnerabilidad económica y social. El propósito fue examinar de qué manera la ponderación y el principio de buena administración podían servir como criterios orientadores para las decisiones de la administración pública en este campo. Para ello se trabajó con un enfoque cualitativo, de carácter hermenéutico y dogmático, sustentado en un diseño documental que incluyó la revisión de la normativa vigente, el estudio de la jurisprudencia constitucional y el aporte de la doctrina especializada. Esta combinación permitió desarrollar una lectura crítica que fue más allá de la simple descripción del marco normativo. Los hallazgos mostraron que la norma tendía a aplicarse de forma rígida, sin considerar la diversidad social del país ni las particularidades de quienes eran destinatarios de las medidas correctivas. Ello abrió la discusión sobre la necesidad de que la administración actúe con criterios más proporcionales, incorporando la ponderación como herramienta para equilibrar el interés general con la protección de los derechos fundamentales y dando lugar a actuaciones más coherentes con los principios de un Estado social de derecho.

Palabras clave: Procedimiento administrativo sancionador, urbanismo en Colombia, debido proceso, principio de proporcionalidad, derechos fundamentales.

Abstract

This analysis examined the urban corrective measures procedure in Colombia and the tensions that arose when the application of Act 1801 of 2016 confronted fundamental rights. Constitutional Court Ruling T-146 of 2022 was taken as a central reference because it showed how an administrative measure could affect essential rights such as adequate housing and the minimum vitality, particularly for families living under conditions of social and economic vulnerability. The purpose of the study was to analyze how proportionality, understood as a legal reasoning technique, and the principle of good administration could guide public administration in addressing urban planning infractions. A qualitative approach was employed, with a hermeneutic and dogmatic orientation, based on a documentary design that included review of current regulations, constitutional jurisprudence, and specialized doctrine. This combination allowed research to develop a critical reading that went beyond a descriptive account of the legal framework. The findings revealed that the norm tended to be applied rigidly, without considering the social diversity of the country or the specific conditions of those subjects to urban corrective measures. This opened the discussion on the need for the administration to adopt more proportional criteria, incorporating proportionality as a tool to balance the general interest with the protection of fundamental rights, thus promoting decisions more consistent with the principles of a social and democratic State governed by the rule of law.

Keywords: Administrative sanctioning procedure, urban planning in Colombia, due process; principle of proportionality, fundamental rights.

Introducción

En Colombia, el procedimiento de imposición de medidas correctivas en materia urbanística ha cobrado una relevancia especial en los últimos años. Su objetivo, previsto en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), es garantizar que el uso del suelo y el desarrollo urbano se ajusten a unas reglas previamente establecidas para proteger el interés general. Nadie discute que esta finalidad sea legítima; lo que genera preocupación es que, en la práctica, la aplicación rígida de la norma se aleja de las realidades sociales del país. Es posible entender un sentido de la norma, pero la finalidad de esta parece no encuadrarse en la sociedad colombiana que pretende regular, una sociedad atravesada por desigualdades, vulnerabilidades y profundas brechas sociales.

La Sentencia T-146 de 2022 de la Corte Constitucional mostró con claridad esa tensión. Allí se ordenó la demolición de viviendas construidas en bareque, levantadas por familias en condiciones de extrema precariedad. La decisión reflejaba el poder normativo del código, pero también dejaba al descubierto el riesgo de aplicar la ley como una receta mecánica, sin detenerse en la humanidad de quienes terminaban siendo afectados. Como señala Ferrajoli (2001), un derecho que ignora la efectividad de los derechos fundamentales vacía de contenido al propio Estado de derecho.

De allí surge la preocupación central de este estudio: cómo lograr que el ejercicio de la potestad correctiva en materia urbanística no deshumanice la justicia. La investigación buscó examinar de qué manera la técnica de la ponderación y el principio de buena administración podían convertirse en criterios que permitan equilibrar el interés general con la protección de los derechos fundamentales. El trabajo se desarrolla bajo la metodología dogmática del análisis jurisprudencial. Para ello se adoptó un enfoque cualitativo, hermenéutico y dogmático, sustentado en el análisis de normas, jurisprudencia y doctrina.

El trabajo se organiza en tres apartados. El primero presenta el planteamiento del problema, la justificación y los antecedentes. El segundo desarrolla el marco teórico y conceptual. El tercero expone la metodología utilizada. Finalmente, se ofrecen los resultados y conclusiones, que invitan a reflexionar sobre la necesidad de que las medidas correctivas administrativas no se apliquen desde una mirada rígida, sino con criterios de proporcionalidad y sensibilidad frente a la realidad social colombiana.

Capítulo I: Análisis jurisprudencial de la Sentencia T-146 de 2022

El estudio de la Sentencia T-146 de 2022 resulta clave para comprender cómo los procedimientos administrativos policivos, que en principio deberían limitarse a verificar el cumplimiento de normas urbanísticas, pueden tener un impacto directo en derechos fundamentales de las personas, en especial, cuando se trata de familias en condiciones de extrema vulnerabilidad. El caso analizado gira en torno a la orden de demolición de unas viviendas de bareque construidas sin licencia urbanística ni ambiental, pero lo que verdaderamente estuvo en juego fue la manera en que la administración entendió el equilibrio entre el orden urbanístico y la protección de quienes, por su pobreza y exclusión, requieren de un trato reforzado por parte del Estado.

1.1 La litis

La acción de tutela fue interpuesta contra la autoridad de policía urbanística de un corregimiento de Cali, a través de agente oficioso, dado que los accionantes eran analfabetas y no podían adelantar por sí mismos la defensa de sus derechos. Lo que se reclamaba no era un simple trámite procesal: se pedía el amparo de derechos tan esenciales como la vivienda digna, el mínimo vital y el debido proceso, frente a la decisión del corregidor que ordenó la demolición de las casas de bareque y advirtió la imposición de multas sucesivas en caso de incumplimiento de las exigencias legales.

El trasfondo de la solicitud muestra la precariedad de los demandantes: se trataba de una familia sin pensión, sin ingresos estables y que dependía del trabajo informal diario para subsistir. La demolición de las viviendas significaba dejarlos sin techo y, a la vez, sin el espacio que les permitía garantizar el sustento. A pesar de esa realidad, en primera instancia se declaró la improcedencia de la tutela, bajo el argumento de que no se cumplían los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, toda vez que existían otros recursos judiciales. En segunda instancia se confirmó la misma decisión.

Lo que se evidencia es que el debate se resolvió a partir de un criterio puramente formal, desconociendo que los accionantes, por su condición de analfabetismo y pobreza extrema, no estaban en condiciones de acudir a otros mecanismos de defensa. Como señala Courtis (2006), hablar de acceso a la justicia no significa limitarse a constatar la existencia abstracta de recursos legales, sino valorar si las personas tienen la posibilidad real de utilizarlos. En el mismo sentido,

Ferrajoli (2001) advierte que las garantías procesales dejan de cumplir su función cuando los ciudadanos no pueden ejercerlas en condiciones de igualdad, lo que convierte el procedimiento en un simple formalismo. Así ocurrió en este caso: el principio de subsidiariedad se aplicó de manera rígida y terminó por invisibilizar el estado de vulnerabilidad de los tutelantes.

1.2 Decisión de la Corte Constitucional en el caso concreto

La Corte Constitucional, al asumir el conocimiento del caso en sede de revisión, se apartó de la visión formalista de los jueces de instancia y examinó con mayor detenimiento las consecuencias de la decisión administrativa. Concluyó que el corregidor había desconocido el derecho al debido proceso, al no motivar adecuadamente la medida correctiva, y que, además, se habían vulnerado la vivienda digna y el mínimo vital de los accionantes, pues la orden de demolición implicaba una carga desproporcionada frente a la infracción urbanística cometida.

La Corte explicó que las medidas correctivas, aun cuando tienen fundamento en la Ley 1801 de 2016, deben superar un examen de proporcionalidad. En este caso, no se demostró que la demolición fuera la medida idónea, porque la finalidad de preservar el orden urbanístico podía alcanzarse mediante alternativas menos gravosas. Tampoco era estrictamente necesaria, ya que existía la posibilidad de legalizar la construcción o conceder un plazo razonable para cumplir con los requisitos. Finalmente, la demolición tampoco era proporcional en sentido estricto, pues el daño que ocasionaba, el dejar a una familia en la calle y sin sustento, resultaba mayor que el beneficio perseguido. Como lo explica Clérico (2009), los derechos fundamentales no se aplican de manera absoluta, sino que su resolución exige un proceso de ponderación que tenga en cuenta las circunstancias concretas de cada caso. En la misma línea, Barak (2017) insiste en que la proporcionalidad es el criterio esencial para examinar la validez de toda limitación a los derechos, pues obliga a que ninguna medida genere un sacrificio excesivo para quienes resultan afectados.

Con base en estos argumentos, la Corte revocó las sentencias de instancia y amparó los derechos fundamentales invocados, dejando sin efecto la orden de demolición y todas las actuaciones del proceso policivo. Ordenó rehacer el trámite desde la admisión, de acuerdo con el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, y señaló que, en caso de resultar inevitable la demolición, debía garantizarse a los accionantes una solución habitacional transitoria y el acompañamiento técnico necesario para acceder a los beneficios estatales. Tal como lo advierte Ferrajoli (2001), los

límites al poder sancionador del Estado no se restringen al ámbito penal, sino que se extienden también al campo administrativo, para evitar que medidas aparentemente legales se conviertan en actos arbitrarios que desconocen la dignidad de las personas.

1.3 Fundamentos de derecho que sustentan la decisión de la Corte Constitucional

Cuando la Corte Constitucional asume este caso no lo hace únicamente para corregir un error puntual, sino porque detrás del trámite policivo había algo más profundo: la necesidad de recordar que incluso en las actuaciones administrativas deben prevalecer los límites constitucionales. La Corte empieza por revisar el alcance que tiene la función policiva en materia urbanística, que en efecto está respaldada por la Ley 1801 de 2016, pero advierte que esas facultades no pueden ejercerse de manera automática ni al margen del debido proceso. Es decir, la legalidad por sí sola no justifica una decisión cuando esta desconoce la dignidad de las personas involucradas.

En esa línea, la Corte recuerda que las medidas correctivas como la suspensión de obras o la demolición de construcciones son posibles, pero deben estar siempre sometidas a un control de razonabilidad y proporcionalidad. No se trata de aplicar la norma como una fórmula cerrada, sino de preguntarse si, en las circunstancias concretas, la medida es idónea, necesaria y proporcional. Aquí la Corte retoma lo que Alexy ha explicado sobre la ponderación: los derechos no se aplican en abstracto, sino que se confrontan en el caso concreto para determinar cuál debe prevalecer sin anular del todo al otro (Clérico, 2009). Lo que quedó en evidencia es que la autoridad local ordenó la demolición sin hacer ese ejercicio, sin valorar alternativas menos gravosas y sin considerar que estaba frente a una familia en situación de pobreza extrema.

Este punto conecta con una línea jurisprudencial que ya venía sosteniendo la Corte, en la que se insiste en la protección reforzada de quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad. Ferrajoli (2001) lo plantea de forma muy clara: las garantías jurídicas no cumplen su función si solo existen en el papel, porque lo verdaderamente importante es que puedan ejercerse en la práctica. Y si hablamos de personas analfabetas, sin recursos económicos ni técnicos, el Estado tiene la obligación de reconocer esas limitaciones y adaptar sus actuaciones para no generar desigualdades aún mayores.

La decisión también hace referencia al derecho a la buena administración, que no se reduce a gestionar con eficiencia, sino a decidir con justicia. Rodríguez-Arana (2013) señala que la buena administración implica que toda actuación estatal esté guiada por la razonabilidad y el respeto a la dignidad humana, de manera que las medidas no se conviertan en un castigo desproporcionado para quienes menos pueden defenderse. En este caso, el corregidor no valoró ese impacto y la Corte tuvo que recordarle que la autoridad administrativa no es un mero ejecutor de la ley, sino que está obligada a ponderar las consecuencias sociales de sus decisiones.

Al final, lo que deja este análisis es que la vivienda digna y el mínimo vital no pueden ser tratados como simples expectativas frente al orden urbanístico. Son derechos exigibles que deben orientar las actuaciones de las autoridades. La Corte lo deja claro: la convivencia ciudadana y el respeto por el orden urbanístico son fines legítimos, pero nunca pueden alcanzarse a costa de sacrificar por completo los derechos fundamentales de quienes viven en condiciones de desventaja.

1.4 Marco normativo y naturaleza jurídica del proceso policivo por infracción urbanística

El análisis del caso no estaría completo si no se explica antes el marco normativo que regula las actuaciones policivas en materia urbanística, porque es justamente allí donde se define el alcance de las competencias administrativas y, al mismo tiempo, los límites que la Constitución impone a su ejercicio. La Ley 1801 de 2016, en su artículo 135, establece cuáles son los comportamientos que constituyen infracciones urbanísticas, entre ellos construir, parcelar o demoler sin licencia, o usar un inmueble en contravía de los usos autorizados del suelo. Bajo esa norma, el corregidor que ordenó la demolición de las viviendas en bareque tenía competencia formal para adelantar el procedimiento y para disponer medidas correctivas.

Sin embargo, la misma ley aclara que esas medidas no tienen naturaleza sancionatoria en el sentido penal del término. El artículo 172 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia sostiene que las medidas de este tipo persiguen fines como disuadir, prevenir o restablecer la convivencia, lo que las ubica en un plano administrativo y no judicial. Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han coincidido en esta interpretación: las autoridades de policía actúan como parte de la administración, con el deber de preservar el orden público, pero no como jueces imparciales (Corte Constitucional, Sentencia C-799 de 2003).

El procedimiento que debe seguirse es el proceso verbal abreviado regulado en el artículo 223 de la misma ley, que incluye la citación al presunto infractor, la realización de una audiencia pública, la práctica de pruebas y la decisión final, con la posibilidad de interponer recursos administrativos. La norma incluso distingue escenarios: si los terrenos no son aptos, procede el desalojo o la demolición; mientras que, si lo son, el infractor tiene un plazo de 60 días para legalizar su situación, y solo si incumple se aplican multas o se ordena la suspensión definitiva de la obra.

Hasta aquí podría pensarse que el marco normativo garantiza un equilibrio suficiente entre la protección del orden urbanístico y los derechos de los ciudadanos. Pero, como lo advierte Ferrajoli (2001), el problema no radica únicamente en que existan procedimientos legales, sino en cómo se aplican. Si la autoridad los interpreta de manera rígida, sin valorar la situación concreta de las personas, esas facultades se convierten en instrumentos de arbitrariedad. Lo que muestra el caso de la Sentencia T-146 de 2022 es precisamente esa tensión: el corregidor actuó con base en la competencia formal que le otorgaba la ley, pero sin atender al trasfondo humano y social de quienes estaban siendo afectados.

Existe, entonces, una evidente desconexión entre la competencia formal y el contexto social, que va más allá de un acto caprichoso por parte del funcionario institucional, más bien, da cuenta que es el resultado de unas dinámicas normativas condicionadas por la inmediatez, que terminan por desdibujar los límites de la potestad sancionadora. Esto se suma a lo que implica una aplicación del derecho administrativo. Según Casino Rubio (2025), en la contemporaneidad, el derecho administrativo se enfrenta a un escenario de despropósito jurídico, pues antepone la simplificación procedimental sobre la justicia materias, lo cual desnaturaliza a la autoridad de la sensibilidad que debe tener con el administrado, convirtiendo al proceso en una operación técnica y lineal, que omite las aristas de vulnerabilidad del territorio y quienes lo habitan, el cumplimiento estricto de tiempos y términos, desvirtúa el principio de buena administración debido a su carencia de ética.

Resulta pertinente, pues, mencionar la Sentencia T-206 de 2024, ya que esta hace hincapié en la necesidad y la obligación de superar el rigorismo técnico. Allí la Corte Constitucional fue clara al hablar sobre la función de los inspectores, resaltando que no debe limitarse a la ejecución automática de competencias, sino que está determinada por un estándar de debido proceso sustancial. Así, pues, cualquier decisión administrativa que no tome en cuenta la vulnerabilidad de la ciudadanía, con la excusa de atender criterios de rapidez, es una decisión viciada por la

desnaturalización de la legitimidad de las acciones. La jurisprudencia demanda, así, que la autoridad actúe como un filtro de legalidad humana que no dé lugar a procedimientos arbitrarios y por el contrario abra un espacio para la operatividad de la justicia material que reconozca la realidad de la sociedad civil.

Siguiendo el precepto de justicia material, en la Sentencia C-244 de 2025, la Corte Constitucional analiza el alcance de la confianza legítima y la buena fe en el marco de las políticas de desarrollo actuales. Así, al examinar las directrices de implementación de planes territoriales, la jurisprudencia constitucional es clara: la administración tiene la obligación de reconocer las situaciones consolidadas de la sociedad civil que habita el territorio, en donde la confianza legítima no es un concepto abstracto sino un límite concreto a la potestad de demolición, bajo la exigencia de que cualquier medida correctiva sea el resultado equilibrado de la infracción técnica, pero, además, que respete la estabilidad y la dignidad de quienes, debido a la falta de alternativas, habitan el territorio y construyen su vida de manera informal en este.

Esta visión se complementa con lo dictaminado en la Sentencia T-523 de 2025. En esta decisión se habla de la protección de los derechos fundamentales y como esta es el pilar de cualquier decisión administrativa en el ámbito territorial. La Corte hace énfasis en que ninguna autoridad local puede usar como excusa el rigorismo formal e ignorar su función como garante. Esto implica que los procedimientos están obligados a ceder ante la necesidad de evitar daños irremediables, es decir, el proceso policivo deja de ser un fin en sí mismo y se convierte en un escenario de mediación, lo que quiere decir que el deber de protección es el filtro imperante que condiciona la validez de cualquier intervención en el territorio.

La necesidad de redireccionar la función administrativa hacia la protección del territorio constituye una discusión más amplia sobre los marcos regulatorios a nivel regional, y es que, según Giacobbo y Hermany (2025), el derecho urbanístico en América Latina debe superar las perspectivas formalistas que ignoran e invalidan la complejidad del ámbito territorial y las dinámicas propias del habitad popular. Así, se asegura que la validez de las normas locales no debe desvincularse del derecho a la ciudad, obligando a cualquier intervención sancionatoria sea leída de cara a la inclusión y no como un mero ejercicio policiaco. Para los autores, quienes aplican la sanción, no únicamente materializan un código, sino que intervienen una realidad socioespacial consolidada. En este sentido, la legitimidad de la decisión radica en la capacidad para equilibrar el

orden jurídico con la permanencia digna de quienes habitan en contextos periféricos desamparados por el Estado.

La naturaleza jurídica del proceso policivo, entonces, no puede entenderse solo como una actuación administrativa que se agota en el cumplimiento de trámites. Está atravesada por exigencias constitucionales que obligan a la autoridad a decidir con razonabilidad y proporcionalidad. La demolición, como medida extrema, no puede concebirse como el desenlace natural de cualquier infracción urbanística, sino como la última opción, a la que se llega solo después de agotar alternativas menos lesivas. Al final, lo que revela este marco normativo es que el poder de policía existe y es legítimo, pero nunca puede ser ejercido como un poder absoluto, porque incluso en el ámbito administrativo debe estar limitado por la Constitución y orientado a proteger la dignidad de las personas.

1.5 Metodología del análisis del caso

Aunque la Sentencia T-146 de 2022 se centra en un caso concreto, lo que hace la Corte va más allá de resolver un error puntual. Su análisis muestra un método que puede servir para situaciones similares, en las cuales se confrontan la potestad sancionadora de la administración y la protección de derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad. La Corte organiza su revisión en torno a tres líneas principales: examinar los derechos comprometidos, evaluar cómo se desarrolló el procedimiento administrativo y aplicar un juicio de proporcionalidad.

Primero, la Corte observa si los derechos fundamentales de los accionantes se vieron vulnerados. En este caso, la vivienda digna y el mínimo vital no son solo aspiraciones o metas de política pública; son derechos exigibles, que deben guiar la actuación de cualquier autoridad administrativa. La demolición de las viviendas de bareque, sin ofrecer alternativas ni considerar la situación socioeconómica de los afectados, constituye una vulneración directa. Ferrajoli (2001) explica que las garantías solo tienen sentido si pueden ejercerse en condiciones reales, y aquí estaba claro que no se daba esa posibilidad: la familia no podía acudir a otros mecanismos ni defenderse efectivamente.

Luego, la Corte analiza si el procedimiento policivo se llevó a cabo respetando las exigencias legales y, sobre todo, el derecho de defensa. En este punto entra el principio de buena administración. Rodríguez-Arana (2013) lo define como la obligación de que las actuaciones

estatales sean razonables, claras y respetuosas de la dignidad humana. En la práctica, esto significa que no basta con cumplir los pasos de manera formal: la autoridad debe considerar la capacidad real de los ciudadanos para participar en el procedimiento, aportar pruebas, controvertir informes y exponer sus argumentos. En el caso de la T-146, el corregidor no otorgó esas oportunidades, y por eso la Corte tuvo que recalcar que la administración no puede ignorar la vulnerabilidad de los involucrados.

Finalmente, la Corte aplica el juicio de proporcionalidad, ya que no se trata solo de un ejercicio teórico, sino de un análisis concreto sobre cómo cada medida afecta a los derechos implicados. Clérico (2009) señala que la ponderación busca determinar cuál principio debe prevalecer sin anular completamente al otro. En la práctica, esto significa revisar si la medida es idónea, si existen alternativas menos gravosas y si el perjuicio impuesto no excede lo que se intenta proteger. En este caso, la demolición de las viviendas no superaba ninguno de estos criterios: no era la única manera de proteger el orden urbanístico, no se habían explorado soluciones menos lesivas y el daño que causaba a la familia superaba ampliamente el beneficio que se perseguía. Barak (2017) también recuerda que cualquier restricción de derechos debe ser justificada y proporcionada; si no, pierde legitimidad.

Lo que destaca de esta metodología es que la Corte no analiza los actos como simples infracciones urbanísticas. Examina el contexto social, económico y humano de los afectados, pondera los derechos en juego y busca un equilibrio que evite decisiones que, aunque legales en abstracto, sean injustas en la práctica. Así, el caso juzgado en la Sentencia T-146 se convierte en un referente metodológico: muestra que la administración, incluso cuando actúa dentro de sus competencias, debe siempre calibrar sus medidas según la realidad concreta de quienes serán impactados y priorizar soluciones que protejan la dignidad y los derechos fundamentales.

El análisis desarrollado previamente sobre la Sentencia T-146 de 2022 da cuenta de que existen distintos procedimientos administrativos policivos, que tienen como objetivo garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas. En la praxis, empero, se convierten en escenarios de tensión entre la legalidad formal y la protección efectiva de los derechos fundamentales. En el caso analizado, la Corte Constitucional evidenció que la autoridad administrativa actuó bajo un esquema rígido de legalidad, al ordenar la demolición de viviendas construidas sin licencia, pero excluyendo variables determinantes que van más allá que lo contemplado en las leyes, tales como: las condiciones de pobreza extrema, analfabetismo y desprotección de los accionantes. Con ello, se

desconoció que la función policiva no se agota en la aplicación mecánica de la ley, sino que debe orientarse por criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con los cuales toda medida debe ser idónea, necesaria y equilibrada frente al daño que genera.

De esa manera, la Corte replanteó dicha visión formalista, teniendo en cuenta que la buena administración va más allá de la eficiencia y la legalidad, pues la justicia material y el respeto por la dignidad humana forman parte esencial de esta. Aplicando el juicio de proporcionalidad, el tribunal concluyó que la demolición no era una medida ni idónea ni necesaria, y que su impacto resultaba desproporcionado frente al objetivo de preservar el orden urbanístico. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la Sentencia T- 146 de 2022 reafirma que la legalidad administrativa no puede desvincularse de la justicia social y que el poder de policía, aunque legítimo, está limitado por la Constitución; en este sentido, este fallo constituye un referente metodológico en cuanto a interpretación de medidas correctivas, pues hace énfasis en que la autoridad debe ponderar siempre las consecuencias humanas de sus decisiones y además, priorizar soluciones que garanticen la efectividad de derechos como la vivienda digna, el mínimo vital y el debido proceso.

Capítulo II: El procedimiento de imposición de medidas correctivas frente a sujetos vulnerables

El análisis desarrollado en el Capítulo I evidencia que, con el objetivo de abordar de manera adecuada las tensiones que surgen entre la potestad sancionadora de la administración y la protección de los derechos fundamentales en el ámbito urbanístico, es necesario considerar el contenido y las implicaciones de la Sentencia T-146 de 2022. En este sentido, el segundo capítulo se centrará en caracterizar cómo opera la ponderación dentro del procedimiento imposición de medidas correctivas en escenarios en los que las medidas afectan a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Así, pues, primero se abordará la descripción del procedimiento en materia urbanística, sus etapas, finalidades y límites. Después se examinará el concepto de población vulnerable desde distintas miradas (la constitucional y las fuentes internacionales), para tener bases conceptuales robustas en cuanto a los criterios sobre pobreza extrema y exclusión social. Finalmente, se sintetizarán de manera integral las temáticas abordadas a lo largo del capítulo, con el fin de evidenciar la forma en la que la ponderación es un elemento fundamental para garantizar la justicia material en las actuaciones administrativas que inciden directamente sobre las condiciones de vida de los ciudadanos.

2.1 Descripción del procedimiento de imposición medidas correctivas

El presente aparte del capítulo busca conceptualizar los distintos elementos que componen el procedimiento administrativo de imposición de medidas correctivas. Como primera instancia es importante tener en cuenta que dicho procedimiento constituye una manifestación del poder policial que ejerce la administración para garantizar el cumplimiento de las normas sobre uso del suelo, licencias de construcción y conservación del espacio urbano. Esto encuentra su sustento jurídico en la Ley 1801 de 2016, la cual busca preservar el orden urbanístico y prevenir actuaciones que atenten contra aspectos tan importantes de la propiedad como la seguridad, la salubridad o la función social.

Según Rodríguez-Arana (2020), la buena administración no se limita a imponer castigos, pues va más allá, debe ofrecer soluciones justas que consideren la dignidad de las personas y dejar

como resultado el bienestar general. En ese orden de ideas, la principal diferencia entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas es que las primeras cuentan con un sentido restaurativo y no punitivo, pues buscan restablecer el equilibrio jurídico y material derivado de una conducta irregular.

No obstante, es usual que la realidad del sistema sancionatorio diste de la teoría debido a tensiones estructurales que se han perpetuado a través del tiempo, pues, en Colombia, la percepción de la práctica administrativa se ha constituido bajo un enfoque que limita la medida correctiva a un resultado mecánico, sin tomar en cuenta que la validez de esta debería depender de criterios de justicia material y no únicamente de la celeridad. De acuerdo con Rincón Córdoba (2025), existe una tendencia a priorizar el control normativo formal sobre el acercamiento y comprensión del conflicto social en el territorio. Las discusiones sobre la naturaleza de las potestades administrativas son, entonces, variopintas en el país. Estas fluctúan de manera riesgosa entre la eficiencia institucional y la garantía real de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Así, pues, ante la falta de una doctrina clara que dictamine la ruta de la sanción administrativa, el inspector termina por omitir las particularidades de los asentamientos informales, acogiéndose a una legalidad meramente formalista, que únicamente encuentra su razón de ser en el agotamiento de las etapas burocráticas del trámite.

El artículo 135 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) señala cuales son las conductas que constituyen infracciones urbanísticas, entre las que se encuentra la construcción, modificación o demolición de edificaciones sin licencia, así como el uso indebido del suelo. En los casos que se presentan dichas conductas, la autoridad de policía está facultada para adoptar medidas correctivas tales como la suspensión de la obra, la demolición o la imposición de multas sucesivas. Es importante tener en cuenta que estas medidas no buscan sancionar a quien comete la infracción, sino restablecer el orden urbanístico y evitar que este tipo de comportamientos que comprometen la convivencia y la función social se repitan.

Velásquez Muñoz (2021) se adhiere al postulado sobre las medidas correctivas forman parte de una política pública de gestión urbana y no son un instrumento de castigo. Así, pues, lo ideal es que existan un equilibrio entre la aplicación de la ley y la protección de los derechos fundamentales, es decir, entre lo jurídico y lo social. La función de las medidas correctivas debe estar en el espectro pedagógico y preventivo y no represivo como se ha planteado en distintas ocasiones en la praxis. Según Velásquez Muñoz (2021), la administración tiene como deber actuar desde una racionalidad

garantista, tomando en cuenta que el cumplimiento de las normas urbanas no está desligado a las condiciones sociales de quienes las transgreden. En ese orden de ideas, la legitimidad del poder correctivo no encuentra su base únicamente en la legalidad formal de las medidas adoptadas, también se debe contemplar su capacidad real para el restablecimiento de justicia material y salvaguardar la dignidad humana.

Con base en lo expuesto anteriormente, es claro que la administración debe ser garante del orden urbano y, por tanto, no debe limitarse a la aplicabilidad de la norma de manera vertical sin ningún tipo de excepción, excluyendo las distintas variables que llevan a las faltas llevan a los ciudadanos a actuar de una u otra manera. Las autoridades deben, entonces, actuar bajo el principio de buena administración, acompañado de razonabilidad, equilibrio y sensibilidad social. El cumplimiento de la ley debe responder a las distintas aristas que operan dentro de los fenómenos sociales y las condiciones en los que se vive en ella. De esta forma, es necesario considerar la importancia de dar cumplimiento a la ley, pero preservando la equidad y la humanidad en el poder del ejercicio público.

Ahora bien, con respecto al ámbito procedimental, en cuanto a la imposición de medidas correctivas se refiere, se debe tener en cuenta que este se adelanta mediante el procedimiento verbal abreviado, establecido en el artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Se evidencia que dicho procedimiento surge con el propósito de garantizar una actuación administrativa eficaz y transparente. En este, la autoridad policial convoca al presunto infractor a una audiencia pública, en donde se exponen los hechos que sustentan la investigación, se comparten las pruebas que considere pertinentes, se escucha los descargos y, finalmente, se emite una decisión.

Contra esta decisión proceden los recursos de reposición y apelación. Esto abre la posibilidad a la revisión y la preservación de la doble instancia administrativa. Así, se busca garantizar el equilibrio entre la eficacia en la aplicación de la ley y la transparencia procesal, lo que da cuenta de que el objetivo no es únicamente proceder con un trámite formal, sino que también busca que se respete el derecho de defensa y el principio de contradicción.

En concordancia con esto, Hachem y Valencia Tello (2018) plantean que debe considerarse que el derecho fundamental a la buena administración exige que toda decisión estatal debe estar acompañada de una motivación suficiente, de la participación real de la ciudadanía y del cumplimiento estricto de los criterios de racionalidad y justicia que son directrices en la actuación

admirativa. Sin embargo, en la praxis se demuestra que, al aplicarse estas medidas, surgen escenarios de tensión entre la norma y los derechos de los ciudadanos, pues pareciera que se omite el hecho de que el poder correctivo no es absoluto y se encuentra limitado por la Constitución. Lo anterior se evidencia en aquellas inspecciones realizadas por la policía con un enfoque reduccionista, en las que se busca únicamente verificar de manera mecánica y rígida la infracción urbanística que se esté cometiendo, esto en términos de la ausencia de licencias de construcción o acciones contrarias al Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En estos supuestos se obvia las características particulares de la ciudadanía, tal y como sucede cuando se ejecutan órdenes de demolición de manera inmediata sobre viviendas de personas en extrema pobreza, allí el cumplimiento de la norma deja como consecuencia el desamparo absoluto para el ciudadano.

El proceder mencionado previamente no toma en consideración que los afectados por dichas acciones son, en muchos casos, sujetos de especial protección constitucional. Por este concepto se hace referencia a niños, niñas, jóvenes, adolescentes, adultos mayores o en general población en condiciones precarias sin alternativas habitacionales. Resulta desproporcionado, entonces, que la administración priorice la recuperación del orden físico del territorio sobre la dignidad humana.

En la Sentencia T-146 de 2022, se puede ver dicha falencia institucional, pues desde la administración municipal y la inspección de policía, se expidió orden demolición de viviendas sin tomar en consideración las particularidades de quienes habitaban allí; es decir, la falta de licencias y el incumplimiento del POT fueron las únicas variables consideradas para la toma la decisión, dejando de lado las carencias económicas, habitacionales y de vida de los ciudadanos, tampoco se tuvo en cuenta que la brecha social y los diferentes obstáculos para acceder a la educación limitan los medios para comprender la legalidad del proceso. La aplicabilidad de la norma, en este sentido, ignora el juicio de proporcionalidad y se convierte en un acto de vulneración al mínimo vital y a la dignidad humana, lo cual a todas luces dista del deber ser de un procedimiento de control urbanístico (Corte Constitucional, 2022).

Las directrices jurisprudenciales existentes sobre restitución del espacio público evidencian un notable alejamiento de la realidad constitucional, pues, allí, la institucionalidad antepone la recuperación física del bien sobre la consolidación de una situación de confianza legítima por parte de quien lo ocupa, siendo una interpretación literal de los lineamientos del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La Sentencia T-282 de 2019 menciona que se debe humanizar la

aplicación de los procesos administrativos. Así, se debe entonces verificar si la tolerancia institucional a través del tiempo ha dejado como resultado un derecho de confianza.

Con respecto a la materialización automática de multas de mayor cuantía por parte de la administración, en la Sentencia C-211 de 2017 se expone que, en los escenarios urbanísticos, es usual que se impongan sanciones tipo 4 a la población que, debido a circunstancias de necesidad básica, construye en la periferia. Sin embargo, falla la institucionalidad al omitir aplicación de test de proporcionalidad, pues de esta práctica se decantan por consideraciones ligadas a la capacidad socioeconómica del sancionado, lo que convierte la medida correctiva en una sanción desproporcionada contraria al derecho al mínimo vital.

Por último, haciendo referencia a las inconsistencias en la praxis, en la Sentencia T-146 de 2022 se menciona que, en las ordenes de demolición de viviendas informales de sujetos de especial protección, es común que la administración considere la ausencia de licencia como motivo para la destrucción del inmueble. Esta postura, no obstante, va en dirección opuesta a la buena administración, ya que debería regular o reasentar, lo que vulnera el derecho a la vivienda digna de cara a la ausencia de un juicio de ponderación.

De cara a esto, es importante mencionar las obligaciones propias de la administración cuando se trata de la protección del orden urbanístico, que claramente superan la faz sancionatoria y debe desarrollar acciones que armonicen la legalidad del territorio con la dignidad humana; y es que, al prescindir de este se desconoce la función administrativa que debe ser integral, no limitarse a lo punitivo, sino que también permita gestionar acciones que brinden amparo a los ciudadanos. Es allí donde la ponderación es el mecanismo obligatorio para trascender de una respuesta simplemente policiva a una que permita reubicar, reasentar y regular de manera que la norma no sea un recurso que vulnere a la sociedad civil ni sea contraria a la Constitución (Corte Constitucional, 2022).

De acuerdo con lo analizado anteriormente, es claro que existe una tensión estructural en la interpretación del poder policivo en el ámbito urbanístico, pues no son pocas las inconsistencias existentes en la aplicación de las medidas correctivas. La postura de Nieto (2012) resulta acertada para el objeto de análisis, toda vez que menciona que el poder no puede limitarse a la ejecución mecánica de la norma. Así, el formalismo extremo es opuesto a los valores del Estado Social de Derecho. Dicha “ejecución mecánica” se evidencia, entonces, cuando la autoridad policiva, representada por el inspector, verticaliza su labor y la lleva a cabo en términos de “todo o nada”, y

se limita a verificar la legalidad del entorno urbanístico que se está interviniendo, entendiendo los procesos urbanísticos como un fin y no, como una herramienta de organización territorial. Si bien la autoridad opera bajo la norma, esta debe considerar que, al involucrar a la sociedad civil, son numerosas las variables y situaciones que se deben tener en cuenta, como por qué se realizó la construcción en ese espacio y bajo esas condiciones, velando por el porvenir de sus habitantes. De omitirse esto, se cae en una perspectiva fría y mecánica que deshumaniza los procesos.

En este sentido, el papel de la institucionalidad va más allá de ejecutar sanciones pues esta postura reduccionista obstaculiza la armonización de la legalidad con las prerrogativas administrativas, toda vez que el poder correctivo está sujeto a los límites constitucionales de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Así, pues, es de vital importancia entender que el proceso de imposición de medidas en materia urbanística sobrepasa los lineamientos de la simple verificación legal del cumplimiento de requisitos y que se desarrolla bajo la dinámica dialógica entre el interés general y el cuidado de los individuos.

Por lo tanto, la buena administración representa un desafío para la institucionalidad, en cuanto llama a la flexibilización de los procedimientos y la inclusión de estrategias que protejan la dignidad humana y el mínimo vital. De acuerdo con Rodríguez-Arana (2013), esto obliga a que los actos administrativos se desarrollen en el marco de la razonabilidad y la humanidad, aplicando la ley, pero también se equilibren los principios en conflicto pues cuando existe una confrontación de intereses, es necesario acudir a la ponderación como el mecanismo técnico garante del cumplimiento del orden urbanístico que además protege a los ciudadanos, lo que permite asegurar el derecho a la buena administración.

2.2 Proporcionalidad y buena administración: superando la aplicación fría de la ley

Con el fin de que la buena administración supere el plano de la abstracción discursiva y sea una garantía exigible, se debe aterrizar haciendo uso de herramientas que sometan el poder de la autoridad a los lineamientos de la justicia material. Si bien la historia da cuenta de las limitaciones de la operabilidad del derecho urbano –debido a las aplicaciones de la norma de forma unidireccional por parte de la policía administrativa–, esto no representa el deber ser de este marco normativo, pues se evidencia una omisión a las distintas variables sociales que subyacen al territorio. Resulta pertinente mencionar a Aharon Barak (2017) y su metodología de la

proporcionalidad, pues su estructura técnica le da la posibilidad al procedimiento urbanístico de ser un ejercicio de ponderación real y no una respuesta mecánica.

Al referirse a las decisiones estatales que afectan a los derechos, Barak menciona tres filtros que deben aplicarse: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (2017, pp. 165-170). Estos filtros marcan una ruta que dista de ser un mero requisito formal, por el contrario es un mandato de justificación con carácter obligatorio para la administración en aras de que esta demuestre la decisión que toma y el beneficio que esta busca proteger justifica la laceración a los derechos de los ciudadanos. En la praxis, quiere decir que la legalidad, si bien es directriz, también debe estar acompañada de legitimidad y esta solo se alcanza mediante la evaluación del impacto en la vida de los sujetos afectados por la decisión.

Lo anterior debe contextualizarse al ámbito urbanístico, ya que esto permite evitar que la discrecionalidad se convierta en una herramienta en contra de la sociedad civil. Un ejemplo de ello es contemplar la demolición como una opción aplicable y legal en un escenario de construcción irregular en el territorio, pero esta medida resulta restrictiva y al realizar el examen de necesidad. Esta sanción, entonces, perdería validez debido a la existencia de alternativas menos lesivas que protejan el ordenamiento territorial sin perjudicar de manera clara la dignidad humana. En ese sentido, la proporcionalidad hace las veces de freno técnico ante las actuaciones administrativas que, con el objetivo de dar cumplimiento estricto a la ley, omiten la dimensión social del derecho y la humanidad que debe componerle para proteger a la sociedad civil y a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Resulta inaceptable, entonces, cualquier aproximación que plantee la legalidad en términos limitantes, que solo pretenda dar cumplimiento a pasos procesales ignorando la fragilidad de la ciudadanía que quienes habitan el territorio. Reconocer las situaciones de especial vulnerabilidad, más que una opción es una obligación para el funcionario, constituye un límite real que la autoridad debe tener en cuenta más allá del pretexto de la eficacia administrativa (Rodríguez Pontón, 2025), instando a la administración a evaluar cualquier decisión que amenace la subsistencia mínima, toda vez que los funcionarios deben ser garantes de la integridad y la dignidad de la ciudadanía.

2.3 La ponderación como límite a la potestad discrecional: presupuesto de legitimidad y justicia material en el acto correctivo.

Con el objetivo de entender la ponderación más allá del concepto de sugerencia teórica y llevarla al escenario de realidad en los procesos policivos, se debe entender esta como una estructura técnica que limita la potestad discrecional de la administración. Su funcionalidad no se reduce a las acciones del inspector derivadas de su parecer, sino que es una herramienta que busca evaluar la validez de la medida correctiva en consonancia con la Constitución. La ponderación no se ejerce de manera intuitiva, sino que, tal y como lo plantea Alexy (2008), es un procedimiento direccionado por la razón y que armonice el conflicto entre principios, dejando de lado las decisiones administrativas como respuestas mecánicas y transformándolas en los resultados de un juicio de validez. En el contexto colombiano, esta metodología racional ha sido ampliamente desarrollada por la dogmática de Carlos Bernal Pulido (2003, 2008), quien precisa que el test de proporcionalidad actúa dividiendo el examen en dos órbitas de control obligatorio: la optimización de las posibilidades fácticas y la optimización de las posibilidades jurídicas (Bernal Pulido, 2008).

De acuerdo con Bernal Pulido (2003), los primeros dos criterios se adscriben al plano de las posibilidades fácticas, es decir, a los hechos materiales del caso, así pues, para contar con una decisión ordenada y con sentido deben evaluarse tres criterios que permiten materializar el ejercicio de ponderación. En primera instancia, se debe verificar la utilidad de la sanción en cuanto a su protección del orden urbanístico. Para ello la idoneidad es un criterio imperante; pues, no son pocas las ocasiones, en las que la demolición es la respuesta a cualquier falta a la norma, obviando el análisis sobre la pertinencia de la medida, toda vez que puede que esta no resuelva el conflicto de fondo. Por otra parte, el impacto social que genera es profundamente nocivo y no se podría reparar; la idoneidad representa un criterio de exigencia ante la autoridad, para que esta evalúe la capacidad real de la medida para equilibrar la legalidad con la situación territorial. De cara a lo anterior y en relación con el presente objeto de investigación (la Sentencia T-146 de 2022), la idoneidad de derribar las viviendas de bareque es cuestionable, pues la destrucción material no soluciona la ilegalidad de la ocupación ni ordena el suelo, sino que profundiza la marginalidad del territorio.

En segundo lugar, aparece el criterio de necesidad, el cual debe agotarse, pues es un mandato de intervención mínima. Este principio insta de manera contundente a que la administración evalúe opciones diferentes a la más lesiva para la sociedad civil, pero que cumpla

el mismo objetivo (Bernal Pulido, 2014); así, pues, además de su aporte teórico, Bernal Pulido (2008) complementa con una contribuyendo a la metodología, pues señala que una medida es innecesaria si administrativamente existe otra alternativa igual de eficaz pero menos restrictiva de derechos fundamentales.

Es en escenarios como los mencionados, en donde las instancias policivas deben cuestionarse y repensar las distintas alternativas como la regularización y el reasentamiento antes que optar por ejecutar la demolición, teniendo en cuenta que puede que exista alguna opción que evite que los ciudadanos queden en condición de desamparo y esto necesariamente deslegitima cualquier sanción extrema. En cuanto a la controversia específica de la Sentencia T-146 de 2022, el funcionario administrativo de Cali aplicó una lógica puramente lineal e ignoró que el derecho urbano contemplaba alternativas fácticas menos gravosas, tales como otorgar un plazo razonable para la regularización o coordinar una solución habitacional subsidiada con la alcaldía local, haciendo que la demolición automática fracasara en este juicio.

Finalmente, la segunda dimensión del test se adscribe a las posibilidades jurídicas a través del criterio de proporcionalidad en sentido estricto, pues de ahí que se defina la justicia material según el caso, esto se rige por la “ley de la ponderación”, la cual habla de la restricción de un principio constitucional (como la vivienda o el mínimo vital) solo es legítima si la importancia de satisfacer el principio rival (el orden urbano) es cualitativamente superior (Bernal Pulido, 2003, p. 227). Al conectar esta herramienta con las necesidades argumentativas de la Sentencia T-146 de 2022, se evidencia que estamos ante lo que la doctrina denomina un “caso difícil” (Casino Rubio, 2025), pues el pesaje de las posiciones en conflicto demuestra que la afectación a la familia vulnerable por la demolición de sus hogares fue de una intensidad grave, mientras que el beneficio reportado al ordenamiento físico local fue apenas leve, quebrando la proporcionalidad estricta y deslegitimando el acto correctivo. Es allí en donde surge la contraposición entre la protección al orden urbanístico y la laceración y afectación inminente de los derechos de los ciudadanos, de cara a esta postura, se asegura que el argumento del cuidado del interés general no obnuble la priorización de la defensa y garantía de la dignidad humana y el mínimo vital.

Los criterios de ponderación permiten entonces que se garantice la buena administración, lejos de limitarse a las medidas punitivas, permitiendo que los actos correctivos se apliquen dentro de la legalidad y la justicia constitucional.

2.4 Caracterización de la población vulnerable de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y fuentes internacionales

Al analizar el procedimiento de imposición de medidas correctivas en materia urbanística, se evidencia que los impactos de dicho proceso no se distribuyen de manera homogénea y justa entre la población, pues hay que tener en cuenta que las decisiones administrativas impactan de manera distinta cuando recaen sobre personas o comunidades de sectores vulnerables, debilidad manifiesta o exclusión social. Es de vital importancia reconocer la heterogeneidad del contexto colombiano, la diferencia que surge del territorio y sus distintos contextos.

Lo anterior, hace que sea necesario caracterizar a la población vulnerable en Colombia, para aplicar de manera acertada el principio de proporcionalidad y asegurar la protección efectiva de los derechos humanos de los ciudadanos. La vulnerabilidad, en este sentido, no debe leerse únicamente desde un escenario económico, pues también involucra aspectos sociales, culturales, sanitarios y jurídicos que, condicionan el ejercicio real de los derechos fundamentales y saberse en igualdad de condiciones ante la administración pública.

Con miras a realizar la conceptualización objeto del presente capítulo, se recurre a definiciones teóricas de alcance local e internacional. En cuanto al contexto nacional, conviene mencionar la jurisprudencia constitucional colombiana, de cara a la construcción de herramientas que permiten conceptualizar de manera amplia el concepto de vulnerabilidad, concepto que aparece en la Sentencia T-025 de 2004, en la cual la Corte reconoció que las condiciones de pobreza extrema, desplazamiento forzado y exclusión social se traducen en la obligación del Estado a proteger de manera especial a quienes sufren estos flagelos.

Esta decisión sentó un precedente para decisiones posteriores, tal como se puede ver en la Sentencia T-210 de 2014 y la Sentencia T-760 de 2008, en las cuales se hace hincapié en la condición de debilidad manifiesta y como esta se entiende como una situación de desigualdad estructural, la cual requiere especial atención y medidas diferenciadas para alcanzar una verdadera igualdad sustantiva.

Así, de acuerdo con los fallos, es deber del Estado atender a los distintos matices propios de la sociedad y, para ello, considerar las diferentes variables que constituyen la brecha social en Colombia, con el fin de establecer directrices claras para el proceder institucional en las situaciones que se requiera. A todas luces, es evidente que, a nivel local, se cuenta con bases conceptuales que

definen las condiciones de vulnerabilidad y establece la manera en la que el Estado debe proceder en estos casos.

Ahora bien, en las instancias internacionales también se han desarrollado criterios para definir la pobreza extrema y la vulnerabilidad social desde una perspectiva multidimensional. Estas aproximaciones van más allá de una visión netamente económica y confluye con los señalado previamente para el ámbito local. Esto se evidencia en la incorporación de factores relacionados con la salud, la educación, el trabajo y la participación ciudadana. Así, pues, los estándares internacionales ofrecen un marco conceptual robusto que enriquece la jurisprudencia constitucional colombiana y marca la ruta de actuar de las autoridades administrativas al momento de adoptar decisiones que inciden en poblaciones en condición de vulnerabilidad.

La primera instancia internacional para considerar es la Organización Mundial de la Salud –OMS– (2023), que define la vulnerabilidad como la condición que atraviesan las personas cuando no disponen de recursos materiales, informativos o institucionales necesarios para proteger su bienestar físico, mental y social. Dicha definición evidencia la estrecha relación existente entre las condiciones de vida y la capacidad real de los individuos para afrontar distintas situaciones que representan un riesgo y limitan su desarrollo integral.

Esta perspectiva plantea la vulnerabilidad como la exposición constante a factores estructurales de tipo socioeconómico, cultural y jurídico, que son determinantes en el ejercicio de los derechos fundamentales y en la posición de igualdad frente a las instancias estatales. Resulta especialmente relevante en el ámbito urbanístico, pues las decisiones sobre el uso del suelo y la habitabilidad de las viviendas impactan directamente en la salud y el bienestar de las familias, de manera que es necesario que la administración actúe con sensibilidad, empatía y prudencia frente a las consecuencias de las medidas que se implementen.

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– (2022) se refiere al concepto de pobreza extrema, advirtiendo que esta no se limita únicamente a la insuficiencia de ingresos, sino que también considera fundamentales la falta de oportunidades educativas, laborales y de protección social. En su informe, la OIT hace hincapié en la importancia de tomar en cuenta la exclusión del empleo formal y la ausencia de cobertura en salud o pensiones, las cuales perpetúan un ciclo de precariedad que fractura la cohesión social y la dependencia económica.

La OIT interpreta la pobreza como un fenómeno sistemático y estructural, en la que el trabajo digno y la seguridad social son bases indispensables para alcanzar un entorno de bienestar

y reducir la vulnerabilidad. Con ocasión al objeto de estudio, conviene señalar la relación de esta perspectiva con el ámbito urbano, pues esta permite reconocer que un gran número de familias afectadas por medidas correctivas no cuentan con las garantías básicas necesarias para vivir de manera digna y con los mínimos vitales, lo que les hace sujetos de protección especial frente al Estado por su condición de debilidad manifiesta.

Adicionalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) define la pobreza extrema como la incapacidad de satisfacer necesidades básicas, en términos de alimentación, vivienda y el acceso a los servicios esenciales. Las personas que son afectadas por esta condición se encuentran de manera inevitable en un círculo de exclusión social que claramente restringe su participación ciudadana y coartan el ejercicio efectivo de sus derechos.

Desde la mirada de la CEPAL, la desigualdad en América Latina no responde a hechos aislados o coyunturales. En concordancia con la OMS y la OIT, este fenómeno es estructural, que se sostiene en el tiempo debido a las brechas sociales persistentes que se traducen en el acceso limitado a la educación, el empleo y la protección social, esto de cara a la falta de políticas públicas estatales que busquen mitigar estas afectaciones.

Lo anterior pone sobre la mesa la necesidad de que la administración pública adopte decisiones que tomen en cuenta las variables mencionadas y que se rijan por los criterios de equidad y justicia distributiva, pues, la aplicación uniforme de la ley generaría revictimización e impactaría de manera negativa a esta población. Existe, así, el riesgo de que se perpetúen las desigualdades, sin considerar las condiciones reales de quienes las padecen, teniendo en cuenta que el principio de equidad reconoce la diferencia antes de la igualdad.

Al analizar las diferentes perspectivas internacionales sobre los conceptos de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema, es claro que existe un escenario de cohesión con las posturas adoptadas por la Corte Constitucional colombiana, la cual ha señalado en reiteradas ocasiones que la vulnerabilidad no puede abordarse desde una mirada asistencialista, sino como un criterio jurídico que marca la ruta de acción de la administración ante estos casos y, por supuesto, establece límites en dicho proceder. Es por esto que las decisiones estatales deben considerar las distintas realidades de la ciudadanía, tomando en cuenta factores como el nivel de ingresos, la composición familiar, el acceso a servicios públicos, el acceso a la educación, el grado de alfabetización y la existencia (o no) de redes de apoyo.

En cuanto a medidas correctivas urbanísticas respecta, esta exigencia implica ampliar la ley con sensibilidad social, reconociendo que la legalidad formal es efectiva en el papel, pero no atiende a situaciones reales y no siempre garantiza la justicia material; de manera que la aplicación automática de la norma sin ninguna valor previa de las circunstancias sociales en cada caso, puede dejar como resultado la toma de decisiones y aplicación de medidas que, si bien son válidas desde el punto de vista jurídico, pueden ser injustas y contrarias al principio de buena administración al no cuidar de los ciudadanos y su bienestar.

2.5 Síntesis

A lo largo de este capítulo se realizó un análisis que permitió concluir que la imposición de medidas correctivas en materia urbanística va más allá de ser una mera manifestación del poder policivo. Tampoco esta consiste únicamente en la ejecución automática de una norma, pues constituye un ejercicio de responsabilidad constitucional que compromete a la administración a articular el interés general con la protección efectiva de los derechos fundamentales del individuo. La intervención del Estado en el escenario de lo urbano no se legitima por el solo hecho de estar plasmada en la ley, sino por su aplicabilidad y sus maneras de llevar a cabo los distintos procesos, por la capacidad que está inmersa en las diferentes acciones para producir justicia material y preservar la dignidad humana.

De acuerdo con los distintos frentes abordados, el procedimiento administrativo debe ser un espacio que priorice y garantice la razonabilidad y el equilibrio. La autoridad, además de aplicar la norma, debe hacer un ejercicio reflexivo sobre las consecuencias de sus acciones y decisiones. Así, pues, la legitimidad de la actuación pública no se limita únicamente al cumplimiento formal de los procedimientos o de los principios legales, sino además considera la capacidad institucional para comprender los diferentes contextos y realidades.

A partir de esta perspectiva, se entiende la ponderación como algo que traspasa las características de una técnica abstracta, para convertirse en una expresión de compromiso ético y jurídico del Estado con la búsqueda de la justicia material. Al aplicar la ponderación, la autoridad direcciona sus decisiones en pro de la protección efectiva de los derechos fundamentales y no únicamente al cumplimiento formal de la ley.

La aplicación de las medidas correctivas, siguiendo esta línea, permite que el poder correctivo deje de operar como un instrumento impositivo y se transforme como un medio legítimo de promoción de la convivencia, la equidad y el respeto por la dignidad de los ciudadanos. Se concluye, de lo anterior, que el principio de buena administración ocupa un lugar vital dentro de este proceso, ya que obliga a las autoridades a aplicar la razonabilidad, la transparencia y la sensibilidad frente a la realidad social y los distintos escenarios que aparecen derivados de las carencias propias de las dinámicas desiguales en el país.

No se trata únicamente de garantizar la eficiencia en la gestión del territorio, sino de asegurar que cada decisión esté bajo el marco del respeto a la dignidad humana, tomando en cuenta la diversidad social que sitúa a la población en condiciones de vulnerabilidad, lo anterior configurando a la buena administración como un instrumento de justicia material.

Adicionalmente, se tomaron en cuenta las aproximaciones emitidas desde instancias internacionales como la OMS, la OIT y la CEPAL, en las que se robustece la conceptualización de las variables que deben ser tomadas en cuenta en el momento de una toma de decisiones con respecto al aspecto urbanístico.

Es importante mencionar que las definiciones encuentran un punto de coincidencia en cuanto a la consideración de la vulnerabilidad como una condición que va más allá del ámbito económico, sino que abarca factores culturales, de educación y de bienestar, que deben ser determinantes en el momento de la aplicación de medidas correctivas, pues el impacto social de estas no incide de la misma manera en población de debilidad manifiesta y aquella que no se encuentra en esta situación.

A manera de conclusión preliminar, el análisis permite hablar de ponderación como el principio que humaniza el proceder administrativo y hace de este uno coherente, que deja a la formalidad en un segundo plano. Se deben tomar las variables reales de la cotidianidad de las personas, en la manera en que se orienta la decisión pública con el objetivo de tomar decisiones justas y razonables. Ahora bien, en el ámbito urbanístico, la ponderación permite que las medidas correctivas se adopten con plena conciencia del impacto que esta tiene en la vida de los ciudadanos, aquellos que carecen de su mínimo vital debido a las distintas desigualdades sociales estructurales, que dirige las acciones estatales a operar con base en la prudencia, la sensibilidad y el sentido de equidad, la buena administración debe cumplir el mandato constitucional en el orden urbano, reconociendo la heterogeneidad del territorio y las distintas realidades de la sociedad colombiana.

Capítulo III: Aplicación del derecho a la buena administración en las medidas correctivas administrativas en materia urbanística en la que se ven afectadas poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

El presente y último capítulo busca examinar la dicotomía que surge cuando la potestad sancionatoria del Estado se encuentra con las características heterogéneas del territorio y quienes lo habitan, allí es donde aparecen los derechos fundamentales y la necesidad de priorizar su cumplimiento y defensa.

Este apartado, no obstante, se aleja un poco de un análisis meramente normativo, ya que, al abordar la Sentencia T-146 de 2022, se pretende evidenciar la posibilidad de actos injustos cuando la ley se aplica de manera mecánica, especialmente haciendo referencia a poblaciones vulnerables. Ante el postulado anterior, se realiza un análisis que permite contrastar el rigor del régimen policivo con los principios de la buena administración y el ejercicio de la ponderación, expuestos en acápite anteriores. Dicho análisis plantea cuestionamientos sobre la lógica punitiva de la administración, planteando procesos a los derechos fundamentales, la dignidad humana, el bienestar y el mínimo vital como pilares del proceso de toma de decisiones urbanísticas.

Adicionalmente, se definieron categorías de análisis que contemplan los derechos fundamentales comprometidos, el procedimiento administrativo de imposición de medidas correctivas y la aplicación del principio de buena administración. Es importante aclarar que, el objetivo de este capítulo de ninguna manera pretende agotar el debate sobre el objeto de estudio, sino que busca ofrecer una aproximación crítica sustentada en el caso estudiado. Por último, se sistematizan los resultados del estudio resaltando las tensiones que se identificaron entre legalidad formal y la protección efectiva de los derechos fundamentales, y se discuten las implicaciones prácticas para la gestión pública.

Así, pues, en lo que respecta a la gestión del suelo en Colombia, es claro que esta se ha reducido a un ejercicio burocrático y de oficina, que se ha distanciado de manera riesgosa y mezquina de la realidad del territorio. Se evidencia, entonces, una estructura administrativa que omite e ignora el entorno y, según Velásquez Muñoz (2024), uno de los principales elementos que deben ser objeto de reconocimiento es el territorio, entenderle como un elemento vivo, un actor activo que condiciona la validez de las decisiones estatales.

La apatía ante este componente dinámico y social deriva en una administración impositiva, cuyas decisiones y acciones si bien en términos teóricos operan en el marco de la legalidad, lejos de proteger y ordenar, resquebrajan el tejido social y excluye la relevancia de la configuración real del hábitat popular. Teniendo en cuenta lo anterior, el presente análisis busca no solo cuestionar un procedimiento, sino confrontar las lógicas administrativas abanderadas por la formalidad, pero carentes del componente humano en el derecho urbano.

3.1. Integración de los elementos del principio de la buena administración al procedimiento administrativo en materia urbanística

Al abordar el procedimiento administrativo en el plano urbanístico, es importante tener en cuenta que es común encontrar tensiones entre la aplicación de la Ley 1801 de 2016 y la protección de derechos fundamentales. En este sentido, la teoría de Robert Alexy permite dar luz sobre la concepción de los derechos como principios que, al confrontarse, deben ser objeto de un ejercicio de ponderación con el objetivo de determinar cuál debe ser prevalente según sea el caso concreto (2009, p. 67). Lo anterior se relaciona directamente con el presente análisis pues facilita la comprensión sobre como las autoridades deben abordar los distintos escenarios trascendiendo la legalidad formal para permitirse evaluar la razonabilidad de sus acciones, especialmente si esto afecta a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Con respecto a esto, la Sentencia T-146 de 2022 es un claro ejemplo de esta aplicación. La Corte Constitucional menciona que la demolición inmediata de la vivienda de tipo irregular ha transgredido las directrices de la legalidad. Si bien cuenta con una base normativa sólida, debe regularse teniendo en cuenta el impacto social que deriva de esta situación en las familias en precariedad. Este es un ejemplo contundente de como la proporcionalidad deja de ser un criterio abstracto para ser una herramienta de argumentación obligatoria. Tal y como dice la Corte, no basta con contemplar la legitimidad de la medida, se deben tener en cuenta las distintas alternativas que disminuyan el impacto negativo en los ciudadanos y que protejan el orden urbano preservando la dignidad humana.

Este análisis implica, entonces, repensar el reconocimiento con respecto a la autoridad administrativa, teniendo en cuenta que esta debe examinar las aristas de la realidad territorial antes de ordenar una sanción. Así, en concordancia con esto, la Corte es clara en cuanto a que la

administración debe ir más allá de los límites de la mera verificación del incumplimiento técnico de la licencia, es necesario entonces que se agote un juicio de necesidad que demuestre que no existe ninguna otra medida menos lesiva, tal como la suspensión de la obra, la regularización o el reasentamiento, que alcance el fin urbanístico sin desamparar a la sociedad civil (Sentencia T-146, 2022). Con base en esto, la proporcionalidad opera como una herramienta práctica que lleva al inspector a armonizar la norma con la protección efectiva de los derechos, evitando que la protección de la legalidad derive en violencia institucional.

Resulta aquí pertinente mencionar a Jaime Rodríguez-Arana y su teoría sobre el principio de buena administración. Este autor expresa que el principio no se limita al mero respeto de la legalidad formal, sino que implica la obligación de garantizar la eficacia, la transparencia y la protección de los derechos fundamentales (Rodríguez-Arana, 2013). En este sentido, se debe tener claridad con respecto al fundamento de la buena administración, el cual se basa en postulados que demandan que la autoridad no actúe únicamente de manera lícita sino sustancialmente justa.

La objetividad constituye uno de los principales postulados, pues se entiende como el deber de la administración de tomar en cuenta todas las variables y circunstancias de un caso concreto de manera que la decisión no esté sesgada por el afán de cumplir la norma ante el administrado (Rodríguez-Arana, 2013, p. 42). También es importante mencionar la equidad, que demanda que la aplicación de la ley no represente una amenaza para quienes se encuentran en condiciones de desigualdad, requiriendo una sensibilidad especial frente a la brecha social y las capas de vulnerabilidad presentes en el territorio.

En concordancia a lo anterior, el tomador de decisiones tiene como deber realizar una evaluación minuciosa que no considere únicamente la infracción técnica a la norma urbanística, sino que tome en cuenta su impacto social y humano sobre la vida de los ciudadanos.

Así, pues, la buena administración opera bajo el postulado de la justicia material, entendiendo que, un acto administrativo va más allá de las dinámicas procedimentales, resaltando su capacidad para armonizar el interés general con la dignidad humana (Rodríguez-Arana, 2013). Sin embargo, se debe ser cuidadoso para que estos conceptos trasciendan una mera declaración de intenciones.

Con el propósito de que esta categoría analítica no se reduzca a una abstracción doctrinal externa que pudiera parecer ajena, resulta indispensable precisar que en el ordenamiento jurídico colombiano la buena administración posee un carácter estrictamente prescriptivo y vinculante. La

jurisprudencia constitucional e internacional contemporánea (Giacobbo & Hermany, 2025) ha decantado que este principio cuenta con un arraigo constitucional implícito de carácter normativo, refiriéndose directamente de la cláusula del Estado Social de Derecho (art. 1º Constitución Política), “de los fines esenciales del Estado” (art. 2º Constitución Política) y, de manera categórica, de los principios que gobiernan la función pública en el artículo 209 de la Constitución Política (moralidad, eficacia, igualdad e imparcialidad). Al configurarse como una directriz autentica del debido proceso sustancial, la buena administración deja de ser una opción discrecional y se transforma en un mandato de optimización imperativo para los inspectores y corregidores de policía.

La utilidad específica de esta pauta prescriptiva en el análisis de la Sentencia T-146 de 2022 es definitiva, pues opera como el filtro ético-jurídico que prohíbe la arbitrariedad derivada de la inmediatez procedimental. Cuando la autoridad de policía local se enfrentó a la infracción urbanística de las viviendas de bareque, su deber bajo el marco de la buena administración del territorio no era ejecutar ciegamente una sanción técnica sin considerar variable alguna, sino valorar de forma objetiva las capas de vulnerabilidad multidimensional de los administrados, como el analfabetismo y pobreza extrema, abriendo escenarios de mediación como la regularización o el reasentamiento municipal antes de proceder a una demolición desproporcionada.

Para ello, es necesario conectar la buena administración con el ejercicio de la ponderación, entendiendo que están directamente vinculados. Así, el inspector deja de ser un aplicador mecánico de la ley para convertirse en un garante que resuelve confrontaciones reales entre el ordenamiento físico y la dignidad humana.

Por consiguiente, se entiende que la ponderación es el método que permite que el inspector de policía se aleje del reduccionismo que implica apearse al código y se acerque a la complejidad de las dinámicas sociales, así, se materializa la buena administración cuando la autoridad entiende que debe asumir la razón de su decisión bajo los criterios de idoneidad y necesidad, esto permite que la ponderación ya no sea un concepto abstracto y se convierta en una técnica que legitima la actuación administrativa en un contexto de amparo institucional desde la comprensión de las dimensiones sociales.

Este estudio propone que el enfoque de la buena administración permite entender las medidas correctivas urbanísticas, como la demolición de construcciones irregulares, como acciones que no deben llevarse a cabo de manera vertical. Si bien Rodríguez-Arana (2013) no menciona

específicamente el derecho policivo urbanístico, sus postulados sobre la objetividad y la equidad permiten sustentar de manera robusta que toda intervención administrativa debe tomar en consideración las variables socioeconómicas de los afectados.

En este orden de ideas, la validez de una orden de demolición ya no se determina únicamente por los aspectos técnicos y legales, sometiéndose a una evaluación de impacto y en este escenario, la autoridad asume la responsabilidad de demostrar que la sanción propuesta es proporcional a la realidad de quien habita en el territorio y no una mera aplicación restrictiva de la fuerza estatal.

En este sentido, la Corte Constitucional ha integrado este principio en su jurisprudencia para cuestionar la aplicación automática de la norma, resaltando que la autoridad debe proceder buscando la justicia material y la protección de la dignidad humana (Sentencia C-818 de 2011). Esta postura se ha visibilizado en escenarios en donde al ejecutar actos administrativos se ha amenazado el mínimo vital de la ciudadanía que habita territorios en condiciones de precariedad.

Es por ello que la Corte, en decisiones como la Sentencia T-715 de 2014, fue enfática en que la legalidad formal no puede utilizarse como excusa para que la administración ejecute ordenes de desalojo o de recuperación de espacio público. Se debe, entonces, acudir a las evaluaciones pertinentes, según el caso, en términos del arraigo, la composición familiar y la vulnerabilidad de los afectados. Lo anterior evidencia que la justicia material debe dejar de ser una idea abstracta y materializarse como una orden judicial que obligue a las autoridades policivas a ponderar las implicaciones sociales, teniendo en cuenta que la eficacia de un proceso urbanística no debe construirse sobre el desamparo a sujetos de especial protección.

Esto permite integrar los postulados de Rodríguez-Arana con aplicación de la ponderación, brindando un panorama más amplio sobre el objeto de estudio. La buena administración es el eje que articula la ponderación y la proporcionalidad dentro del procedimiento administrativo urbanístico.

A la luz del análisis previo, las posturas teóricas planteadas por los autores mencionados constituyen una base teórica robusta para abordar el procedimiento administrativo urbanístico desde el principio de buena administración. En primer lugar, la ponderación posibilita la resolución de tensiones entre derechos fundamentales. Por otra parte, el paso a paso para la toma de decisiones desde la proporcionalidad, que permite evaluar la pertinencia y necesidad de las medidas correctivas a aplicar. Y, por último, el principio de la buena administración establece que el actuar

por parte de la gestión pública debe estar direccionado hacia la eficacia, la transparencia y la protección de la dignidad humana (Alexy, 2009; Barak, 2017; Rodríguez-Arana, 2013).

3.2 Análisis de las posibles tensiones que pueden existir entre la aplicación del principio de la buena administración y las reglas de la ponderación establecidas por la Corte Constitucional

Tras haber abordado en el subapartado anterior los principales postulados teóricos de Alexy, Barak y Rodríguez-Arana, es pertinente analizar de qué manera estos principios se reflejan en el procedimiento administrativo urbanístico colombiano. Es importante mencionar que la aplicación del principio de buena administración en la imposición de medidas correctivas representa desafíos importantes, en especial, cuando se contrasta con las reglas de ponderación desarrolladas por la Corte Constitucional.

Dichas nociones tienen como objetivo común garantizar la justicia sustantiva y la protección de los derechos fundamentales con respecto al ejercicio del poder público. Sin embargo, si bien coinciden en dicho objetivo, difieren en su aproximación, en tanto la ponderación se desarrolla bajo una lógica racional y metodológica que busca el equilibrio entre principios en conflicto, la buena administración constituye una perspectiva ética y social en la que la autoridad debe actuar con prudencia, sensibilidad y conciencia del impacto de sus acciones en los ciudadanos.

Lo anterior no supone oposición entre una y la otra, sino que debe entenderse en términos de la coexistencia de dos perspectivas que se complementan y que cuando interactúan, la actuación administrativa puede mantenerse dentro de los límites de legalidad sin perder su validez social.

Las tensiones mencionadas florecen aún más en el ámbito urbanístico, pues las decisiones administrativas impactan directamente los espacios que habitan las comunidades. En este contexto, cuando se da la imposición de medidas por parte de la autoridad debe existir un equilibrio entre la obligatoriedad de dar cumplimiento a las normas urbanas y el deber de proteger los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, una demolición o un desalojo pueden tener justificación en términos jurídicos, es decir, pueden proceder; sin embargo, pueden ser cuestionados en un sentido ético si se da el desconocimiento de la vulnerabilidad de las familias afectadas o si su ejecución se da desde la falta de exploración a alternativas menos gravosas. En este contexto, en las sentencias como la

C-818 de 2011 y la T-146 de 2022, la Corte Constitucional ha reiterado que los principios de razonabilidad y proporcionalidad deben regir la función administrativa, con el objetivo de que las medidas impuestas no agraven la situación de quienes ya se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta.

Tal y como se ha mencionado, desde una mirada teórica, la ponderación y la buena administración representan dos dimensiones de una misma función estatal, en cuanto a la búsqueda de decisiones legítimas, equilibradas y humanas se refiere. Así, pues, según Alexy (2009), la ponderación se debe entender como un método racional para resolver conflictos entre principios constitucionales, esto por medio de la evaluación del peso relativo de cada uno de estos y la determinación de cuál debe prevalecer según sea el caso.

Dicho procedimiento permite que el derecho cuente con coherencia y previsibilidad, pero es claro que, si se aplica sin un enfoque ético, puede que se convierta en un ejercicio formalista que no considera la realidad social. Lo anterior responde a que, en los casos en que la autoridad toma distancia de la dimensión humana, la norma pasa de ser un instrumento de justicia y se convierte en un instrumento excluyente, ignorando la forma en la que las personas se relacionan con el territorio y el arraigo al espacio, limitando esta relación a licencias y directrices normativas.

Así, pues, en el aspecto urbanístico, la ética representa un factor determinante, permitiendo que se exija el reconocimiento y estudio de caso a nivel particular según lo requiera la situación, es decir, la institucionalidad debe acompañar desde la sensibilidad a quienes están en situación de vulnerabilidad por medio de estrategias que no les generen mayores afectaciones

La buena administración es enfática acerca de este aspecto, pues reitera que la aplicación de la norma debe regirse por la empatía, la prudencia y la sensibilidad con respecto a las condiciones en las que se encuentran los ciudadanos afectados es entonces en estos escenarios donde la buena administración adquiere sentido como principio corrector y humanizador de la función pública.

Ahora bien, cuando se habla de la praxis en un sentido administrativo, se evidencia que la tensión entre el deber de aplicar la ley y la necesidad de adaptación de esta a las particularidades de cada caso es una muestra de la diferencia entre justicia formal y justicia sustantiva. Según Ferrajoli (2011), el poder público pierde legitimidad cuando su actuación carece de límites racionales o de conciencia sobre el impacto social que conllevan sus decisiones. La percepción del

derecho debe sobrepasar el mero cumplimiento normativo, de lo contrario puede que se convierta en un instrumento excluyente si no cuenta con una valoración ética que busque la equidad.

La Corte Constitucional ha reconocido la envergadura de esta situación y, de cara a ella, menciona que la ponderación no puede limitarse a un ejercicio lógico que se desvincula de la realidad social. En la Sentencia T-210 de 2014, la Corte menciona las actuaciones administrativas deben responder a las distintas situaciones personales, económicas y culturales de cada individuo. Lo anterior contribuye a la convergencia entre ponderación y buena administración, teniendo en cuenta que tanto una como la otra operan como un solo cuerpo de garantías que impide que el proceso urbanístico se desvincule de su propósito social.

Resulta de suma importancia retomar la caracterización realizada previamente, pues esto permite evidenciar su verdadera vinculación en términos de la capacidad de transformar el derecho en una respuesta proporcional a la realidad, La ponderación actúa como el filtro de la razonabilidad que hace que el interés general contraste con el impacto en el afectado por la acción, mientras que la buena administración dicta los lineamientos para el mandato de objetividad con el fin de que dicho análisis contemple las condiciones materiales del territorio.

Este punto de confluencia permite redefinir el rol de la autoridad pues pone al inspector en un rol determinante al exigirle que deje de ser un observador pasivo del código para convertirse en un evaluador de contextos. Las dos figuras se encuentran en lugares comunes, que se manifiestan en la obligación de motivar cualquier decisión desde la equidad, garantizando que la sanción no sea un acto de fuerza desmedida, sino una acción justificada en contextos donde no existan alternativas que protejan la vida y el vínculo emocional y cultural con el territorio. Esta integración en definitiva, permite el ejercicio del poder desde una percepción integral que conjuga la tecnicidad en los derechos con la sensibilidad administrativa y de allí se posibilita el evitar que las acciones institucionales legales que desamparan a la sociedad civil, ocurran bajo el amparo del Estado.

Ahora bien, es de vital importancia que la interpretación de la buena administración no debe excederse en cuanto a amplitud o emocionalidad se refiere, pues eso puede dejar como resultado decisiones arbitrarias o en un uso discrecional del poder, es allí donde la ponderación ejerce un papel fundamental como método de control racional que impide que la actuación administrativa pierda objetividad.

Rodríguez-Arana (2020) menciona que la buena administración no puede entrar en un escenario difuso que la ponga en términos de mera benevolencia o de decisiones basadas en la

compasión y nada más allá, sino que debe entenderse como el ejercicio del poder público desde la ética y el equilibrio, se trata de una confluencia entre la sensibilidad, la empatía, la técnica jurídica y la objetividad, de manera que las decisiones no se conviertan en actos paternalistas, sino en expresiones coherentes de justicia y legalidad.

Las tensiones existentes entre buena administración y la ponderación deben entenderse desde una perspectiva dialógica en la interactúan la razón jurídica y la conciencia institucional, pues las dos son necesarias y, además, se complementan, pues en primer lugar la ponderación asegura que las decisiones sean lógicas y estructuradas y, por otra parte, la buena administración contribuye dando un tinte humano y social lo que las hace legítimas.

3.3 Conclusiones sobre la buena administración y la ponderación en el ámbito urbanístico

El análisis expuesto a lo largo del capítulo evidencia que el principio de buena administración se establece como un factor determinante para que el ejercicio del poder público en el Estado Social de Derecho sea legítimo y coherente, pues no se percibe únicamente como un criterio orientador, sino que, además, es una exigencia constitucional que garantiza que las decisiones administrativas. Ahora, en materia urbanística, esto implica que se tomen desde la prudencia, la proporcionalidad y el respeto por la dignidad humana. Lo anterior supone que la buena administración garantiza que la función estatal no se reduzca a la mera aplicación de la norma, sino que hace de esta un instrumento de justicia material y de protección efectiva de los derechos humanos, esto por medio de la integración de la legalidad con la ética.

En los distintos escenarios de los procedimientos urbanísticos, dicha integración se evidencia en las dinámicas que asume el inspector cuando va más allá del mero proceso procedimental y se sitúa frente a la complejidad del hábitat. Es allí en donde la buena administración opera como exigencia de razonabilidad territorial, en situaciones en las cuales la validez de una orden de demolición no recaerá únicamente en la falta de licencia, sino que también contempla la capacidad de la autoridad para demostrar que la sanción que se impone no anula el mínimo vital del afectado.

Esto permite que el proceso se aleje de su rigidez administrativa y se transforme en un escenario que valore contextos que abran la posibilidad a explorar prácticas menos lesivas que cuiden el ordenamiento físico y el vínculo con el territorio por parte de sus habitantes. La legalidad

recupera su sentido como garante, asegurando que el procedimiento urbanístico no ignore la vulnerabilidad de los habitantes y respete el mínimo vital y los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha insistido en que el principio de buena administración no debe quedarse en un ideal retórico, pues adquiere relevancia al funcionar como una garantía real para el ciudadano. En concordancia con esto, la C-818 de 2011 pone el primer límite: la administración no puede actuar por capricho, pues toda decisión debe ser motivada y prudente. Esta postura se ve reforzada en la Sentencia T-146 de 2022, que se aterriza al contexto de la praxis, resaltando que, aunque una decisión cumpla con los requisitos legales, puede ser profundamente injusta en tanto no contemple la realidad de los afectados. Así, pues, la Corte ha sido insistente.

Para este análisis, resulta fundamental dicha correlación, pues deja ver que la legitimidad de lo público no reside en el cumplimiento estricto del paso a paso procedimental, sino en la capacidad de articular la legalidad con la justicia material, ahora bien, el acto administrativo es eficiente y eficaz cuando cumple su objetivo legal sin vulnerar la dignidad humana, regido por la sensibilidad frente a las condiciones particulares de los administrados.

Conclusiones

La presente monografía constituye un análisis esencialmente crítico con la desconexión estructural y sistemática entre la potestad sancionatoria del Estado y la realidad territorial que este busca ordenar. A partir de un abordaje detallado de la Sentencia T-146 de 2022 y la actuación administrativa en ese caso, se han evidenciado los distintos desafíos que enfrenta el derecho urbanístico en Colombia. Desde la institucionalidad se prioriza la celeridad y la eficacia sobre la protección de la vida de la ciudadanía.

El análisis realizado a lo largo de la investigación presta especial atención a los conceptos de buena administración y ponderación, toda vez que no deben ser tratadas como abstracciones discursivas, sino que deben operar bajo la lógica de garantías exigibles frente a las dinámicas punitivas que, en su aplicación más mecánica y estricta, termina por fracturar el tejido y desconocer la dignidad humana en los territorios de precariedad habitacional.

Lo anterior representa una falla sistema que se agrava es situaciones locales, en donde la administración pública deshumaniza los procedimientos y los reduce a una liquidación fría de infracciones. Por ejemplo, situaciones en las que el inspector de policía ha abandonado su rol de garante para convertirse en un tramitador de códigos vacíos que ignora el contexto de subsistencia existente detrás de cada construcción irregular. Aunque el Estado se niegue a comprender, continúa presente en las realidades de la sociedad civil.

De manera que es necesario hacer un alto y dejar de validar la legalidad cuando esta resulta del pretexto de un ordenamiento formalista y termina por resquebrajar los vínculos sociales, esta legalidad deshumanizada, condena a la marginalidad sujetos de especial protección constitucional que deben acudir a la informalidad ante el desamparo y la ausencia estatal.

En concordancia, es importante mencionar que, para el presente análisis, la ponderación no es una opción facultativa para el funcionario, por el contrario, debe ser un mandato de justicia material que es condicionante para cualquier acto administrativo. Omitir, entonces, el examen de proporcionalidad es considerado una forma de arbitrariedad técnica que deslegitima al derecho administrativo.

La insistencia en materializar medidas como la demolición o multas impagables en contextos de alta vulnerabilidad da cuenta de la preferencia por parte de la administración de aplicar una respuesta técnica antes de llevar a cabo un análisis minucioso de alternativas que afecten en

una menor medida a la ciudadanía. La ponderación, así, no debe entenderse como una herramienta exótica de la alta jurisprudencia, sino que debe ser considerada como una de las directrices para el actuar de la policía administrativa, buscando evitar a toda costa que el derecho sea un instrumento de laceración.

El presente estudio, en suma, hace hincapié en que el territorio debe percibirse como un escenario inerte de normas. El territorio es un elemento vivo que interactúa, se mueve e impacta a la sociedad civil, pero que, además, condiciona la validez de las decisiones estatales.

Los fallos de la administración que se describen a lo largo de la investigación solo podrán superarse cuando se tome conciencia de la importancia de incorporar el principio de buena administración a todo lo referente a la gestión del habitad y del suelo, de manera que armonice la norma con la configuración real de las esferas territoriales.

En términos generales, se plantea un desafío ético que busca transformar la práctica policiva para que el servidor público tome distancia de las limitaciones normativas y reconozca que el ordenamiento territorial únicamente es real si se garantiza la vida, la dignidad y el bienestar de los ciudadanos, pues mientras se siga desconociendo la dimensión social del territorio, el derecho administrativo seguirá tomando decisiones legales, pero profundamente injustas e inhumanas.

Referencias

- Alexy, R. (2009). *Teoría de los derechos fundamentales* (2.^a ed., E. Garzón Valdés, Trad.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barak, A. (2017). *Proporcionalidad: Los derechos fundamentales y sus restricciones* (G. E. Silva García, Trad.). Editorial Palestra.
- Bernal Pulido, C. (2003). Estructura y límites de la ponderación. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (26), 225-238. <https://doi.org/10.14198/DOXA2003.26.11>
- Bernal Pulido, C. (2008). El principio de proporcionalidad y la protección de los derechos fundamentales. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (29), 97-120.
- Casino Rubio, M. (2025). El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador: nuevos desafíos. *Revista de Administración Pública*, (226).
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-818 de 2011* (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia T-715 de 2014* (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-211 de 2017* (M.P. Iván Humberto Escurcería Mayolo).
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia T-282 de 2019* (M.P. Alberto Rojas Ríos).
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia T-146 de 2022* (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia T-206 de 2024* (M.P. Vladimir Fernández Andrade).
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia C-244 de 2025* (M.P. Juan Carlos Cortés González).
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). *Sentencia T-523 de 2025* (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia*. Editorial Trotta.
- Giacobbo, G., & Hermany, R. (2025). El derecho a la ciudad y la buena administración en el hábitat popular: una perspectiva desde el sur global. *Revista de Estudios Urbanos y Regionales*.
- Ossa Arbeláez, J. (2000). *Derecho administrativo sancionador*. Editorial Legis.

- Rodríguez-Arana, J. (2013). *Interés general y derecho administrativo*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez-Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6(7), 23–56.
- Rodríguez-Arana, J. (2020). Urbanismo y derecho humano a la buena administración. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 70(276-2), 557–580.
- Rodríguez-Arana, J., & Fernández Carballal, A. (2018). *Buena administración del urbanismo: Principios y realidades jurídicas*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Rodríguez Pontón, F. J. (2025). Dignidad humana y situaciones de especial vulnerabilidad como límites de la potestad sancionadora. En *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2025* (pp. 405-443). Dialnet.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Suárez Acosta, N. C. (2014). *Tensiones constitucionales derivadas del procedimiento administrativo sancionatorio en el marco del derecho urbano en Colombia* [Tesis de maestría, Universidad Libre de Colombia].
- Van Dijck, J., Poell, T., & De Waal, M. (2018). *The Platform Society: Public values in a connective world*. Oxford University Press.
- Velásquez Muñoz, C. J. (2021). Intervención administrativa sancionadora en urbanismo y ordenación del territorio en Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (27), 363–386. <https://doi.org/10.18601/21452946.n27.11>
- Velásquez Muñoz, C. J. (2024). *Derecho administrativo y territorio*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Zambrano Lombana, M. (2021). La tensión existente entre el derecho urbanístico sancionatorio y la confianza legítima. *Vniversitas*, (138).