

**DERECHO URBANÍSTICO Y DESARROLLO
TERRITORIAL COLOMBIANO. EVOLUCIÓN
DESDE LA COLONIA HASTA NUESTROS DÍAS***

**URBAN LAW AND TERRITORIAL
DEVELOPMENT IN COLOMBIA. EVOLUTION
FROM THE COLONY TO OUR DAYS**

*Felipe Arbouin-Gómez***

*Fecha de recepción: 01 de Marzo de 2012
Fecha de aceptación: 30 de Marzo de 2012*

Para citar este artículo / To cite this article

Arbouin-Gómez, Felipe, *Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días*, 124 *Vniversitas*, 17-42 (2012)

SICI: 0041-9060(201206)61:124<17:DUYDTC>2.0.TX;2-F

* El presente artículo corresponde al trabajo realizado por el autor dentro del marco del primer año de estudios de Doctorado en Ciencias Jurídicas en la Pontificia Universidad Javeriana y hace parte de la producción del Grupo de Investigación en Derecho Privado de esta universidad.

** Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Derecho Urbanístico y estudiante de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la misma Universidad. Profesor Investigador de los Departamentos de Derecho Privado y Derecho Procesal de la Pontificia Universidad Javeriana, profesor de derecho civil, derecho inmobiliario y derecho urbanístico de diferentes Universidades de Colombia. Abogado litigante. farbouin@javeriana.edu.co.

RESUMEN

El presente artículo muestra, de manera cronológica, la evolución del derecho urbanístico colombiano, iniciando desde las legislaciones españolas proferidas en la colonia hasta nuestros días. El principal objetivo del texto es estudiar las diferentes instituciones que dieron origen a las normas urbanísticas vigentes en la actualidad, comenzando con las recopilaciones contenidas en las ordenanzas de Felipe II, pasando por las disposiciones del Código Civil y su legislación posterior, por los antecedentes que dieron origen a la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana), por las normas urbanísticas establecidas en dicha ley y por la Constitución Política de 1991, hasta llegar a la actualmente vigente Ley 388 de 1997.

Palabras clave autor: derecho urbanístico colombiano, desarrollo territorial, normas urbanísticas, normas de contenido urbanístico, urbanismo.

ABSTRACT

This article shows, chronologically, the evolution of the Colombian Urban Law, from the Spanish legislation uttered during the Colony to our days. The main purpose of the article is to study the different institutions that originated the current urban laws, from the Statue of Felipe II, to the current Law 388 of 1997, including the Civil Code regulations and its amendments, the causes that led to the Law 9 of 1989 (also known as the Urban Reform Law), as well as the regulations derived from the latter and the 1991 Constitution.

Keywords author: Colombian Urban Law, Territorial Development, Urban Laws, Urban Related Laws, Urbanism.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. DE LA COLONIA A LA LEY 9 DE 1989: DE LOS ORÍGENES A LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO COLOMBIANO.- *A. Legislación española anterior al Código Civil Colombiano.- B. El Código Civil de Bello.- C. Legislación posterior al Código Civil. Antecedentes de la Ley 9 de 1989.- D. Ley 9 de 1989. Ley de Reforma Urbana.-* II. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LA POLÍTICA URBANA DEL SALTO SOCIAL: EL CAMINO A LA LEY 388 DE 1997.- *A. La Constitución Nacional de 1991.- B. Ciudades y ciudadanías. La “política urbana del salto social”.- C. Ley 388 de 1997: Ley de Ordenamiento Territorial.-* CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, elaborado dentro del marco del primer año de doctorado en Ciencias Jurídicas en la Pontificia Universidad Javeriana, presenta un recuento normativo del derecho urbanístico colombiano, iniciando desde las primeras disposiciones que dieron origen a los centros poblados proferidas en la Colonia, hasta el sistema de desarrollo territorial consagrado en la Ley 388 de 1997.

Para poder entender las normas existentes en la actualidad, es necesario conocer cuáles fueron sus antecedentes y cuáles los fundamentos que llevaron a su adopción. Si bien es cierto que en la actualidad el derecho urbanístico hace parte del derecho público, los orígenes del mismo a partir de la independencia se encuentran en el derecho privado. Entender estos antecedentes es fundamental no solo para poder aplicar las normas vigentes de la mejor manera, sino para continuar con el desarrollo de dicha materia, buscando siempre que las normas que se pretendan aplicar correspondan a las necesidades de los diferentes territorios. El objetivo del presente documento, por consiguiente, no es el de plantear una definición, ni estudiar los contenidos o la naturaleza jurídica del derecho urbanístico colombiano; por el contrario, lo que se pretende es analizar la evolución del mismo hasta hoy, para poder, con estas bases, formular más adelante los conceptos correspondientes.

Conforme a lo anterior y para efectos del presente escrito, se entenderá al derecho urbanístico como el conjunto de normas de derecho administrativo que regulan los procedimientos e instrumentos legales necesarios para el desarrollo físico de los municipios y distritos, encaminados al correcto y eficaz ejercicio de la función pública del urbanismo, a la ejecución de los instrumentos de gestión y al cumplimiento de los principios rectores del desarrollo territorial¹.

Asimismo, se entenderá por urbanismo a la “*organización del espacio para la vida del hombre en las ciudades*”² y por desarrollo territorial a la serie de instituciones relativas a la clasificación de usos del suelo y

1 Otra definición sobre derecho urbanístico se encuentra en la obra de Pedro Pablo Morcillo, quien lo define como “*la ciencia jurídica que estudia las normas que regulan las conductas humanas relacionadas con el uso y goce del suelo urbano y rural y el ordenamiento del territorio de los municipios, tanto en los aspectos sustantivos como de procedimiento y la administración de la aplicación de dichas normas*”. Pedro Pablo Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*, Temis S.A., Bogotá, p. 137 (2007).

2 Hans Rother, *Derecho urbanístico colombiano*, Temis S.A., Bogotá, p. 15 (1990).

la organización física del territorio de los municipios o distritos del país, encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a la satisfacción de las necesidades de la vida urbana.

A su vez, se hará referencia tanto a normas urbanísticas como a normas de contenido urbanístico, entendiendo a las primeras como aquellas disposiciones de derecho público que buscan regular el desarrollo territorial en Colombia. Por su parte, las normas de contenido urbanístico se entenderán como aquellas reglas que no obstante tener naturaleza jurídica diferente, pues provienen por ejemplo del derecho civil, limitan el derecho real de dominio de un particular sobre un inmueble y el ejercicio de los poderes de uso, goce y disposición que este otorga, por razones netamente urbanísticas.

El presente artículo, entonces, muestra de manera cronológica las normas de contenido urbanístico existentes en Colombia desde la legislación española, pasando por las normas del Código Civil y legislación posterior, por los antecedentes que dieron origen a la Ley 9 de 1989 (conocida como la Ley de Reforma Urbana), por las normas urbanísticas establecidas en esta ley, por la Constitución Política de 1991 y por la Política Urbana del Salto Social, hasta llegar a la actualmente vigente Ley 388 de 1997 (conocida como Ley de Ordenamiento Territorial).

I. DE LA COLONIA A LA LEY 9 DE 1989: DE LOS ORÍGENES A LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO COLOMBIANO

A. Legislación española anterior al Código Civil Colombiano

Tal y como lo señala Fernando Galvis Gaitán en su libro referente al municipio en Colombia³, desde la época precolombina existe urbanismo en el territorio nacional. Para ser más precisos, hay que decir que desde que las primeras comunidades se asentaron en el territorio se desarrollaron una serie de concepciones sobre la forma de organización física de las ciudades o centros poblados, las cuales han marcado la distribución espacial de las mismas desde sus orígenes.

3 Fernando Galvis Gaitán, *El municipio colombiano*, 4ª ed., Temis S.A., Bogotá, 114. (2007).

Sin embargo, no fue sino hasta la época de la colonia cuando comenzaron a expedirse las primeras normas de contenido netamente urbanístico en América, mediante las cuales la corona española buscaba regular la fundación y desarrollo de nuevos centros poblados en los territorios colonizados. Y fue posteriormente, a través de las ordenanzas reales de 1573, expedidas por el rey Felipe II y denominadas *Ordenanzas de descubrimiento y nueva población*, que el entonces Imperio Español compiló las primeras reglas de contenido urbanístico, en virtud de las cuales “*la fundación y el desarrollo de los centros poblados contaron con un estatuto orgánico, que puede catalogarse como el origen de la planeación y derecho urbanístico colombianos*”⁴.

En palabras de Fernando Galvis Gaitán y a modo de ejemplo, en las ordenanzas de Felipe II se fijaron como requisitos para hacer fundaciones de ciudades que las tierras descubiertas fueran saludables, fértiles, pobladas por indios para poderlos catequizar, con buenas entradas por mar y tierra, etc. Asimismo, las ordenanzas señaladas establecían que una vez se realizaba un descubrimiento, los conquistadores debían poner un nombre a todas las tierras y provincias descubiertas, a los montes y ríos más importantes ubicados allí, así como a los pueblos y ciudades que ellos fundaren, determinando si estos últimos serían villas, ciudades o lugares⁵.

Para efectos netamente urbanísticos, las referidas ordenanzas establecieron, entre otras, las siguientes disposiciones o instrucciones para el desarrollo de los centros poblados⁶:

- *Se haga la planta del lugar repartiéndola por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la Plaza Mayor; y desde allí sacando las calles a las puertas y caminos principales, y dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir en la misma forma.*
- *De la Plaza salgan cuatro calles principales, una por medio de cada costado de la plaza; y dos calles por cada esquina de la plaza. Las cuatro esquinas de la Plaza miren a los cuatro vientos principales; porque de esta manera, saliendo las calles de la Plaza, no estarán expuestas a los cuatro vientos principales, que sería de mucho inconveniente.*

4 Pedro Pablo Morcillo, *La planeación en Colombia*, Universidad Piloto de Colombia–Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda., Bogotá, 95-99 (2002).

5 Fernando Galvis Gaitán, op. cit., 114.

6 La totalidad del contenido de las ordenanzas de Felipe II se pueden consultar en: José María Ots Capdequí, *Historia del derecho español en las Indias*, Universidad Nacional de Colombia–Editorial Minerva S.A., Bogotá, 150 y ss. (1940).

- *Las calles en lugares fríos, sean anchas; y en las calientes, sean angostas. Pero para defensa donde hay caballos, son mejores anchas.*
- *A trechos de la población, se vayan formando plazas menores, en buena proporción, en donde se han de edificar los templos de la Iglesia mayor, parroquias y monasterios.*
- *Para el templo de la Iglesia mayor, parroquia o monasterios, se señalen solares; los primeros después de las plazas y calles; y sean en isla entera, de manera que ningún otro edificio se les arrime, sino el perteneciente a su comodidad y ornato.*
- *Señálese luego sitio para la Casa Real, Casa de Concejo y Cabildo, Aduana y Atarazana (arsenal), junto al mismo templo y puerto, de manera que en tiempo de necesidad se puedan favorecer las unas a las otras; el hospital se ponga junto al templo y por claustro de él; para los enfermos de enfermedad contagiosa se ponga el hospital en parte que ningún viento dañoso, pasando por él, vaya a herir al resto de la población. Y si edificare en un lugar levantado, será mejor.*
- *El sitio y solares para carnicerías (mataderos), pescaderías, tenerías y otras oficinas que causan inmundicias, se den en parte que con facilidad se puedan conservar sin ellas.*
- *Dispongan los solares y edificios (...) de manera que en la habitación de ellos se pueda gozar de los aires del medio día y del norte por ser los menores (...) y procuren en cuanto fuese posible que los edificios sean de una forma por el ornato de la población⁷.*

Como se observa de lo anterior, las disposiciones de las ordenanzas de Felipe II establecían verdaderas normas urbanísticas, compuestas por directrices referentes a la forma de organización de las nuevas ciudades fundadas. Así pues, el sistema de ordenación de las ciudades deseado por los españoles para las Américas⁸, se basaba en el sistema que sería conocido como cuadrícula, conformado por una plaza central de la cual partían las calles, generando nuevas manzanas de la misma forma geométrica de la plaza central, y repitiéndose así a medida que iban creciendo las ciudades. Bajo este esquema, emergerían la mayoría de los municipios y distritos colombianos, modelo que es fácilmente identificable en la actualidad.

Una vez finalizada la época colonial y derogada la legislación española, las normas urbanísticas desaparecieron dando paso a normas

7 Pedro Pablo Morcillo, *La planeación en Colombia*, op. cit., pp. 100 y ss.

8 Sobre el plan urbanizador español en América y la clase de ciudades desarrolladas, se puede consultar: Jairo Morales Cruz, *Urbanizaciones piratas: la explotación de la miseria*, Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II /FIEL, Bogotá, 18-19 (1993), y Guillermo León Escobar, Uta Köhler, y Juan Enrique Niño, *Alcaldes, concejales y ciudadanos. Manual del municipio colombiano*, Ed. Fundación Simón Bolívar, Instituto de Estudios Políticos, Bogotá, pp. 186-187 (1988).

de contenido urbanístico, consagradas principalmente en la legislación civil. Fue de esta manera como el Código Civil de 1887 estableció una serie de figuras encaminadas principalmente a limitar el derecho de propiedad inmobiliaria de los particulares, para efectos de protección del espacio público y el establecimiento de servidumbres en favor de predios colindantes.

B. El Código Civil de Bello

Con posterioridad a la independencia y dada la abolición de la totalidad de la normatividad española que aún se encontraba rigiendo en el país, formalizada por medio del artículo 15 de la Ley 153 de 1887, las únicas normas de contenido urbanístico que quedaron vigentes en Colombia fueron las consagradas en el Código Civil, estatuto proveniente del proyecto de Código Civil Chileno de don Andrés Bello, sancionado por primera vez a nivel nacional el 26 de mayo de 1873 y adoptado de manera definitiva en el ordenamiento colombiano a través de la Ley 57 de 1887⁹. El Código Civil referido, no obstante contener disposiciones sustantivas relativas a los derechos y obligaciones de los particulares, conforme a lo establecido en el artículo 1º del mismo, dispuso una serie de normas específicas de contenido claramente urbanístico, encaminadas a limitar el derecho real de propiedad de los titulares de bienes inmuebles ubicados dentro del territorio.

Dichas limitaciones, si bien no constituyeron un cuerpo ordenado y uniforme que pudiese considerarse como un estatuto urbanístico, fijaron una serie de reglas específicas en materia de construcción, que para efectos de este artículo, se dividirán en las siguientes categorías, a saber: a) la primera, conformada por aquellas normas encaminadas a

9 “Como es bien sabido, en virtud de la Constitución colombiana de 1858 se creó una federación compuesta por los estados de Cundinamarca, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Magdalena, Panamá y Santander, los cuales quedaron con facultades para dictar leyes sobre materia civil y penal que debían regir en sus respectivos territorios.

En 1958, el Estado soberano de Santander adoptó el Código Civil de Bello, con pequeñas modificaciones. (...) Posteriormente el 26 de mayo de 1873, por iniciativa del presidente Murillo Toro, se expidió el Código Civil de la Unión, que debía regir en forma unánime en todos los Estados. Se tomó como modelo el adoptado por el Estado de Santander, el cual, según se acaba de exponer, no fue otro sino el de Bello.

El Código Civil de 1873 fue sancionado nuevamente en el año de 1887 por la ley 57 (...). Arturo Valencia Zea & Álvaro Ortiz Monsalve, *Derecho Civil, parte general y personas*, Tomo I, Temis S.A., Bogotá, p. 32 (1997). Sobre la evolución del derecho civil colombiano, ver también Eduardo Rodríguez Piñeres, *Derecho Civil Colombiano*, Tomo I, 3ª ed. corregida, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, pp. 21 y ss. (1990).

la protección del espacio público ubicado dentro de los centros poblados; b) la segunda, referida a las servidumbres prediales y c) la tercera categoría, referente a las acciones. Vale la pena aclarar que no obstante el Código Civil trae otra serie de disposiciones relacionadas con temas de construcción de edificaciones, estas no contienen reglas de contenido urbanístico, pues su finalidad se limita a determinar la titularidad de un derecho real en situaciones particulares y concretas¹⁰.

La primera categoría señalada anteriormente corresponde a aquellas normas que limitan el derecho real de dominio, buscando proteger los bienes de uso público que lindan con construcciones de propiedad particular. De esta manera, se encuentran los siguientes artículos:

Artículo 680.- Las columnas, pilastras, gradas, umbrales y cualesquiera otras construcciones que sirvan para la comodidad u ornato de los edificios, o hagan parte de ellos, no podrán ocupar ningún espacio, por pequeño que sea, de la superficie de las calles, plazas, puentes, caminos y demás lugares de propiedad de la Unión.

Los edificios en que se ha tolerado la práctica contraria, estarán sujetos a la disposición de este artículo, si se reconstruyeren.

Artículo 681.- En los edificios que se construyan a los costados de calles o plazas, no podrá haber, hasta la altura de tres metros, ventanas, balcones, miradores u otras obras que salgan más de medio decímetro fuera del plano vertical del lindero; ni podrá haberlos más arriba que salgan de dicho plano vertical sino hasta la distancia horizontal de tres decímetros.

Las disposiciones de este artículo se aplicarán a las reconstrucciones de dichos edificios.

Es claro el contenido eminentemente urbanístico de los artículos antes citados, por medio de los cuales se limita el derecho de un particular sobre un bien inmueble que le pertenece, estableciendo condiciones específicas de construcción de edificaciones, con miras a proteger el espacio público. Los artículos referidos, sin lugar a dudas, constituyen el origen de las normas de protección al espacio público en la actualidad,

10 Como ejemplo de lo anterior, se encuentran los artículos 738 y 739 referentes a la accesión de mueble a inmueble, los artículos 676 y 682 referentes a las construcciones realizadas por particulares en bienes de uso público o en bienes fiscales, los artículos 815 y 818 referentes a la propiedad fiduciaria civil, los Artículos 856, 857, 858 y 860 correspondientes al derecho real de usufructo y los artículos 886, 895, 904, 909, 910 y 915 concernientes al derecho real de servidumbre, entre otros.

contenidas hoy en la Constitución Política de 1991, la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, con sus disposiciones reglamentarias.

La segunda categoría de normas de contenido urbanístico consagradas en el estatuto civil se refiere a las relacionadas con el derecho real de servidumbre, en virtud de las cuales la limitación de carácter o contenido urbanístico que se impone busca proteger, no al espacio público circundante a los predios privados, sino a los inmuebles de propiedad particular que limitan con aquellos objeto de restricción. En este orden de ideas, el Código Civil estableció las siguientes normas de construcción:

Artículo 902.- El dueño de un predio tiene derecho para cerrarlo o cercarlo por todas partes, sin perjuicio de las servidumbres constituidas a favor de otros predios.

El cerramiento podrá consistir en paredes, fosos, cercas vivas o muertas.

Artículo 913.- Cualquiera de los condueños que quiera servirse de pared medianera para edificar sobre ella, o hacerla sostener el peso de una construcción nueva, debe primero solicitar el consentimiento de su vecino, y si este lo rehúsa, provocará un juicio práctico en que se dicten las medidas necesarias para que la nueva construcción no dañe al vecino.

En circunstancias ordinarias se entenderá que cualquiera de los condueños de una pared medianera puede edificar sobre ella introduciendo maderos hasta la distancia de un decímetro de la superficie opuesta; y que si el vecino quisiere, por su parte, introducir maderos en el mismo paraje, o hacer una chimenea, tendrá el derecho a recortar los maderos de su vecino, hasta el medio de la pared, sin que el dueño de una pared no medianera pueda abrirlas en ella en el número y de las dimensiones que quiera.

Si la pared no es medianera sino en una parte de su altura, el dueño de la parte no medianera goza de igual derecho en ésta.

No se opondrá al ejercicio de la servidumbre de luz la contiguidad de la pared al predio vecino.

Artículo 933.- La servidumbre legal de luz está sujeta a las condiciones que van a expresarse:

1ª) La ventana estará guarnecida de rejas y hierro, y de una pared de alambre, cuyas mallas tengan tres centímetros de abertura o menos;

2ª) La parte inferior de la ventana distará del suelo de la vivienda a que da luz tres metros a lo menos.

Artículo 934.- El que goza de la servidumbre de luz, no tendrá derecho para impedir que en el suelo vecino se levante una pared que le quite la luz. (...).

Artículo 935.- No se pueden tener ventanas, balcones, miradores o azoteas, que den vista a las habitaciones, patios o corrales de un predio vecino, cerrado o no, a menos que intervenga una distancia de tres metros.

La distancia se medirá entre el plano vertical de la línea más sobresaliente de la ventana, balcón, etc., y el plano vertical de la línea divisoria de los dos predios, siendo ambos planos paralelos.

No siendo paralelos los dos planos se aplicará la misma medida a la menor distancia entre ellos.

Esta categoría de normas de contenido urbanístico, como se señaló anteriormente, tiene como finalidad establecer una serie de limitantes entre el ejercicio del derecho de propiedad de un particular y el derecho de dominio del propietario del predio colindante, buscando, más que propender por el desarrollo ordenado de las ciudades, restringir las construcciones particulares, evitando que con ellas se violen derechos ajenos al perturbar la propiedad de sus vecinos. En este orden de ideas, las limitaciones referidas tienen un contenido diametralmente diferente a las señaladas en la primera categoría, pues el interés que se busca proteger no es el interés general de protección al espacio público, como aquellas, sino el derecho real de dominio del vecino propietario del predio colindante; podría decirse, por consiguiente, que las normas transcritas anteriormente pueden considerarse también como disposiciones concernientes al régimen de las relaciones de vecindad.

La tercera categoría de normas de contenido urbanístico ubicadas en el código citado, por su parte, es aquella que hace referencia a las acciones con las que cuentan, tanto los particulares como el Estado, para exigir el cumplimiento de las que, para efectos del presente artículo, se denominan normas de contenido urbanístico del Código Civil. Las principales disposiciones en este sentido son las siguientes:

Artículo 987.- Son obras nuevas denunciabiles las que, construidas en el predio sirviente, embarazan el goce de una servidumbre constituida en él.

Son igualmente denunciabiles las construcciones que se trata de sustentar en edificio ajeno, que no esté sujeto a tal servidumbre.

Se declara especialmente denunciable toda obra voladiza que atraviesa el plano vertical de la línea divisoria de los predios, aunque no se apoye sobre el predio ajeno, ni dé vista, ni vierta aguas lluvias sobre él.

Artículo 988.- El que tema que la ruina de un edificio vecino le depare perjuicio, tiene derecho de querrellarse al juez para que se mande al dueño de tal edificio derribarlo, si estuviere tan deteriorado que no admita reparación; o para que, si la admite, se le ordene hacerla inmediatamente; y si el querrellado no procediere a cumplir el fallo judicial, se derribará el edificio o se hará la reparación a su costa.

Si el daño que se teme del edificio no fuere grave, bastará que el querrellado rinda caución de resarcir todo perjuicio que por el mal estado del edificio sobrevenga.

Artículo 989.- En el caso de hacerse por otro que el querrellado la reparación de que habla el artículo precedente, el que se encargue de hacerla conservará la forma y dimensiones del antiguo edificio en todas sus partes, salvo si fuere necesario alterarlas para precaver el peligro (...).

Artículo 998.- El dueño de una casa tiene derecho para impedir que cerca de sus paredes haya depósitos o corrientes de agua o materias húmedas que puedan dañarla.

Tiene así mismo derecho para impedir que se planten árboles a menos distancia que la de quince decímetros, ni hortalizas o flores a menos distancia que la de cinco decímetros.

Si los árboles fueren de aquellos que extienden a gran distancia sus raíces, podrá el juez ordenar que se planten a la que convenga para que no dañen a los edificios vecinos; el máximo de la distancia señalada por el juez será de cinco metros.

Los derechos concedidos en este artículo subsistirán contra los árboles, flores u hortalizas plantadas, a menos que la plantación haya precedido a la construcción de las paredes.

Artículo 1005.- La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querrellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

Esta última categoría de normas descrita contiene una serie de disposiciones de tipo procesal de claro contenido urbanístico cuya importancia radica en que, adicional a continuar vigentes en la actualidad, son el origen de las infracciones urbanísticas actualmente reguladas por la Ley 810 de 2003 y de las acciones populares consagradas en la Ley 472 de 1998¹¹.

Como era de esperarse, la que podría llamarse normatividad de contenido urbanístico del Código Civil no correspondió a una estructura específica de planeamiento urbanístico en sí misma considerada, es decir, su finalidad no era en principio promover un desarrollo urbano ordenado o uniforme de las ciudades, sino que se limitó a establecer reglas específicas o limitaciones particulares al derecho real de dominio en determinadas circunstancias. Teniendo claro lo anterior, y partiendo de la base que las normas del Código Civil no se encuentran basadas en principios de planeamiento urbano o urbanismo, se puede afirmar entonces que en Colombia, y a partir de la época republicana, el derecho urbanístico nació como una limitación de carácter legal al derecho de dominio o propiedad¹².

Con posterioridad a la entrada en vigencia del Código Civil, y hasta principios de los años sesenta del siglo XX, la legislación nacional en materia urbanística continuó con la misma línea consagrada por el estatuto civil de 1887. La concepción individualista de derecho de propiedad que consagraba dicho código fue desapareciendo poco a poco para dar origen a normas urbanísticas propiamente dichas. Todas ellas constituyeron los antecedentes de la Ley 9 de 1989.

11 El artículo 4 de la Ley 472 de 1998 declaró expresamente en su literal m) el derecho a la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones urbanísticas como un derecho colectivo, defendible por vía de acción popular. Lo que realizó en la práctica la citada ley, no fue otra cosa que ampliar el ejercicio de las acciones populares en materia de derecho urbanístico, pues el artículo 1005 del Código Civil las había reservado exclusivamente para la protección de los bienes de uso público.

12 Algunos doctrinantes de derecho civil señalan que las disposiciones urbanísticas, no obstante hacer parte del derecho público, son limitaciones al derecho real de dominio y propiedad. Ver en este sentido Luis Guillermo Velásquez Jaramillo, *Bienes*, Temis S.A., Bogotá, pp. 186 y ss. (2000) e Iván Santos Ballesteros, *De los bienes y otros temas agrarios*, 1ª ed., Editorial Jurídica D'Avila, Bucaramanga, pp. 187-188 (2010). Por su parte, otros autores consideran que en la actualidad las disposiciones urbanísticas no pueden catalogarse como simples limitaciones al dominio, sino que se desprenden de la función social de la propiedad. En este sentido Hans Rother, op. cit., Capítulo V. y Fernando Laserna Silva, *El naciente derecho urbano en Colombia y los nuevos modelos de desarrollo territorial local*, Trabajo de Grado, Especialización en Derecho Urbanístico, Pontificia Universidad Javeriana, p. 5 (2011).

C. Legislación posterior al Código Civil. Antecedentes de la Ley 9 de 1989

Posterior a la expedición del Código Civil, se profirieron en Colombia diversas normas de contenido urbanístico, todas del mismo tenor que las consagradas por el Código de Bello. Diferentes leyes, tales como la Ley 4 de 1913 (Código del Régimen Político y Municipal), las leyes 97 de 1913, 1ª de 1943, 88 de 1947, 115 de 1948, 61 de 1978 y el Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente), codificadas por los artículos 38 a 51 del Decreto-Ley 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código del Régimen Político y Municipal¹³, establecieron una serie de normas de contenido urbanístico, que lejos de conformar un esquema ordenado y uniforme de ordenamiento del suelo, conservaron la misma naturaleza de limitación al derecho de dominio establecida por el código centenario. Sin embargo, hay que resaltar que leyes como la 182 de 1948 y 16 de 1985, en materia de propiedad horizontal y el Decreto-Ley 2811 de 1974, atrás referido, introdujeron al ordenamiento figuras o regímenes que después serían trascendentales para el desarrollo urbano de los municipios y distritos colombianos, aspectos que terminarían de consolidarse con la declaratoria de la función ecológica de la propiedad, efectuada por el artículo 58 de la Constitución Política de 1991.

No obstante lo anterior, desde 1960 surgieron en Colombia una serie de proyectos y estudios de reforma urbana¹⁴, encaminados a establecer una verdadera política de desarrollo ordenado de las ciudades y poblados, abandonando la concepción individualista que el Código Civil traía en la materia. Durante casi 30 años, varios proyectos de ley fueron presentados sin éxito ante el Congreso de la República, siendo enterrados por la férrea oposición exteriorizada por algunos sectores, quienes consideraban que con dichas figuras podría ponerse en riesgo la propiedad privada inmobiliaria, que tanto se había defendido hasta el momento¹⁵.

13 Fernando Galvis Gaitán, op. cit., 115.

14 Muchos de ellos influidos por los estudios realizados por profesionales tales como el profesor Lauchlin Currie. Para referencia, ver entre otros Lauchlin Currie, *Urbanización y desarrollo*, Fondo Editorial Camacol, Bogotá, (1988).

15 Para consultar la historia y antecedentes de los proyectos referidos, presentados en la etapa de 1960 a 1989, consultar: Hans Rother, op. cit., Pedro Pablo Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*, op. cit., Fabio Giraldo Izasa, (ed.), *Reforma urbana y desarrollo social*, Camacol, Bogotá, (1989), Juan Felipe Pinilla Pineda, *Evolución legal y jurisprudencial del*

No fue sino hasta el 11 de enero de 1989, con la expedición de la Ley 9 de dicho año, que dichas políticas de desarrollo territorial planteadas desde la década de los sesenta, pudieron adoptarse en el país.

D. Ley 9 de 1989. Ley de Reforma Urbana

Para la mayoría de los doctrinantes citados en el presente artículo, la sanción por parte del gobierno de Virgilio Barco Vargas de la Ley 9 de 1989, partió en dos el desarrollo territorial colombiano; es desde esta fecha, de acuerdo con la opinión de la mayoría de los autores señalados, que en Colombia pudo hablarse de la existencia un verdadero derecho urbanístico. Es muy importante aclarar que, no obstante, en 1989 la mayoría de ciudades del país contaban con normas de desarrollo del suelo de aplicación local —por ejemplo, el Acuerdo 6 de 1990 de Bogotá—, la denominada Ley de Reforma Urbana constituyó el primer paso para la consolidación de un verdadero derecho urbanístico en Colombia, concretando la función social de la propiedad y fijando una serie de competencias de los agentes públicos y privados que intervenían en el proceso de transformación del suelo¹⁶. Ahí la importancia de dicha ley.

Si bien el trámite de expedición de la Ley 9 no fue fácil¹⁷, más aún teniendo en cuenta los antecedentes mencionados y la suerte que corrieron todos los proyectos que en el mismo sentido se presentaron desde 1960, el entonces presidente Barco, justificó el proyecto presentado de la siguiente manera:

El problema de la propiedad del suelo y de la apropiación particular de rentas de valorización, que por su naturaleza deberían ser de usufructo común se extiende a las ciudades. La carencia de vivienda adecuada en los sectores más pobres y la persistencia de asentamientos irregulares reclamaba un régimen de intervención en la propiedad del suelo urbano, capaz de garantizar los instrumentos fiscales, de expropiación y de regulación necesarios para hacer frente a las situaciones de injusticia. (...) Desde hace varios lustros, los colombianos han estado conscientes de la necesidad de una acción más decisiva y efectiva del Estado en el proceso de urbanización. Durante más de veinticinco años, los

derecho urbanístico colombiano, Universidad de los Andes–Lincon Institute of Land Policy–Fede-vivienda, Bogotá, (2003), Fernando Laserna Silva, op. cit., María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Universidad de los Andes–CIDER, Bogotá (2003).

16 Juan Felipe Pinilla Pineda, op. cit., p. 238.

17 Pedro Pablo Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*, op. cit., p. 102.

*gobiernos y los legisladores buscaron infructuosamente que se aprobaran propuestas de reforma urbana. Este viejo anhelo de cambio se ha hecho realidad. Con la aprobación de la ley de reforma urbana se inicia una nueva era en la cual el Estado podrá intervenir de manera más eficaz para solucionar la falta de vivienda de los sectores populares y los principales problemas que aquejan a nuestras ciudades grandes y pequeñas*¹⁸.

Puede decirse, entonces, que la ley referida fue el resultado de la necesidad creciente del Estado de crear mecanismos eficientes para que las entidades territoriales pudieran intervenir efectivamente en los procesos de transformación física del territorio, con el objeto de mitigar los efectos nocivos del desarrollo fragmentado o aislado, conjurar la falta de equidad en la distribución de los costos y beneficios derivados del proceso de desarrollo de las ciudades y frenar los predominantes procesos de urbanización y construcción ilegales¹⁹. Años después de su expedición, el entonces Ministerio de Desarrollo Económico señaló lo siguiente con respecto a la ley estudiada: *“La Ley de Reforma Urbana no es un instrumento más del viejo intervencionismo estatal, ni puede considerarse tampoco como la versión citadina de la reforma agraria. Es un instrumento del Modelo Alternativo de Desarrollo, una herramienta de gestión local que adecuadamente utilizada puede convertirse en una poderosa palanca del desarrollo urbano”*²⁰.

De esta manera, la denominada Ley de Reforma Urbana trató temas como la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, la integración inmobiliaria y el ajuste de tierras y la extinción del dominio en suelo urbano²¹. Aunque algunos de estos temas se encuentran aún vigentes y otros fueron derogados por la Ley 388 de 1997, es importante resaltar que la Ley 9 de 1989, adicional a establecer las normas fundantes y en su mayoría aún vigentes referentes al espacio público, allanó el camino para que el tema urbanístico hiciera parte de la Constitución Política de 1991.

18 Fernando Galvis Gaitán, op. cit., 116.

19 Fernando Laserna Silva, op. cit., 16.

20 Ministerio de Desarrollo Económico, *Ciudades y ciudadanía*, Tercer Mundo Editores, Bogotá (1995).

21 Ib.

II. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y LA POLÍTICA URBANA DEL SALTO SOCIAL: EL CAMINO A LA LEY 388 DE 1997

A. La Constitución Nacional de 1991

Si bien la Ley 9 de 1989 fue una herramienta fundamental para el surgimiento del derecho urbanístico colombiano, la Constitución Política de 1991 terminó de abrir el camino normativo necesario para la consolidación de dicha disciplina en el país. A las importantes herramientas establecidas en la Ley de Reforma Urbana, rápidamente se sumaron varias disposiciones de la nueva Carta Política encaminadas principalmente a definir las competencias en materia de desarrollo territorial; vale la pena señalar que la Constitución de 1886 no contenía disposiciones relativas al derecho urbanístico, lo cual podría ser atribuido a que en la época la sociedad era predominantemente rural y a que la necesidad de incluir preceptos de dicha naturaleza surgió posteriormente a causa de la presión generada por la constante migración campesina a las ciudades²².

De acuerdo con lo señalado por el entonces Ministerio de Desarrollo Económico, la Constitución Política de 1991 le otorgó especial importancia al problema del ordenamiento físico-espacial urbano, y a través de disposiciones sobre planificación y ordenamiento territorial, precisó las responsabilidades gubernamentales. Dichas disposiciones especiales, reconocieron el carácter urbano del país y su elevada dinámica, las carencias y desequilibrios en cuanto a oportunidades de los ciudadanos para acceder a los beneficios de la urbanización, el gasto público ineficiente por la inadecuada planificación, la no incorporación de criterios territoriales en las acciones sectoriales, las limitadas facilidades urbanas para la inversión y la condición de ciudades en construcción y formación, carentes en su mayoría de reglas para el ordenamiento territorial²³.

Al reconocer la Constitución Nacional al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado²⁴, estableció que le corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el

22 Fabio Giraldo Isaza, *La Ley de Desarrollo Territorial – Ley 388 de 1997*, en María Mercedes Maldonado Copello (ed.), op. cit., 141.

23 Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, *Presentación general de la Ley de Desarrollo Territorial*, pp. 18-19 (Bogotá, 1997).

24 Artículo 311, Constitución Política de 1991.

desarrollo de su territorio²⁵, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Particularmente, la Constitución estableció como funciones de los concejos²⁶, entre otras, adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que le fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda²⁷.

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, y teniendo ya al desarrollo físico de las ciudades como un tema obligatorio dentro de la agenda de los gobiernos tanto nacionales como locales, el Congreso de la República se embarcó en la expedición de una serie de normas con contenidos claramente urbanísticos las cuales, aparte de desarrollar las disposiciones de la Carta del 91, servían como complemento de las disposiciones aún vigentes de la Ley 9 de 1989. De esta manera, se expidieron las Leyes 3 de 1991 (Ley de Vivienda), 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente), 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), 142 de 1994 (Ley de Servicios Públicos Domiciliarios) y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan).

Sin embargo, no fue sino hasta 1995 cuando el gobierno del entonces presidente Ernesto Samper Pizano (quien había sido el senador ponente del proyecto de ley que dio origen a la Ley 9 de 1989), presentó su política en materia de desarrollo territorial denominada “Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social”. Dicha política, sin duda revolucionaria en materia de derecho urbanístico en Colombia, contenía las estrategias y programas propuestos a los municipios y distritos del país para pensar, planificar y gestionar la ciudad de manera más racional²⁸.

B. Ciudades y ciudadanías. La “política urbana del salto social”

La denominada “Política urbana del salto social”, lanzada, como se señaló, por el Gobierno Nacional en el año de 1995, buscó darle un giro de

25 La autonomía de los municipios para determinar el desarrollo físico de sus territorios ha sido ampliamente tratado por la jurisprudencia nacional. En este sentido, ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C -149 de 2010, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

26 Artículo 313, Constitución Política de 1991.

27 Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, op. cit., pp. 18-19.

28 Ib., p. 17.

ciento ochenta grados al tema del desarrollo territorial. La visión de los municipios, en términos de dicha política, ya no debería seguir siendo la de permitir el crecimiento físico a través de la generación puntual de ofertas de vivienda de bajo costo alejada de los centros urbanos y la de autorizar actuaciones urbanísticas aisladas en pequeños lotes o predios resultantes de la división predial incontrolada sino, más bien, la de la promoción del desarrollo urbano integral donde, por ejemplo, la solución al déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda fuera tan solo uno de sus capítulos o de sus componentes²⁹. Visto de otra manera, la política referida incorporó en Colombia la necesidad de realizar operaciones urbanas integrales, abandonando el modelo tradicional de desarrollo individual u atomizado de los centros urbanos, incorporando de esta manera un nuevo concepto de ciudad.

En resumen, los objetivos principales de “Política urbana del salto social”, fueron los siguientes:

- El planteamiento de una nueva forma de pensar la ciudad colombiana, para comprender los factores fundamentales que determinan el espacio urbano construido y definir estrategias y programas para actuar en ella, en el nivel de intermediación entre las políticas macroeconómicas y sectoriales nacionales y los planes y programas de gobierno departamentales y locales, de manera que se aprovechen sus ventajas y se contribuya significativamente a la solución de problemas que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos.
- El reconocimiento de que la ciudad no es solamente una construcción física sino principalmente un hecho socio-político que demanda coordinación y concertación con criterios técnicos, buscando solucionar los problemas actuales y además creando las bases para proyectos de ciudades con visión de futuro.
- La propuesta de actuar e intervenir en los centros urbanos desde una perspectiva integral, comprendiendo los aspectos al interior de la ciudad y en relación con otras ciudades o la región en que se encuentran, procurando vincular las acciones de todos los niveles que participan directamente e indirectamente en su conformación, crecimiento y desarrollo³⁰.

29 Fernando Laserna Silva, op. cit., p. 32.

30 Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, op. cit., pp. 17-18...

Sin embargo, los ambiciosos objetivos de la “Política urbana del salto social” no eran del todo compatibles con las normas vigentes en dicho momento. Si bien la Ley 9 de 1989 y la legislación expedida con posterioridad a la Constitución del 91 constituían un conjunto relativamente ordenado de disposiciones referentes al desarrollo territorial, estas no eran suficientes para desarrollar las nuevas concepciones de ciudad planteadas por el Gobierno Nacional. Bajo esta perspectiva, se inició el camino político y legislativo que llevaría a la expedición de la Ley 388 de 1997, denominada Ley de Ordenamiento Territorial.

C. Ley 388 de 1997: Ley de Ordenamiento Territorial

Sin lugar a dudas, la “Política urbana del salto social” fue la plataforma necesaria para la expedición de la Ley 388 de 1997. Si bien la Ley 9 de 1989 fue una verdadera revolución en materia de derecho urbanístico, se requería de la expedición de una norma que pudiere compaginar las disposiciones de dicha ley, los principios y preceptos de la Constitución de 1991 y los planteamientos de la política urbana referida.

Dicha política, como se señaló anteriormente, buscaba que las ciudades se proyectaran como el sustrato espacial de las grandes metas de tipo social y económico, y no como el resultado de la iniciativa liderada exclusivamente por el interés individual de los propietarios de las tierras. Se trataba de establecer las bases para que se pudieran adoptar legalmente las herramientas, los mecanismos o los instrumentos necesarios para alcanzar ciudades gobernables, más competitivas, ambientalmente sostenibles y con mayores niveles de identidad colectiva³¹.

Con respecto al proyecto de ley que dio origen a la Ley de Ordenamiento Territorial³², el profesor Humberto Molina (partícipe fundamental del proceso de formación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997), señaló que el Ministerio de Desarrollo Económico jugó un

31 Fernando Laserna Silva, op. cit., p. 34.

32 Para consultar historia y antecedentes de la Ley 388 de 1997, ver Oscar Borrero Ochoa, *Evolución de la posición de los gremios inmobiliarios y constructores ante las Leyes de Reforma Urbana*, en María Mercedes Maldonado Copello (ed.), op. cit., pp. 105 - 114. Fabio Giraldo Isaza, op. cit., pp. 137-148. Fernando Laserna Silva, op. cit., pp. 28 - 40. Ministerio de Desarrollo Económico, Vice-ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, op. cit., pp. 17-20. Humberto Molina Giraldo, “Territorio y ordenamiento urbano”, en María Mercedes Maldonado Copello, (ed.), op. cit., pp. 115. Pedro Pablo Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*.

papel protagónico en el estudio del nuevo proyecto de ley. Estando de Viceministro de Vivienda y Agua Potable el doctor Fabio Giraldo Isaza, señala Molina, la cartera integró un equipo de asesores expertos cuya misión era la de revisar la Ley 9 de 1989 y verificar cuáles podrían o deberían ser los instrumentos de una política que tuviera como objetivo hacer un completo estatuto de derecho urbanístico, capaz de responder al conjunto de las problemáticas planteadas por el crecimiento desordenado e incontrolado de las ciudades. Fue así, concluye, como nació el proyecto de Ley de Desarrollo Territorial³³.

Sin embargo, la Ley 388 de 1997 trajo un problema conceptual desde su expedición, el cual no ha sido fácil de superar. Si bien es claro que la ley descrita hace referencia al desarrollo físico del territorio de los municipios y distritos y a la clasificación de usos del suelo, la misma fue bautizada como Ley de Ordenamiento Territorial, concepto que a la luz de la Constitución Política de 1991 es sustancialmente distinto. Tal y como lo señala Jaime Vidal Perdomo, haciendo referencia a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), recientemente expedida, *“otra dificultad adicional ha estado localizada en el significado del concepto de ‘ordenamiento territorial’, si comprende lo político –distribución del poder político del Estado en función de la población del centro y de la periferia-, o si se limita a la mejor organización del suelo, establecidas ya las opciones políticas en la Constitución, como aparece más lógico; en este sentido más técnico, el lenguaje se acerca al concepto francés de ‘aménagement du territoire’, que evoca más la planeación física y que se expresa en políticas como las que contiene la Ley 388 de 1997”*³⁴.

En ese mismo sentido, Pedro Pablo Morcillo Dosman señala lo siguiente: *“Desarrollo territorial fue el término usado por la ley 388 de 1997 para reformar la ley 9ª de 1989, sobre reforma urbana, y titular su texto legal. Así se habría podido emplear, si no hubiera sido por el término ordenamiento territorial con el cual denominó la misma ley una serie de instituciones urbanísticas que creó y de referencias legales que hizo. (...) Entonces la misma ley se encargó de crear confusión entre ordenamiento territorial –según la Carta, de sentido político-administrativo (art. 288)- y el ordenamiento territorial, de sentido urbanístico, de la ley 388. Este quedó en nuestro lenguaje profesional,*

33 Humberto Molina Giraldo, op. cit., p. 124.

34 Jaime Vidal Perdomo, *Derecho administrativo*, 12ª ed., Legis, Bogotá, p. 50 (2004).

*ya de imposible modificación o corrección. Actualmente, se usa indistintamente el término con las dos acepciones*³⁵.

Aparte de lo señalado por Jaime Vidal Perdomo en el texto citado, otra explicación de la confusión existente entre los dos conceptos señalados parece provenir del derecho español, para cuya legislación “*la ordenación del territorio persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etc.*”³⁶. Es claro que el concepto de ordenación del territorio del derecho español se asemeja, aunque en un sentido más amplio, a lo que se entiende por desarrollo territorial en Colombia y es a este tema, al cual se refiere la Ley 388 de 1997.

Se evidencia, entonces, que la Ley 388 de 1997 generó una confusión entre dos términos que aunque similares tienen connotaciones diferentes: por un lado, el ordenamiento territorial, que hace referencia a la división político-administrativa del Estado y su estructura en las diversas entidades territoriales, con el concepto de desarrollo territorial por el otro, referente a la clasificación de usos del suelo y organización física del territorio. El primero de los conceptos, tal y como señalan los autores citados, se refiere a la división de las entidades territoriales realizada por la Constitución, y la forma como aquellas se encuentran organizadas desde el punto de vista político y administrativo. En este orden de ideas, el ordenamiento territorial en la primera acepción presentada, se refiere a la forma como los municipios, distritos, áreas metropolitanas, provincias, regiones, entre otros, deben conformarse y operar o funcionar desde el punto de vista administrativo.

Por el contrario el ordenamiento territorial de la Ley 388 de 1997, se refiere al desarrollo territorial que se definió en la introducción del

35 Pedro Pablo Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*, op. cit., pp. 125 y 126.

36 Santiago González-Varas Ibáñez, *Urbanismo y ordenación del territorio*, 5ª ed., Aranzadi S.A., Cizur Menor (Navarra), pp. 49 (2009). Sobre el particular ver también Enrique Sánchez Goyanes, (ed.), *Ley de Suelo, comentario sistemático de la Ley 8/2007, de mayo 28, de Suelo*, 1ª ed., La Ley–El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, pp. 161 y ss. (2007), Fernando López Ramón, *Introducción al derecho urbanístico*, 3ª ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, pp. 61 y ss. (2009), Ricardo Estévez Goytre, *Manual de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., Comares S.L., Granada, pp. 12 y ss. (2005). Antonio Jesús Alonso Timón, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 75 y ss. (2008).

presente artículo, claramente dirigido a una concepción urbanística de crecimiento ordenado de los municipios y distritos.

Realizada la anterior aclaración y con referencia a la Ley 388, se encuentra que la denominada Ley de Ordenamiento Territorial retomó algunos temas de la Ley 9 de 1989 tales como la expropiación, e introdujo una serie de herramientas necesarias para el desarrollo físico de los municipios y distritos colombianos, otorgando facultades expresas a los entes territoriales para cumplir con las políticas del Salto Social. Con el desarrollo de los diferentes instrumentos de gestión urbana (instrumentos de planeamiento, actuación, financiación y control), la Ley 388 fue un paso más adelante que la Ley de Reforma Urbana, creando la plataforma necesaria para iniciar una verdadera reforma urbanística en el país.

Lejos de centrarse dicha ley en los aspectos eminentemente técnicos del manejo del suelo, lo cual es competencia de los municipios y se enmarca en el ámbito de sus respectivas autonomías territoriales, lo que en ella se buscó fue reconocer expresamente que las entidades públicas locales necesitaban de herramientas efectivas que les permitieran ejercer adecuadamente la función pública que les compete en materia de urbanismo e imponer efectivamente sus determinaciones en tal ámbito con tal de lograr, en interés general, ciudades con aceptables niveles de calidad de vida para todos sus habitantes³⁷.

Desde otro punto de vista, al establecer y dotar a las entidades territoriales locales de los instrumentos adecuados de intervención en los usos y aprovechamientos del suelo, la Ley 388 de 1997 afianzó el proceso de descentralización y la autonomía territorial para los municipios y distritos, en que desde hace varias décadas se ha empeñado el Estado colombiano³⁸.

37 Fernando Laserna Silva, op. cit., p. 41.

38 Fabio Giraldo Isaza, op. cit., p. 143.

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que el camino a la consolidación del derecho urbanístico en Colombia no ha sido fácil, también lo es el hecho que con la expedición de la Ley 388 de 1997 se cerró un capítulo importante en la historia inmobiliaria nacional, pues con ella se logró finalmente construir una estructura jurídica sólida para lograr el desarrollo físico ordenado de los municipios y distritos. Si bien la ley contiene algunas imprecisiones conceptuales que generan confusión a la hora de su aplicación, evidentemente con ella sola no será suficiente para solucionar los problemas de ordenamiento actualmente existentes, de su correcta reglamentación y aplicación dependerá que el esfuerzo realizado durante tantos años para dotar a las entidades territoriales de herramientas eficaces para su desarrollo no se pierda.

Es evidente que el derecho urbanístico es una disciplina muy joven dentro del ordenamiento jurídico colombiano; no obstante, desde la Colonia existieron normas urbanísticas, más adelante seguidas por las disposiciones del Código Civil, y no fue sino hasta 1989 que se consolidó un cuerpo normativo uniforme dedicado a la materia. De las normas dispersas existentes antes de la Constitución de 1991 se pasó a una disciplina con consagración constitucional, que finalmente se desarrolló a través de la Ley 388 de 1997, gracias al aporte fundamental realizado por la Política Urbana del Salto Social. Entender a la ciudad como un conjunto de relaciones integrales desde el punto de vista de su desarrollo y no solo como un conjunto de edificaciones aisladas entre sí, fue sin lugar a dudas la gran revolución urbana de los últimos años.

Después de tantos años de desarrollo informal, la adecuada aplicación de los instrumentos consagrados en la ley dependerá del correcto entendimiento que las administraciones locales y los jueces de la República tengan sobre las herramientas consagradas en la misma. La correcta y eficiente aplicación de los instrumentos de gestión, de los sistemas de reparto de cargas y beneficios, de los instrumentos de habilitación del suelo, de la aplicación coordinada entre las diferentes entidades participantes y evidentemente la inclusión de verdaderas políticas de desarrollo urbano sostenible serán los nuevos retos con los que se encontrarán las administraciones locales y nacionales en adelante. De su correcta aplicación y del compromiso de las administraciones dependerá el futuro de las ciudades colombianas.

BIBLIOGRAFÍA

- Antonio Jesús Alonso Timón, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tirant Lo Blanch, Valencia (2008).
- Ricardo Barrios Zuluaga, *Tratado sobre el municipio contemporáneo*, Editorial Grijalbo Ltda., Bogotá (1997).
- Óscar Borrero Ochoa, Evolución de la posición de los gremios inmobiliarios y constructores ante las Leyes de Reforma Urbana, en María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Universidad de los Andes–CIDER, Bogotá (2003).
- Lauchlin Currie, *Urbanización y desarrollo*, Fondo Editorial Camacol, Bogotá (1988).
- Guillermo León Escobar, Uta Köhler & Juan Enrique Niño, *Alcaldes, concejales y ciudadanos – Manual del Municipio Colombiano*, Ed. Fundación Simón Bolívar, Instituto de Estudios Políticos, Bogotá (1988).
- Ricardo Estévez Goytre, *Manual de Derecho Urbanístico*, 4ª ed., Editorial Comares S.L., Granada (2005).
- Fernando Galvis Gaitán, *El municipio colombiano*, 4ª ed., Temis S.A., Bogotá (2007).
- Fabio Giraldo Isaza, “La Ley de Desarrollo Territorial – Ley 388 de 1997”, en María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Universidad de los Andes–CIDER, Bogotá (2003).
- Fabio Giraldo Izasa (ed.), *Reforma urbana y desarrollo social*, Camacol, Bogotá (1989).
- Santiago González-Varas Ibáñez, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 5ª ed., Aranzadi S.A.–Cizur Menor, Navarra (2009).
- Fernando Laserna Silva, *El naciente derecho urbano en Colombia y los nuevos modelos de desarrollo territorial local*, Trabajo de Grado, Especialización en Derecho Urbanístico, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (2011).
- Fernando López Ramón, *Introducción al Derecho urbanístico*, 3ª ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid (2009).
- María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Universidad de los Andes–CIDER, Bogotá (2003).
- Ministerio de Desarrollo Económico, *Ciudades y ciudadanía*, Tercer Mundo Editores, Bogotá (1995).
- Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, *Presentación General de la Ley de Desarrollo Territorial*, Bogotá (1997).
- Humberto Molina Giraldo, *Territorio y ordenamiento urbano*, en María Mercedes Maldonado Copello (ed.), *Reforma Urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Universidad de los Andes–CIDER, Bogotá (2003).
- Morales Cruz, Jairo, *Urbanizaciones piratas: la explotación de la miseria*, Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II–FIEL, Bogotá (1993).

- Pedro Pablo Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano – Historia, normativa y gestión*, Temis S.A., Bogotá (2007).
- , *La planeación en Colombia*, Universidad Piloto de Colombia–Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda., Bogotá (2002).
- José María Ots Capdequí, *Historia del derecho español en las Indias*, Universidad Nacional de Colombia–Editorial Minerva S.A., Bogotá (1940).
- Juan Felipe Pinilla Pineda, *Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano*, Universidad de los Andes–Lincon Institute of Land Policy–Fedevivienda, Bogotá (2003).
- Eduardo Rodríguez Piñeres, *Derecho Civil Colombiano*, Tomo I, 3ª ed. corregida, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín (1990).
- Hans Rother, *Derecho Urbanístico Colombiano*, Temis S.A. Bogotá (1990).
- Enrique Sánchez Goyanes (ed.), *Ley de Suelo, comentario sistemático de la Ley 8/2007, de mayo 28, de Suelo*, 1ª ed., Editorial La Ley–El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid (2007).
- Iván Santos Ballesteros, *De los bienes y otros temas agrarios*, 1ª ed., Editorial Jurídica D’Avila, Bucaramanga (2010).
- Arturo Valencia Zea & Álvaro Ortiz Monsalve, *Derecho Civil, parte general y personas*, Tomo I, Temis S.A., Bogotá (1997).
- Luis Guillermo Velásquez Jaramillo, *Bienes*, Temis S.A., Bogotá (2000).
- Jaime Vidal Perdomo, *Derecho administrativo*, 12ª ed., Legis Editores S.A., Bogotá (2004).