

## PANORAMA DEL DERECHO URBANÍSTICO COLOMBIANO

Libardo RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes generales de la normatividad urbanística*. III. *Principios constitucionales del derecho urbanístico*. IV. *Principales rasgos del régimen legal urbanístico*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*

### I. INTRODUCCIÓN

La evolución propia del derecho administrativo muestra que existen diversas materias que si bien tuvieron su origen en esa rama del derecho, han comenzado a tener un desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal tan amplio que hoy aparecen como sub-ramas especializadas en su interior, este es el caso del derecho urbanístico. Según lo tiene entendido la doctrina, el derecho urbanístico hace referencia al conjunto de normas jurídicas que regulan la planeación física del territorio, la ordenación y usos del suelo, la urbanización y edificación, la disciplina urbanística y los mecanismos financieros del urbanismo.<sup>1</sup>

A su vez, el derecho urbanístico ha sido definido como “el conjunto de normas que regulan la actividad de ordenación del suelo y, en consecuencia, de la gestión, ejecución y control de los procesos de transformación de este

\* Profesor de Derecho Administrativo. Ex consejero de Estado de Colombia.

<sup>1</sup> Sobre las materias que forman parte del derecho urbanístico, véase a Tomás-Ramón, Fernández, *Manual de derecho urbanístico*, 17ª ed., El Consultor, Madrid, 2004; y Antonio, Carceller Fernández, *Introducción al derecho urbanístico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1993, quien identifica como aspectos principales del derecho urbanístico los siguientes: a) el planeamiento urbanístico, b) el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, c) la gestión urbanística y d) la disciplina urbanística.

recurso encaminados a su utilización” (Medina, 199, p. 3). Aunque, por su parte, Carceller Fernández señala que el derecho urbanístico es

un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación (Carceller, 1993, p. 17).

Mientras que en el derecho francés, se ha dicho que “el derecho del urbanismo puede definirse como el conjunto de reglas concernientes a la afectación del espacio y a su ordenamiento” (Morand, 1998, p. 20).

Ahora bien, en el derecho colombiano, el derecho urbanístico ha sido definido de manera amplia como

el conjunto de normas que ordenan el territorio en las ciudades, los municipios, veredas, corregimientos, aldeas y, en general, en cualquier tipo de asentamiento, regulando, limitando, sancionando, incentivando, planificando, contralando, expropiando, financiando o imponiendo cargas y tributos para la mejor utilización de la propiedad y de los usos del suelo en beneficio del interés general (Galvis, 2007, p. 77).

De esta manera, en este estudio nos proponemos mostrar la evolución que ha tenido el derecho urbanístico en Colombia, así como sus principales rasgos constitucionales y legales dentro de ese contexto de evolución que ha tenido como rama específica o subespecialización del derecho administrativo. En ese orden de ideas, en primer lugar mostraremos *La evolución de la normatividad urbanística*, para posteriormente analizar *Los principios constitucionales del derecho urbanístico* y *Los principales rasgos del régimen legal urbanístico*.

## II. ANTECEDENTES GENERALES DE LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA

A pesar de que comúnmente se afirma que el derecho urbanístico es una sub-rama o especialización del derecho administrativo de reciente formación legal, es decir, que se trata de un derecho novedoso,<sup>2</sup> lo cierto es que

<sup>2</sup> Véase a Jaime Orlando, Santofimio Gamboa, *Derecho urbanístico: legislación y jurisprudencia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004, p. 28, y a Fernando, López Ramón, *Introducción al derecho urbanístico*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 9 y 10.

existen diversos antecedentes normativos que se refieren a la regulación de los usos del suelo y de las intervenciones administrativas sobre el territorio.

No obstante, también debe hacerse notar que dichas normas son apenas antecedentes del derecho urbanístico, pues se trata de una normatividad dispersa y sin ninguna armonía o coordinación. Como lo veremos más adelante, la sistematización y organización de las normas urbanísticas es una cuestión reciente, ocurrida en los últimos 20 o 25 años, período en el que se ha logrado un desarrollo importante de esta nueva sub-rama del derecho administrativo.

Los antecedentes más remotos de la normatividad urbanística en Colombia, son referencias a instrucciones que la Corona española daba a los conquistadores sobre la manera como debían ser organizadas las nuevas ciudades que fueran fundadas, lo cual incluía un modo particular de organización de la plaza mayor, la indicación del lugar donde debía quedar la iglesia, el hospital, el mercado, las tiendas y otras formas de comercio (Galvis, 2007, p. 77).

Durante el siglo XIX, en la época republicana, fruto de la mentalidad liberal de ese tiempo, el derecho urbanístico, en la medida en que implica intervenciones del Estado en la actividad de los particulares, no fue objeto de desarrollos normativos relevantes. Las pocas normas relativas al ordenamiento y usos del suelo están en el Código Civil, adoptado para todo el país a través de la Ley 57 de 1887, sobre: la propiedad y sus limitaciones, las servidumbres y el derecho de vecindad, las medianerías, los bienes de uso público, etcétera (Rother, 1990, p. 6).

Posteriormente, desde inicios del siglo XX, comienza a expedirse una multiplicidad de normas dispersas que se refieren de una u otra forma a la regulación de los usos del suelo y de las intervenciones administrativas sobre el territorio, y cuya nota común es que las autoridades locales son quienes tienen, en principio, la competencia para ejecutarlas y darles cabal cumplimiento.

Así, encontramos normas urbanísticas en el Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4ª de 1913), relacionadas con las competencias de los concejos municipales para la regulación de los usos del suelo. También podemos hacer alusión a la Ley 88 de 1947, que incluye normas sobre planeación de la urbanización futura en las ciudades, y a la Ley 61 de 1978, que reguló los planes de desarrollo urbano de las ciudades.

Todas estas normas urbanísticas dispersas fueron compiladas en el Código de Régimen Municipal (Decreto-Ley 1333 de 1986, I, 38-51), en el cual, entre otras situaciones relacionadas con el urbanismo, se determinó qué debía entenderse por área urbana y por plano regulador, se reguló la manera como

debía fijarse el trazado y la utilización de calles, se señaló la posibilidad de suspender obras que afectaran el área urbana, se regularon los planes de desarrollo urbano y la posibilidad de realizar expropiaciones para fines de utilidad pública, se fijó el lugar de desarrollo de actividades industriales y de aquellas potencialmente peligrosas. No obstante, debe hacerse notar que a pesar de esta compilación, la normatividad existente en materia urbanística continuaba siendo muy pobre y carecía de una verdadera sistematización.

En ese contexto, el Congreso profirió la Ley 9ª de 1989, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, la que contiene, por primera vez, una legislación más o menos completa y sistemática en materia urbanística (Galvis, 2007, p. 77). En esta ley se consagraron, entre otras, normas sobre la planificación de desarrollo municipal, la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, vivienda de interés social, licencias y sanciones urbanísticas, bancos de tierras, extinción de dominio de bienes urbanos e instrumentos financieros para la reforma urbana.

Después de la expedición de la citada Ley 9ª de 1989, se adoptó la Constitución Política de 1991 en la que se señalaron las bases sobre las cuales se debía desarrollar el régimen legal urbanístico, por lo tanto, los aspectos relevantes de la regulación constitucional urbanística serán analizados en el siguiente punto de este estudio.

Finalmente, con objeto de desarrollar las previsiones constitucionales en materia urbanística, el Congreso expidió la Ley 388 de 1997, cuyos objetivos están plasmados en el ART. 1 y pueden resumirse así:

- Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las reformas introducidas por la Constitución Política de 1991 y por sus desarrollos contenidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas y la Ley que creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Establecer mecanismos que permitan a los municipios, en ejercicio de su autonomía constitucionalmente reconocida, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su territorio, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. Generar condicio-

nes para la creación y defensa del espacio público, así como para la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

- Promover la distribución armónica de competencias entre la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales sobre el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
- Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

Como puede observarse respecto a los objetivos trazados en la propia ley, ella buscaba desarrollar sistemáticamente los diversos aspectos que forman parte del objeto de estudio del derecho urbanístico, especialmente teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Constitución Política de 1991 y por los primeros desarrollos legales y jurisprudenciales sobre los asuntos urbanísticos.

De esta manera, además de los preceptos constitucionales aplicables, la legislación positiva en materia de derecho urbanístico en Colombia se encuentra en la actualidad principalmente en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, junto con los decretos reglamentarios de dichas normas y los reglamentos de orden local expedidos con base en las competencias fijadas por las leyes mencionadas.

En Colombia han sido importantes los desarrollos jurisprudenciales del derecho urbanístico, pero no de modo tan notable como podría esperarse, ya que la jurisprudencia, en un principio, se limitó a interpretar la normatividad vigente y, ocasionalmente, a plantear reflexiones generales en relación con el derecho urbanístico. No obstante, la introducción de las acciones constitucionales en el ordenamiento colombiano y, en particular, el ejercicio de las acciones populares, han permitido desarrollar una jurisprudencia mucho más completa en materia de derecho urbanístico (Santofimio, 2004, pp. 40-41).

### III. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO URBANÍSTICO

Los principios de origen constitucional que resultan directamente aplicables al derecho urbanístico son diversos, entre los cuales vale la pena destacar los que se mencionan a continuación.

### *1. El principio de la prevalencia del interés general*

Este principio está consagrado en el ART. 1º de la Constitución Política y encuentra su expresión más concreta en otra norma de la misma Carta que consagra el postulado según el cual el interés privado debe ceder ante el interés público o social (ART. 58, Constitución). La prevalencia del interés general constituye así un principio fundamental del Estado colombiano y resulta esencial para el derecho urbanístico pues, en virtud del mismo, el legislador puede regular los usos del suelo, intervenir sobre las actuaciones de los particulares, limitando o fijando condiciones en las cuales éstos pueden utilizar el suelo, y ejercer el derecho de propiedad, entre otros casos, todo ello con la finalidad de satisfacer el interés general.

La importancia de este principio de origen constitucional se encuentra expresamente reconocida por el legislador. En efecto, en el ART. 2.2 de la Ley 388 de 1997 se reconoce a la prevalencia del interés general sobre el particular como uno de los principios del ordenamiento del territorio, en virtud del cual nacen para la administración las diversas competencias en relación con la regulación, planificación, limitación y control del uso del suelo.

### *2. El principio de la participación ciudadana*

Este principio es una expresión específica del de democracia participativa, que constituye uno de los caracteres más importantes del Estado colombiano (ART. 1, Constitución), y se concreta en la existencia de diversos mecanismos de participación de la comunidad en los asuntos públicos, también consagrados constitucionalmente (ART. 103, Constitución).

Con fundamento en lo anterior, la participación ciudadana como principio aplicable al derecho urbanístico se encuentra expresamente prevista en la legislación urbanística. En efecto, el ART. 3 de la Ley 388 de 1997 señala que las autoridades deben fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, por medio de la participación de los pobladores y sus organizaciones y que en particular los ciudadanos podrán hacerlo mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, así como la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas.

### *3. El principio de la igualdad ante las cargas públicas*

Este principio es la concreción del derecho constitucional fundamental a la igualdad (ART. 13, Constitución). En virtud de la aplicación de este principio al derecho urbanístico, las cargas que generen las intervenciones del Estado en ejercicio de la función de ordenamiento del territorio no pueden afectar únicamente a una persona o a un grupo de personas, sino que deben existir mecanismos en donde puedan distribuirse dichas cargas en toda la comunidad.

Este principio constitucional también encuentra reconocimiento expreso en la legislación urbanística colombiana. Es así como el ART. 2.3 de la Ley 388 de 1997 apunta que el ordenamiento del territorio se fundamenta, entre otros, en el principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios.

Igualmente, pueden encontrarse expresiones mucho más concretas de la aplicación de este principio al derecho urbanístico, como las compensaciones económicas, las transferencias de derechos de construcción y desarrollo, los beneficios y estímulos tributarios a que tienen derecho los propietarios de terrenos determinados como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental (ART. 47, 48 , 49, Ley 388 de 1997).

### *4. El principio de la garantía del derecho a una vivienda digna*

El ART. 51 de la Constitución colombiana consagra como derecho social el de la vivienda digna y adjudica al Estado el deber de fijar las condiciones necesarias para la efectividad del derecho y para el acceso a planes de vivienda de interés social y de financiamiento para la adquisición de la vivienda. Este principio encuentra un desarrollo detallado en la legislación urbanística, especialmente respecto a las condiciones de acceso a la vivienda de interés social. Es así como en la legislación encontramos, entre otras, normas sobre legalización de títulos para la vivienda de interés social y acceso a la misma (capítulo V, Ley 9ª de 1989), sobre el sistema nacional de vivienda de interés social (capítulo I, Ley 3ª de 1991) y sobre el subsidio familiar de vivienda (capítulo II, Ley 3ª de 1991).

A su vez, y muy ligado con este principio, la Constitución Política señala que corresponde a los concejos municipales, dentro de los límites señalados por la ley, reglamentar la vigilancia y el control sobre las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda (ART. 313-7, Constitución). Esta competencia que se atribuye a las autoridades locales es una expresión concreta de lo ya expresado en el

sentido de que el derecho urbanístico en Colombia es un derecho principalmente municipal, por lo que en su estudio jamás podrán perderse de vista las reglamentaciones locales de los diversos fenómenos a los que se aplica el derecho urbanístico.

### *5. El principio de la función social y ecológica de la propiedad*

El hecho de ser titular del derecho de dominio sobre un predio no solamente implica la posibilidad de ejercer los derechos que tradicionalmente se reconocen al propietario, sino también obligaciones relacionadas con la explotación adecuada y conservación del respectivo bien (ART. 58, Constitución).<sup>3</sup>

Al igual que ocurre con los anteriores principios, la legislación también reconoce a este como específicamente aplicable al derecho urbanístico. Así, en el ART. 2.1 de la Ley 388 de 1997 expresamente se señala que el ordenamiento del territorio se fundamenta en el principio de la función social y ecológica de la propiedad, por lo que la propiedad está sometida a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir en aras del beneficio de la comunidad en general.

Como una expresión mucho más concreta de este principio, encontramos en la legislación urbanística diversas normas sobre el desarrollo y la construcción prioritaria, en virtud de las cuales el legislador ordena a los titulares de terrenos realizar obras o desarrollos urbanísticos, so pena de ser expropiados dichos bienes. De este modo, por ejemplo, los terrenos no urbanizados localizados en suelo de expansión o en suelo urbano, declarados como de desarrollo prioritario deben ser urbanizados en un término corto a partir de su declaratoria (ART. 52, Ley 388 de 1997).

### *6. El principio de la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social*

Dado este principio, consagrado en el ART. 58 de la Constitución Política, cuando quiera que el legislador señale de utilidad pública o de interés social determinadas actividades o circunstancias, las autoridades administrativas podrán proceder a expropiar los bienes declarados de utilidad públi-

<sup>3</sup> Respecto de la función social y ecológica de la propiedad, véase Corte Constitucional, sentencias C-223 de 1994, C-589 de 1995, C-238 de 1997 y C-595 de 1999.

ca, siempre que se indemnice previamente a su propietario por la privación del derecho de propiedad.

Además, la consagración constitucional de la expropiación admite la existencia de dos modalidades: la expropiación ordinaria o judicial, que supone la existencia de una sentencia de la jurisdicción ordinaria en la cual se ordene la expropiación y fije el valor de la indemnización que debe pagar la autoridad administrativa; y la expropiación administrativa, la cual procede en los casos especiales indicados por el legislador y permite a las autoridades administrativas directamente ordenar la expropiación y fijar el valor de la indemnización, por supuesto con la posibilidad de cuestionar la decisión y el monto de ésta ante el juez de lo contencioso administrativo.

Cabe mencionar que éste es quizás el principio constitucional con mayor desarrollo en la legislación urbanística colombiana. La ley ha fijado detalladamente qué se entiende por motivos de utilidad pública, cuál es el procedimiento que debe seguirse en la sede administrativa y ante el juez, cómo debe establecerse el valor de la indemnización, etc. (capítulo III, Ley 9ª de 1989; capítulos VII-VIII, Ley 388 de 1997).

### *7. El principio de la protección de la integridad del espacio público y su destinación al bien común*

Conforme a este principio, teniendo en cuenta que el goce del espacio público es un derecho colectivo, es deber del Estado realizar acciones tendientes a garantizar que el espacio público conserve su integridad y que pueda ser utilizado con miras a satisfacer el interés general (ART. 82, Constitución).<sup>4</sup>

Respecto a este principio constitucional, la legislación urbanística ha desarrollado el concepto de espacio público, las competencias municipales en relación con el espacio público y los mecanismos judiciales y administra-

<sup>4</sup> Sobre el concepto y conformación del espacio público, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 14 de julio de 1995, expediente 7.092; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de octubre de 2000, expediente AP-082; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1º de febrero de 2001, expediente AP-169; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de noviembre de 2001, expediente AP-095; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de noviembre de 2003, expediente AP-3447; y Corte Constitucional, sentencias T-566 de 1992, SU-360 de 1999 y T-034 de 2004.

tivos de protección del espacio público (capítulo II, Ley 9ª de 1989; ART. 107-108, Ley 388 de 1997, Ley 472 de 1998).

#### 8. *El principio de la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística*

En virtud de este principio, siempre que las actuaciones urbanísticas de las entidades públicas generen un mayor valor o plusvalía sobre los bienes de los particulares, éstos tendrán el deber de compensar económicamente al Estado por ese mayor valor generado por su acción urbanística, mediante el pago de un tributo cuya destinación será el pago de los costos del desarrollo urbano (ART. 82, Constitución).<sup>5</sup> Este principio es una expresión complementaria de la distribución equitativa de las cargas y beneficios, en este caso de los beneficios de las actuaciones de las entidades públicas. En efecto, la compensación que se paga por la plusvalía, en la medida en que se destina al pago de los costos del desarrollo urbano, implica que con ese tributo se distribuye en toda la comunidad el beneficio que la acción estatal genera.

Debe hacerse notar que los diversos elementos que integran el tributo de la participación en la plusvalía, así como los procedimientos específicos para su declaración y pago, se encuentran regulados en detalle en el capítulo IX de la Ley 388 de 1997.

#### 9. *El principio de la competencia municipal para la regulación de los usos del suelo*

De acuerdo con este principio, son las corporaciones administrativas del orden local, es decir, los concejos municipales, las autoridades competentes para regular lo relativo a los usos que pueden darse a las diversas porciones de suelo que integran el territorio del municipio (ART. 313-7, Constitución). Este principio demuestra cómo el derecho urbanístico es principalmente un derecho municipal, fruto del desarrollo reglamentario de las autoridades del orden local.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Véase Corte Constitucional, sentencias C-495 de 1998 y C-517 de 2007.

<sup>6</sup> Sobre la función de los concejos municipales de reglamentar los usos del suelo, véase Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 18 de marzo de 1996, radicación 803; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de noviembre de 1996, expediente 3.967; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 10 de febrero de 2000, expe-

### 10. *El principio de la planeación del ordenamiento del territorio*

Las autoridades nacionales y territoriales deben elaborar un plan de desarrollo que contenga los objetivos, metas, estrategias y políticas de la acción estatal durante un período determinado. Las autoridades municipales, un plan de ordenamiento territorial que establezca los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo de un municipio en particular (ART. 339, Constitución).<sup>7</sup>

Desde el punto de vista legislativo, se prevé la existencia del plan de ordenamiento territorial como complementario al plan de desarrollo municipal (ART. 41, Ley 152 de 1994) y se regulan en detalle los contenidos y procedimientos de expedición de los planes municipales de ordenamiento territorial (capítulo III, Ley 388 de 1997).

## IV. PRINCIPALES RASGOS DEL RÉGIMEN LEGAL URBANÍSTICO

A pesar de que la legislación colombiana y su desarrollo administrativo son bastante detallados en los diversos asuntos que conforman el régimen legal urbanístico, cabe resaltar los siguientes aspectos constitutivos de dicho régimen legal.

### 1. *La planeación del ordenamiento y desarrollo del territorio*<sup>8</sup>

Como lo expresamos a propósito de los antecedentes históricos del derecho urbanístico en Colombia, uno de los aspectos que ha sido objeto de especial preocupación por parte del régimen legal urbanístico es el de la

diente 5.782; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de abril de 2001, expediente 6.538; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 31 de octubre de 2002, expediente 8.006.

<sup>7</sup> Véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2001, expediente AP-166.

<sup>8</sup> En cuanto al contenido y procedimiento de expedición de los planes de ordenamiento territorial, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 27 de julio de 2000, expediente 5.781; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 31 de octubre de 2002, expediente 8.006; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 6 de marzo de 2003, expediente 8.190; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, expediente 2002-0575.

planeación del ordenamiento del territorio y del desarrollo urbano. Por ello buena parte de los antecedentes histórico-normativos se refieren precisamente a la planeación del territorio.

Dentro de ese contexto, la normatividad urbanística vigente se refiere detalladamente a la planeación del territorio. El conjunto de normas sobre planeación, como ya lo expresamos también, comienza en la Constitución Política, que ordena a las entidades territoriales adoptar planes de desarrollo “con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas” (ART. 339, Constitución).

El procedimiento de expedición y el contenido específico de los planes de desarrollo de los diferentes niveles del Estado se encuentran desarrollados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), que expresamente apunta que los municipios, además de los planes de desarrollo en los cuales se señalen los objetivos, planes, políticas e inversiones de la respectiva entidad territorial, deben contar con un plan de ordenamiento de su territorio (ART. 41).

A su vez, el contenido de los planes de ordenamiento territorial está detallado en el capítulo III de la Ley 388 de 1997, del que es prudente extraer los siguientes aspectos:

- El plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, y se define como el “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (ART. 9).
- Dependiendo del número de habitantes del respectivo municipio, el citado instrumento de planeación recibirá un nombre distinto y tendrá un contenido también diferente. Es así como para los municipios con más de 100 000 habitantes se denomina *plan de ordenamiento territorial*; para los que tienen entre 30 000 y 100 000, *plan básico de ordenamiento territorial*; y para aquellos con menos de 30 000, *esquema de ordenamiento territorial* (ART. 9).
- Para elaborar el instrumento de planeación, los municipios deben tener en cuenta los siguientes aspectos: 1) las normas relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; 2) las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la

nación, y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico; 3) el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia; 4) para los municipios que forman parte de un área metropolitana, los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal (ART. 10).

- Los planes de ordenamiento territorial deben tener: 1) un *componente general*, que incluye los objetivos, estrategias territoriales y contenidos estructurales de largo y mediano plazo, la clasificación del suelo en rural, urbano, de expansión urbana y de protección del medio ambiente, y el señalamiento de sistemas de comunicación, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales (ART. 11-12); 2) un *componente urbano*, que es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana y está constituido por las políticas de mediano y corto plazo, procedimientos, acciones, programas, instrumentos de gestión y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano (ART. 11-13); 3) un *componente rural*, integrado por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales (ART. 11-14).
- Los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial deben incluir los mismos tres componentes que los planes de ordenamiento territorial, pero el detalle exigido para cada uno de ellos es mucho menor en cuanto a políticas, clasificación de usos del suelo, proyección de vías de comunicación, etc. (ART. 16- 17).
- El procedimiento que debe seguirse para la aprobación del plan de ordenamiento territorial es el siguiente: 1) la alcaldía, a través de la oficina de planeación, debe formular el proyecto de plan; 2) el proyecto debe presentarse ante la autoridad ambiental (corporaciones autóno-

mas regionales) para recibir su aprobación en los aspectos relacionados con el medio ambiente; 3) una vez recibida esa aprobación, el proyecto debe llevarse ante el Consejo Territorial de Planeación, a fin de que éste formule concepto y presente observaciones; 4) mientras se obtienen la aprobación y concepto anteriores, el proyecto debe ser consultado con la ciudadanía para que ésta haga observaciones y sugerencias; 5) el proyecto consolidado, después de surtir las etapas de participación ciudadana y concertación interinstitucional, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal, quien deberá aprobarlo en un plazo de 60 días, so pena de ser adoptado por el alcalde mediante decreto (ART. 22-26).

- Además, la ley prevé la existencia de planes parciales, que son instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Los planes parciales pueden ser formulados directamente por la administración municipal o ser propuestos por la ciudadanía, y requieren para su aprobación, mediante decreto del alcalde municipal, concepto favorable de la autoridad ambiental correspondiente, concepto del Consejo Consultivo de Ordenamiento (instancia asesora de la administración municipal en materia de ordenamiento territorial, integrado por funcionarios de la administración y por representantes de la comunidad) y divulgación entre los propietarios y vecinos de los predios que forman parte del área a la que se aplicará el plan parcial (ART. 19, 27 y 29).

## 2. *La clasificación de los usos del suelo*<sup>9</sup>

Uno de los componentes más importantes del plan de ordenamiento territorial es precisamente la clasificación de los usos del suelo, en la medida en

<sup>9</sup> Sobre la reglamentación de los usos del suelo, véase Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 18 de marzo de 1996, radicación 803; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 21 de marzo de 1996, expediente 3.575; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de noviembre de 1996, expediente 3.967; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 10 de febrero de 2000, expediente 5.782; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de abril de 2001, expediente 6.538, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 31 de octubre de 2002, expediente 8.006.

que de ella depende la posibilidad de que los particulares realicen cualquier tipo de intervención o desarrollo en los predios que son de su propiedad.

Al respecto, en el capítulo IV de la Ley 388 de 1997, según el uso que puede darse a los suelos, éstos se clasifican en suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural. Además, las normas prevén que puede existir suelo suburbano y suelo de protección. La importancia de la clasificación del suelo en determinada clase se encuentra en que ella acarrea consecuencias especiales para cada una de las clases, fundamentalmente en cuanto a sus posibilidades de utilización.

El *suelo urbano* es el destinado a usos propios de la ciudad y debe contar con infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos domiciliarios, de tal manera que en ellos es posible la urbanización o edificación (ART. 31). Por otro lado, el *suelo de expansión urbana* es aquella porción del territorio municipal destinada a la expansión del territorio del municipio que se considera urbano y que se habilitará para el uso como suelo urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial aprobado, en la medida en que se logre obtener infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos domiciliarios (ART. 32). Igualmente existe el *suelo rural*, compuesto por los terrenos del municipio que no resultan aptos para el uso urbano, ya sea por razones de conveniencia o por su destinación a actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de explotación de recursos naturales, entre otras (ART. 33).

Asimismo, en el plan de ordenamiento pueden existir terrenos clasificados como *suelo suburbano*, que incluye aquellas áreas ubicadas en el suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, y que pueden ser objeto de desarrollo con algunas restricciones y garantizando el abastecimiento de servicios públicos domiciliarios por parte de los mismos pobladores (ART. 34); y *suelo de protección*, constituido por terrenos que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública donde ubicar infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigables para la localización de asentamientos humanos, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse (ART. 35).

### 3. *Las acciones y actuaciones urbanísticas*

Otro aspecto básico para comprender el derecho urbanístico colombiano se encuentra en los conceptos de acciones urbanísticas y de actuaciones

urbanísticas (Galvis, 2007, p. 121). Tanto las unas como las otras generan importantes consecuencias para los particulares en relación con sus obligaciones frente a la administración pública.

Las *acciones urbanísticas* son las decisiones administrativas o cualquier otra clase de actuaciones urbanísticas de los municipios, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Estas acciones urbanísticas se encuentran identificadas en los planes de ordenamiento territorial y en los diversos instrumentos que los desarrollen, e incluyen, entre otras decisiones, la clasificación de los usos del suelo, la localización y señalamiento de la infraestructura del municipio, la zonificación del territorio y localización de las zonas para el desarrollo de las distintas actividades de los particulares, la ejecución de obras de infraestructura municipal y la expropiación y adquisición de terrenos (ART. 8).

La consecuencia más importante del concepto de acciones urbanísticas se encuentra en el hecho de que si la decisión administrativa o la actuación urbanística del municipio generan un beneficio o un mayor valor a un predio de un particular, ese particular se encuentra en el deber de pagar el tributo denominado participación en la plusvalía, en los términos en los que se desarrolla en el capítulo IX de la misma Ley 388 de 1997.

Por su parte, en el capítulo V de la Ley 388 de 1997 se regulan las *actuaciones urbanísticas*, que son la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, actuaciones que pueden ser realizadas aisladamente o ya sea de manera voluntaria u obligatoria por el propietario de un terreno, o por un grupo de ellos, como consecuencia de la constitución de una unidad de actuación urbanística.

Las unidades de actuación urbanística son áreas conformadas por uno o más inmuebles señaladas en las normas que desarrollan el plan de ordenamiento, las cuales deben ser urbanizadas como una unidad de planeamiento con objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación de la infraestructura municipal.

#### 4. *Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y por expropiación*<sup>10</sup>

Como ya mencionamos, la Constitución Política colombiana autoriza la expropiación de inmuebles privados por motivos de utilidad pública o de interés social fijados por el legislador, mediante sentencia judicial y con indemnización previa. Igualmente, la disposición constitucional permite la expropiación por vía administrativa.

En concordancia con la disposición constitucional, el ART. 10º de la Ley 9ª de 1989, modificado por el ART. 58 de la Ley 388 de 1997, declara de utilidad pública la adquisición de inmuebles para diversos fines, determinados en la misma norma. Esa declaratoria debe ser entendida sin perjuicio de que otras leyes específicas puedan también declarar de utilidad pública la adquisición de inmuebles para fines distintos.

En cuanto a las personas jurídicas públicas autorizadas para la adquisición de inmuebles para actividades declaradas de utilidad pública, la ley determina que la nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, pueden adquirir, por enajenación voluntaria o por expropiación, inmuebles para desarrollar las actividades previstas en la misma ley y declaradas de utilidad pública. Asimismo, lo pueden hacer los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de todos los órdenes administrativos, que estén expresamente facultados por sus propios estatutos para desarrollar las actividades mencionadas (ART. 11, Ley 9ª de 1989; ART. 59; Ley 388 de 1997).

Ahora bien, para adquirir inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, la ley es clara en que dicha adquisición debe hacerse de acuerdo con los usos del suelo fijados en el plan de ordenamiento territorial y en consonancia con el plan de desarrollo respectivo (ART. 12, Ley 9ª de 1989; ART. 60, Ley 388 de 1997).

Respecto al precio máximo de adquisición del inmueble tanto en la enajenación voluntaria como en la expropiación, la ley establece que será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi

<sup>10</sup> Sobre el régimen constitucional de la expropiación en Colombia y su desarrollo legislativo, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Tercera, sentencia del 10 de mayo de 2001, expediente 11.783; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo) Sección Primera, sentencia del 30 de agosto de 2001, expediente 5.595; y Corte Constitucional, sentencias C-153 de 1994, T-284 de 1994, T-087 de 1996 y C-1074 de 2002.

o por peritos evaluadores inscritos en lonjas, y la entidad pública escogerá discrecionalmente si utiliza los servicios de los peritos privados o del Instituto (ART. 27, Decreto 2150 de 1995; ART. 61, Ley 388 de 1997).

*a). Enajenación voluntaria*

Para iniciar el procedimiento de la enajenación voluntaria, el representante legal de la entidad adquirente debe expedir un oficio que contenga “la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación”. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso administrativa y debe ser inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación, con lo cual el inmueble queda fuera del comercio. La notificación de este oficio debe hacerse en la forma señalada en el Código Contencioso Administrativo (ART. 13, Ley 9ª de 1989).

Posteriormente al envío de la oferta de compra, si se logra un acuerdo sobre el precio, debe suscribirse un contrato de promesa de compraventa o de compraventa, según el caso. La escritura de compraventa debe ser inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, cancelando la inscripción de la oferta de compra. Si sobre el inmueble existe inscrita una hipoteca, la entidad adquirente puede subrogarse en la hipoteca existente (ART. 14, Ley 9ª de 1989).

Una vez realizado el negocio, la forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta. En caso de aceptarse la concurrencia de terceros en la ejecución del proyecto a desarrollar, los recursos para efectuar el pago pueden provenir de los mismos (ART. 61, Ley 388 de 1997).

*b). Expropiación judicial<sup>11</sup>*

La expropiación judicial procede en los siguientes casos: 1) si transcurridos 30 días después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un

<sup>11</sup> Véase a Ramiro, Bejarano Guzmán, *Procesos declarativos*, 3ª ed., Temis, Bogotá, 2006, pp. 451 y ss.

contrato de promesa de compraventa; 2) cuando el propietario no hubiera transferido la propiedad a la entidad adquirente en los términos pactados; y 3) si transcurridos 15 días después de la notificación de la oferta de compra, el propietario guarda silencio o rechaza expresamente cualquier intento de negociación (ART. 20, Ley 9ª de 1989; ART. 61, Ley 388 de 1997).

En cualquiera de los casos anteriores la entidad deberá proferir una resolución ordenando la expropiación del inmueble, la cual deberá ser notificada en los términos del Código Contencioso Administrativo y sólo será susceptible de recurso de reposición. En el caso de que hubiesen transcurrido 15 días después de ser interpuesto el recurso de reposición sin que hubiera sido resuelto, éste debe entenderse negado. A su vez, contra la resolución que ordena la expropiación procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual deberá ser resuelta por el Tribunal Administrativo respectivo en única instancia (ART. 21 y 22, Ley 9ª de 1989; ART. 61, Ley 388 de 1997).

Dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que quedó en firme la resolución de expropiación, la entidad deberá presentar ante la jurisdicción ordinaria demanda de expropiación, acompañando la resolución de expropiación y el certificado de registro de instrumentos públicos, así como los demás documentos exigidos ordinariamente para la presentación de una demanda. La demanda debe dirigirse contra los titulares de derechos reales principales sobre el inmueble (ART. 25, Ley 9ª de 1989; ART. 451 del Código de Procedimiento Civil).

Una vez presentada la demanda, siempre y cuando se consigne el 50% del valor del avalúo, la entidad adquirente puede pedir al juez que decrete la entrega anticipada en el auto admisorio de la demanda (ART. 62, Ley 388 de 1997). De la demanda se debe dar traslado por tres días al demandado. Transcurridos dos días sin que el auto admisorio se pudiese notificar personalmente, el juez debe emplazar a los demandados mediante edicto fijado por tres días en la secretaría, publicado en diario de amplia circulación nacional y fijado en la puerta de acceso al inmueble (ART. 452, Código de Procedimiento Civil).

Vencido el término de traslado y una vez practicadas las pruebas solicitadas por el demandado, el juez deberá dictar sentencia ordenando la expropiación así como la cancelación de toda clase de inscripciones y gravámenes que existieren sobre el inmueble. La sentencia se notificará personalmente, pero, de no haberse podido hacer dentro de los tres días siguientes, se notificará por edicto (ART. 453, Código de Procedimiento Civil).

Conforme al ART. 456 del Código de Procedimiento Civil, el juez debe nombrar peritos que avalúen el inmueble y separadamente la indemnización

que corresponde a los interesados, la cual, de acuerdo a la aplicación del ART. 62 de la Ley 388 de 1997, deberá ser integral en el sentido de comprender tanto el daño emergente como el lucro cesante.

El proceso de expropiación terminará si el demandado se aviene a la venta del inmueble por el precio fijado mediante avalúo actualizado según el índice de costos de la construcción de vivienda de ingresos medios que elabora el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y otorge escritura pública de compraventa del mismo en favor del demandante (ART. 62, Ley 388 de 1997).

Por último, debe señalarse que la indemnización que decrete el juez competente será pagada de la siguiente forma: una parte de contado y el saldo restante en varias cuotas mensuales, cuyo valor deberá ser actualizado con base en la inflación certificada por la autoridad competente. Al respecto, debe aclararse que tanto el porcentaje de la cantidad que se paga de contado, como el número de cuotas mensuales para el pago del saldo, depende del avalúo del bien obtenido dentro del proceso judicial.

#### c). Expropiación por vía administrativa<sup>12</sup>

Cuando se presenten condiciones de urgencia y existan motivos de utilidad pública, puede utilizarse la expropiación por vía administrativa. Los motivos de urgencia deben ser declarados por la autoridad competente, la cual deberá ser determinada por el concejo municipal o distrital (ART. 63 y 64, Ley 388 de 1997).

Para declarar la urgencia deben tenerse en cuenta los siguientes criterios: a) precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según el reglamento que expida el gobierno; b) el carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda de la expropiación; c) las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación del proyecto; y d) la prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial (ART. 65, Ley 388 de 1997).

<sup>12</sup> Véase a Eduardo Caicedo Escobar, “Expropiación por vía administrativa”, en *Primeras Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, pp. 91 y ss. Desde el punto de vista jurisprudencial, véase Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 2 de septiembre de 1996, radicación 876; y Corte Constitucional, sentencia C-476 de 2007.

Para el efecto, debe expedirse una providencia que inicie el procedimiento de expropiación y sea a la vez oferta de compra, la cual se inscribirá en la oficina de registro de instrumentos públicos dentro de los cinco días hábiles siguientes a su ejecutoria. En este acto también debe fijarse el precio de la indemnización, el cual será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por peritos evaluadores, inscritos en lonjas. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago completo de contado, o el pago de una porción de contado y el saldo en cuotas anuales actualizadas e incrementadas con el interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria. La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta (ART 66-67, Ley 388 de 1997).

Así, 30 días después de ejecutoriado el acto que contiene la oferta de compra sin que haya acuerdo para la enajenación voluntaria contenido en una promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá, mediante acto administrativo, la expropiación del bien. Este acto debe ser notificado a los titulares de derechos reales principales, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo y contra el mismo procede el recurso de reposición, el cual deberá ser decidido dentro de los 10 días hábiles siguientes a su interposición, so pena de dar aplicación al silencio administrativo positivo. Este acto debe ser inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente (ART. 68 y 69, Ley 388 de 1997).

Cabe destacar que contra el acto administrativo que ordena la expropiación del bien procede una acción especial contencioso administrativa, tendiente a obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o simplemente para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, respecto de la cual es competente en primera instancia el Tribunal Administrativo del lugar de ubicación del inmueble (ART. 71, Ley 388 de 1997).

##### *5. Licencias y sanciones urbanísticas*

El capítulo XI de la Ley 388 de 1997 y el capítulo VI de la Ley 9ª de 1989 prevén que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, así como para la subdivisión de predios para urbanizar, se requiere licencia expedida por los

municipios.<sup>13</sup> Asimismo la ley prevé que la expedición de dichas licencias puede producirse directamente por parte de una autoridad municipal o a través de los curadores urbanos, quienes son particulares en ejercicio de función administrativa, que tienen como tarea precisamente la expedición de licencias urbanísticas y la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación.

También, debe tenerse en cuenta que para la expedición de las diversas clases de licencias urbanísticas, la autoridad municipal o el curador urbano deberán sujetarse a las limitaciones impuestas por el plan de ordenamiento territorial, por el plan parcial y por las normas de protección al medio ambiente.

Sin embargo, respecto de las licencias urbanísticas, hay que apuntar que dependiendo del tipo de intervención sobre el suelo que pretenda realizar su solicitante, éste podrá solicitar licencias de parcelación, urbanismo, construcción o demolición, así como para el loteo o subdivisión de un predio.

Ahora bien, debe hacerse notar que la ley prevé la aplicación del silencio administrativo positivo y la obligatoriedad de brindar oportunidades de participación a los ciudadanos en general, y en particular a los propietarios y vecinos potencialmente afectados, como rasgos particulares del procedimiento administrativo de expedición de las licencias urbanísticas.

Por otra parte, el mismo capítulo XI de la Ley 388 de 1997 y el capítulo VI de la Ley 9ª de 1989 regulan lo relacionado con la disciplina urbanística, en el sentido de que imponen un régimen de sanción para las personas que realicen intervenciones sobre los terrenos de los municipios sin el cumplimiento de las normas urbanísticas municipales.<sup>14</sup>

Es así como se prevé que toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan, incluyendo los planes parciales, darán lugar a la imposición de sanciones urbanísticas para los responsables.

<sup>13</sup> Sobre el régimen de las licencias urbanísticas, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 8 de octubre de 1998, expediente 5.051; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de agosto de 1999, expediente 5.500; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 13 de abril de 2000, expediente 5.363; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 9 de mayo de 2001, expediente 6.501.

<sup>14</sup> Véase Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 18 de mayo de 2004, radicación 1.564; y Corte Constitucional, sentencia C-074 de 2006.

Estas sanciones incluyen multas pecuniarias, la demolición o suspensión obligatoria total o parcial de las obras ejecutadas en contravención con la normatividad urbanística o sin una licencia urbanística, la adecuación de la obra a las normas vigentes, la reconstrucción de inmuebles de conservación, la restitución del espacio público, todas ellas sanciones que se encuentran expresamente señaladas en la ley, de acuerdo con el tipo de infracción urbanística cometida.

## V. CONCLUSIONES

De los análisis y reflexiones anteriores, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. A pesar de que existen diversos antecedentes normativos que se refieren a la regulación de los usos del suelo y de las intervenciones administrativas sobre el territorio, puede afirmarse que el derecho urbanístico en Colombia es de reciente formación legal, por cuanto fue objeto de sistematización normativa a finales del siglo XX y se encuentra en la actualidad principalmente en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997.

2. Los principios de origen constitucional que resultan directamente aplicables al derecho urbanístico son diversos, y entre ellos pueden destacarse la prevalencia del interés general, la participación ciudadana, la igualdad ante las cargas públicas, la garantía del derecho a una vivienda digna, la función social y ecológica de la propiedad, la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, la protección de la integridad del espacio público y su destinación al bien común, la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística, la competencia municipal para la regulación de los usos del suelo y la planeación del ordenamiento del territorio, todos los cuales tienen desarrollos precisos en la legislación urbanística.

3. A pesar de lo detallado del régimen legal urbanístico colombiano, los principales aspectos regulados son los referentes a la planeación del ordenamiento y desarrollo del territorio, la clasificación de los usos del suelo, las acciones y actuaciones urbanísticas, la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y por expropiación, y las licencias y sanciones urbanísticas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BEJARANO GUZMÁN, Ramiro, *Procesos declarativos*, 3ª ed., Temis, Bogotá, 2006.
- CAICEDO ESCOBAR, Eduardo, “Constitución y principios específicos del derecho urbanístico”, en *II Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- CAICEDO ESCOBAR, Eduardo, “Expropiación por vía administrativa”, en *Primeras Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Introducción al derecho urbanístico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1993.
- CONSEJO DE Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2001, expediente AP-166.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 2 de septiembre de 1996, radicación 876; y Corte Constitucional, sentencia C-476 de 2007.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-223 de 1994, C-589 de 1995, C-238 de 1997 y C-595 de 1999.
- GALVIS GAITÁN, Fernando, *El municipio colombiano*, 4ª ed., Temis, Bogotá, 2007.
- FERNÁNDEZ ,Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, 17ª ed., El Consultor, Madrid, 2004.
- MEDINA DE LEMUS , Manuel, *Derecho urbanístico*, Bosch Editores, Barcelona, 1999.
- MORAND-DEVILLER, Jaqueline, *Droit de l'urbanisme*, Editions Dalloz, París, 1998.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Introducción al derecho urbanístico*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2005.
- ROTHER HANS, *Derecho urbanístico colombiano*, Temis-Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Derecho urbanístico: legislación y jurisprudencia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.