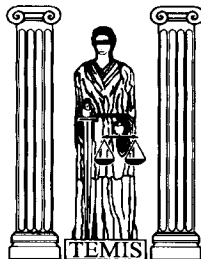


PEDRO PABLO MORCILLO DOSMAN

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia.
Master en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Pennsylvania.
Diplomado en Técnicas de Planificación del Ministerio de Finanzas de Francia.
Consultor internacional

DERECHO URBANÍSTICO COLOMBIANO

HISTORIA, NORMATIVA Y GESTIÓN



EDITORIAL TEMIS S. A.

Bogotá - Colombia

2007



ÍNDICE GENERAL

PÁG.

Prefacio	VII
----------------	-----

PARTE PRIMERA

INSTITUCIONES DEL DESARROLLO URBANO NACIONAL

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

1. Período colonial: siglos XVI a XVIII	3
A) El trazado urbano de las ciudades	6
B) Surgimiento de la propiedad privada de la tierra	12
C) Categorías de tierras	15
a) Tierras de resguardo	16
b) Tierras de propiedad particular	16
c) Tierras realengas	16
d) Tierras municipales	16
D) Las instituciones municipales	18
E) Conclusiones	27
2. Período republicano: siglo XIX	28
A) Bases de 1821	30
B) Bases de 1886. Función social de la propiedad	32
C) Desarrollo y urbanización lentos	34
3. Período contemporáneo: 1900 a 1989	44
A) Población y urbanización	45
B) Del individualismo a la solidaridad	54
C) Los motivos de utilidad pública	56
D) El régimen municipal y el desarrollo urbano	57
E) Los casos sintomáticos de Bogotá y Cali de institucionalización urbana	60
a) El caso de Bogotá	61
b) El caso de Cali	63
F) Transición entre la legislación urbanística municipal y la nacional	65
G) Nuevas normas nacionales con efectos urbanos locales	68
H) Iniciativa urbanística intra y extramunicipal	71
I) Balance urbanístico y de vivienda	72
J) Regulaciones administrativas municipales	79

	PÁG.
4. Período actual 1989-2006	82
A) Cambios en la estructura de la población	83
B) El mercado de terrenos urbanos	84
C) Antecedentes de la reforma urbana	86
D) El viacrucis de la reforma urbana	88
a) El proyecto SETT	89
b) El proyecto de Toro Agudelo	89
c) Primer proyecto gubernamental	90
d) Proyecto del senador Ospina Hernández	90
e) Segundo proyecto gubernamental	91
f) Tercer proyecto gubernamental	93
g) Cuarto proyecto gubernamental	96
h) Quinto proyecto gubernamental	97
i) Proyectos de Ospina, Vives, López y Valencia	98
j) Proyecto del ministro de Agricultura Araújo	99
k) Proyectos de Galán, Dáger y Lorduy	99
E) La Constitución Política de 1991	104
F) Ley de reforma urbana	108
a) Propósitos de la ley	109
5. Los hitos de la legislación urbanística	110
A) Las capitulaciones	111
B) Ordenanzas de nuevos descubrimientos y población	111
C) Código Civil	112
D) Constitución de 1886	112
E) Expropiación por causas de utilidad pública	113
F) Código de Régimen Político y Municipal	113
G) Acción pública en vivienda social	113
H) Valorización de terrenos circundantes de obras públicas o aledaños a ellas, cuyos efectos los valorizan	114
I) Banco Central Hipotecario	114
J) Función social de la propiedad	115
K) Instituto de Crédito Territorial	115
L) Plan Soto Bateman, de Bogotá	116
M) Formulación del plano regulador municipal	116
N) Preparación profesional de planos reguladores	117
Ñ) Reforma constitucional de 1968	117
O) Normas mínimas de urbanización, servicios públicos y comunitarios	117
P) Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente	118
Q) Ley orgánica de desarrollo urbano	119
R) Código de Régimen Municipal	120
S) Ley de reforma urbana, o ley 9ª de 1989	120
T) Constitución Política de 1991	120
U) Desarrollo territorial municipal	121

SEGUNDA PARTE

CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA

CAPÍTULO SEGUNDO

FUENTES DEL DERECHO

	PÁG.
1. Precisión de términos	125
2. Concepto del desarrollo urbano	127
3. La legislación urbanística	129
4. El derecho urbanístico	130
5. Relaciones entre el desarrollo nacional y el urbano	131
6. Relaciones entre el desarrollo regional y el urbano	132
7. El desarrollo urbano y el ambiente	133
8. Fases de la legislación urbanística	134
9. Legislación urbanística	136
10. Concepto de derecho urbanístico	137
A) Es derecho de carácter público	138
B) Es derecho de naturaleza penal	138
C) Es derecho mixto: comunitario y privado	138
D) Es derecho de generación condicionada	139
E) Es derecho de variado contenido	139
11. Fuentes del derecho urbanístico	140
A) La legislación anterior	140
B) Fuentes constitucionales	140
C) La legislación vigente	142
D) La legislación relacionada	142
E) El derecho internacional	142
F) Costumbre, jurisprudencia, doctrina y principios generales del derecho	143
12. Organización administrativa y régimen jurídico	146

CAPÍTULO TERCERO

BASES CONSTITUCIONALES

1. La función social y ecológica de la propiedad	147
A) Función social de la propiedad	147
a) Tradición católica	148
b) Otras constituciones	149
c) La Constitución colombiana	150
B) Función ecológica de la propiedad	152
2. Intervencionismo de Estado	155
3. Autonomía territorial municipal	156
4. Áreas metropolitanas	158
5. Participación democrática o concertación	158
6. Equidad urbanística	160
7. Otras referencias constitucionales	160
8. Dicotomía inconveniente	161

CAPÍTULO CUARTO
BASES LEGALES

	PÁG.
1. Ley de reforma urbana	164
A) Decretos reglamentarios y leyes complementarias	165
B) Otras disposiciones	166
2. Ley de reforma a la reforma urbana	167
A) Instrumentos de planificación del territorio	167
B) Instrumentos de gestión del suelo	168
a) Urbanístico	168
b) Jurídico	168
c) Financiero	169
C) Peculiaridades de la ley de desarrollo territorial	170
D) Los decretos reglamentarios de la ley de desarrollo territorial	174
E) Leyes adicionales	176
3. Función pública del urbanismo	177
4. Participación democrática o concertación	178

PARTE TERCERA

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

CAPÍTULO QUINTO

BASES Y ELEMENTOS TÉCNICOS

1. Desarrollo con planeación	185
A) Componentes de la organización	185
B) Evolución de la planeación	186
C) El proceso de planeación	187
D) Desarrollo sistémico	189
E) Instrumentos de planeación	190
F) Clases de planes	195
a) Por contenido	195
b) Por cobertura	199

PARTE CUARTA

ESTRUCTURA DEL PLAN

CAPÍTULO SEXTO

EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO MUNICIPAL

1. Concepto	205
2. Objeto	206

	PÁG.
A) Los medios	207
B) Propósitos	208
3. Competencias urbanísticas	208
4. Acción y actuación urbanísticas	210
A) Acción urbanística	211
B) Actuación urbanística	212
C) Unidades de actuación urbanística	213

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL PLAN DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO MUNICIPAL

1. Transformación del concepto de plan	215
A) Los primeros esfuerzos por establecer planes	216
B) El plan urbano y general de desarrollo	217
C) El plan urbano y la protección del ambiente	217
D) La institucionalización del plan urbano	218
E) Desviación del concepto de plan urbano	220
F) El plan urbano en el Código de Régimen Municipal	222
G) El plan urbano y la ley de reforma urbana	223
H) Consolidación del Plan Código	227
I) Continuación del Plan Código	229

CAPÍTULO OCTAVO

EL ESCENARIO DEL TERRITORIO MUNICIPAL

1. Clasificación urbanística del suelo	233
A) Suelo urbano	234
B) Suelo de expansión urbana	235
C) Suelo rural	236
D) Suelo suburbano	236
E) Suelo de protección	237
F) Determinantes ambientales	237
2. Clasificación patrimonial del suelo	238
A) Bienes de uso público	239
a) Limitaciones y extensiones	240
b) Atributos del uso público	242
c) Protección del uso público	243
d) Defensa y protección del uso público en la ley civil	247
e) El uso público en la ley penal	249
f) El uso público en las licencias urbanísticas	252
g) Régimen jurídico de la protección	253
B) Espacio público	255
a) Marco conceptual	255
b) Régimen legal	259
c) Las acciones populares y el espacio público	269

	PÁG.
d) Los usuarios del espacio público	273
e) La jurisprudencia y el espacio público	276
D) Ejidos	294
E) Baldíos	296
F) Tierras de las comunidades negras	300
G) Tierras de los resguardos indígenas	307
H) Subsuelo	311
I) Espacio aéreo	316
J) Suelo marino	320
a) Definiciones y alcances	320
b) Control ambiental marino	322
c) Contratación marina	324

PARTE QUINTA

LOS ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

CAPÍTULO NOVENO

EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL

1. Dos planes municipales	329
2. Estrategias o plazos de los planes territoriales	331
3. Facultades legales y normativas de los planes	332
4. Determinantes ambientales de los planes	333
5. Los componentes de los POT	337
A) El componente general	338
B) El componente urbano	338
C) El componente rural	339
6. Clases de planes	339
A) Los planes de ordenamiento territorial, POT	341
B) Los planes básicos de ordenamiento territorial	341
C) Los planes esquemas de ordenamiento territorial	342
7. Proceso de los planes de ordenamiento territorial	342
A) Armonía de los planes municipales	343
B) La participación de la ciudadanía	343
C) Importancia de la participación en el ordenamiento territorial	344
D) Momentos de la participación	346
a) Etapa preliminar	347
b) Diagnóstico	348
c) Formulación	348
d) Documentos del plan	349
e) Programa de ejecución e instrumentos de implantación	352
f) Evaluación y seguimiento	353
g) Fuerza legal	353
h) Requisitos de la participación	354

	PÁG.
E) Vigencia y revisión del plan	355
a) Vigencia	355
b) Revisión	356

CAPÍTULO DÉCIMO

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

1. Bases legales e institucionales	358
2. Plan de desarrollo económico y social	359
A) Conformación del plan de desarrollo económico y social	360
B) Elaboración del plan de desarrollo económico y social	361
C) Informe anual de ejecución del plan	365
D) Control de gestión	366

CAPÍTULO UNDÉCIMO

LOS PLANES PARCIALES DE ORDENAMIENTO

1. Elementos del plan parcial	369
2. Contenido de los planes parciales	371
3. Iniciativa ciudadana y mixta	371
4. Clases de planes parciales	372
5. Homogeneidad de las áreas de los planes parciales	373
6. Procedimiento de los planes parciales	374
A) Definición del plan parcial	374
B) Definición de los agentes participantes	374
C) Delimitación del área de estudio	374
D) Análisis de la factibilidad	374
E) Diagnóstico	375
7. Formulación	375
A) Documento técnico	375
B) Información pública	377
C) Viabilidad del plan	377
D) Viabilidad ambiental	377
E) Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	377
F) Aprobación del alcalde	377
G) Implantación y seguimiento	378
8. Planes complementarios	378
A) Modelo	378
B) Plan zonal y otros planes	380
C) Planes metropolitanos	381
D) Plan local	382
E) Planes maestros	382
F) Plan especial	383
G) Plan de implantación	384
9. Otros términos	384

CAPÍTULO DUODÉCIMO

USOS DEL SUELO

	PÁG.
1. Planeación física	388
2. Usos del suelo	390
A) Uso del suelo residencial	391
a) La unidad vecinal	392
b) Centros integrados de actividades	394
B) Uso del suelo comercial	395
a) Comercio centralizado y descentralizado	396
b) Planeación de centros comerciales	397
C) La preservación de los antiguos comercios	400
D) Uso del suelo industrial	402
a) Requerimientos del suelo industrial	403
b) Estándares industriales de desempeño	404
c) Los parques industriales	405
d) Zonas francas	407
e) Zonas industriales de renovación urbana	409
f) Fomento industrial	409
E) Requerimientos sociales del uso del suelo	411
F) Requerimientos económicos del uso del suelo	413
G) Uso institucional del suelo	414
a) El uso institucional educativo	415
b) El uso institucional en materia de salud	418
c) El uso institucional en materia de recreación	420
d) El uso institucional cultural	425
e) Uso institucional de la seguridad	428
H) La seguridad	428
I) La función de preservación	430
J) Las cárceles	432
K) Los bomberos	433
L) El turismo	437
M) Protección del ambiente	439
a) Contaminación auditiva	439
b) Contaminación visual	439
c) Desechos	442
d) Medidas ambientales	442

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

LOS SERVICIOS ESTRUCTURANTES

1. Agua potable	446
2. Alcantarillado	449
3. Energía	450
4. Comunicaciones	451

	PÁG.
5. Residuos sólidos	452
A) Estructura del sistema	455
B) Operación del sistema	455

CAPÍTULO DECIMOCUARTO

EL TRANSPORTE Y EL SISTEMA VIAL

1. Transporte de personas y bienes	457
A) Sistema general de transporte	458
a) Demanda de transporte	460
b) Oferta de transporte	460
c) La capacidad vial	461
d) Proceso de transportación	462
e) Diseño vial	462
2. Modos de transporte	463
A) La guerra del centavo	464
B) Construcción del metro	464
C) Ferrocarril regional	465
D) El metrobús y otras iniciativas	466
E) Competencia fallida	467
F) Los taxis	467
3. Control del tránsito	467
A) Los agentes de tránsito	468
B) Educación para el tránsito	469
C) Tratamiento sistémico	469
4. El sistema vial	469
5. Las reservas y afectaciones	472
6. Estacionamiento de vehículos	475
7. Administración del tránsito	476

PARTE SEXTA

LAS NORMAS URBANÍSTICAS

CAPÍTULO DECIMOQUINTO

ANTECEDENTES

1. Evolución del individualismo	481
A) Normas de asentamientos urbanos	483
B) Valoración urbana	484
C) Los reglamentos urbanísticos	487
D) Reglamentaciones separadas	490
E) Integración de la legislación	492

2. Propósitos de la normativa urbanística	493
A) Criterios de prevalencia	495
3. Clases de normas urbanísticas	496
A) Normas urbanísticas estructurales	497
B) Normas urbanísticas generales	498
C) Normas complementarias	499
D) Vigencia	502
E) Moteles autorizados con reglamentación	502

CAPÍTULO DECIMOSEXTO

LA ZONIFICACIÓN

1. Naturaleza de la zonificación	506
2. Poder de policía	507
A) Expedición de licencias urbanísticas	510
B) Relación con el Plan de Ordenamiento Territorial	511
3. Categorías de los usos del suelo	512
A) Impactos	514
a) Causas de tipo ambiental	514
b) Causas de tipo urbano	515
c) Causas de tipo social	515
4. Dificultades legales y prácticas	515
A) Los usos no conformes	515
5. Plan de usos del suelo	517
A) Esquema de un reglamento de zonificación	519
B) Índices de edificabilidad	522
6. Situaciones de zonificación para prevenir	524
7. Las fichas normativas	533

CAPÍTULO DECIMOSÉPTIMO

LA URBANIZACIÓN

1. La legalidad	537
2. Estructura del reglamento	540
3. Formalización de la urbanización	544

CAPÍTULO DECIMOCTAVO

ACCIONES Y ACTUACIONES URBANÍSTICAS Y OTRAS FIGURAS

1. Acciones urbanísticas	546
2. Actuaciones urbanísticas	547
3. Unidades de actuación urbanística	549
4. Actuación urbanística integral	549

5. Macroproyectos urbanos	550
6. Reajuste de tierras, integración inmobiliaria	551
7. Cooperación entre partícipes	554
8. Reparto de cargas, beneficios y afectaciones	555
9. Promotores, operadores urbanos y consorcios. Uniones temporales	557

CAPÍTULO DECIMONOVENO

COMPENSACIÓN Y CONSERVACIÓN EN TRATAMIENTOS URBANÍSTICOS

1. Compensación en tratamientos de conservación	558
2. Conservación histórica, arquitectónica y ambiental	559
3. La conservación arquitectónica en la capital	566

PARTE SÉPTIMA

VIABILIDAD Y OPERATIVIDAD FINANCIERAS

CAPÍTULO VIGÉSIMO

LA RENOVACIÓN URBANA

1. Antecedentes legales	571
A) Políticas en acción	572
B) Otras aplicaciones	574
C) La renovación urbana y el municipio	576
D) La renovación urbana y la reforma urbana	577
2. Marco conceptual y legal de la renovación urbana	579
A) Definiciones operativas	581
B) Tratamiento de reconocimiento de la existencia de edificaciones	584
a) Disposiciones generales	584
b) Procedimiento para el reconocimiento	586
3. Guía metodológica de renovación urbana	593
A) Técnica del índice combinado	594

CAPÍTULO VIGESIMOPRIMERO

LA EXPROPIACIÓN

1. Antecedentes	599
2. Aspectos jurídicos	603
A) Enajenación forzosa y enajenación voluntaria	603
B) Expropiación judicial y expropiación por vía administrativa	605

CAPÍTULO VIGESIMOSEGUNDO

LA VALORIZACIÓN

PÁG.

1. Marco conceptual	608
2. Marco legal	611
3. Funcionamiento	613

CAPÍTULO VIGESIMOTERCERO

LA PARTICIPACIÓN EN PLUSVALÍA

1. Marco institucional y legal	618
2. Causalidad y operación	619
A) Pago de la plusvalía	620
4. Movimiento institucional	622
5. Justificación comunitaria	623

CAPÍTULO VIGESIMOCUARTO

OTROS INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

1. Concesión	625
A) Marco jurídico	626
B) Marco administrativo	627
C) El Instituto Nacional de Concesiones, INCO	628
2. Otros instrumentos de financiación	629
A) Títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo	629
B) Títulos financieros e impositivos	630

PARTE OCTAVA

EL ALOJAMIENTO URBANO

CAPÍTULO VIGESIMOQUINTO

VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

1. Antecedentes y propósitos	635
2. Banco de tierras	637
3. Vivienda de interés social	637
4. Las Upac o la especulación financiera en vivienda	641
5. Las organizaciones populares de vivienda	642
6. Desarrollo y fomento de la vivienda de interés social	644

CAPÍTULO VIGESIMOSEXTO

LA PROPIEDAD HORIZONTAL

	PÁG.
1. Antecedentes	648
2. Marco legal	649
3. La normativa	650
A) Constitución	651
B) Contenido	652
C) Extinción	652
D) Reconstrucción	653
E) Seguros	653
F) Bienes privados	653
G) Bienes comunes	654
H) Salón comunal	654
I) Coeficiente de propiedad	654
4. Unidades inmobiliarias cerradas	655
5. Las parcelaciones	657
6. Una forma de convivencia pacífica	657

CAPÍTULO VIGESIMOSÉPTIMO

EJECUCIÓN DEL PLAN

1. Marco legal y administrativo	660
2. Seguimiento y control	662
3. Sistema de información	665
4. Programa de inversiones locales	667

PARTE NOVENA

ADMINISTRACIÓN DEL PLAN

CAPÍTULO VIGESIMOCTAVO

CONTROL Y VIGILANCIA

1. Antecedentes	671
2. Las licencias	672
3. Principios del régimen normativo	673
A) Concordancia	673
B) Neutralidad	674
C) Simplicidad	674

	PÁG.
D) Transparencia	674
4. Licencias urbanísticas	674
A) Licencias en suelo rural	675
B) Volver a vivir en el centro	677
C) Cementerios en altura	678
D) Definición y tipos de licencia	679
E) Clases de licencia	680
F) Procedimientos de las licencias urbanísticas	688
5. Otras actuaciones relacionadas con las licencias	699
6. Disposiciones complementarias sobre las licencias	702
7. Alcance legal	703
8. Silencio administrativo positivo	705
9. Tránsito de normas	706
10. Contenido de la licencia	707
11. Participación de los vecinos	707
12. Defensa del patrimonio	709
13. Vigencia y licencias por etapas	710
14. Efecto legal	711
15. Las infracciones	712
A) Concepto	712
B) Las sanciones urbanísticas	713
16. Recopilación de lo normado en licencias urbanísticas	716
17. Los delitos urbanísticos	717

CAPÍTULO VIGÉSIMONOVENO

LOS CURADORES URBANOS

1. Antecedentes	723
2. Marco legal	725
A) Marco legal detallado	727
B) Designación de curadores urbanos	728
D) Concurso de méritos	729
E) Redesignación de curadores urbanos	735
F) Situaciones administrativas	737
G) Prestación del servicio	739
H) Vigilancia y control	741
I) Gastos por trámites ante los curadores urbanos	741
3. Críticas de la ciudadanía	742
4. Quejas y propuestas de los curadores	744
A) Propuestas de los curadores	744
5. Estudio del Ministerio del Ambiente	746
6. Sugerencias para la reforma de las curadurías	747
7. La competencia de los curadores	749

CAPÍTULO TRIGÉSIMO

ADMINISTRACIÓN DEL PLAN

	PÁG.
1. La administración de la planeación urbana	752
2. La estructura administrativa	755
3. El personal	767
Glosario urbanístico y ambiental	769
Índice de autores	845
Índice de disposiciones	847
Índice de materias	855