



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 232

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 10 de agosto de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 52/95 SENADO

*“por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, y se dictan otras disposiciones”.*

EL Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 1o. de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y sus áreas de influencia, en los aspectos físico, económico, ambiental y social, los municipios elaborarán planes de ordenamiento físico del territorio que corresponden a aquellos a los que se refiere el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 152 de 1994, los cuales deben estar en concordancia con lo establecido en los planes de desarrollo municipal de la Ley 152 de 1994 y con los planes y agendas ambientales de que trata la Ley 99 de 1993.

Los planes de ordenamiento físico del territorio se denominarán:

- a) Planes generales en aquellos municipios con población superior a 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos en municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes, y
- c) Esquemas de ordenamiento, aplicables a municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

En las áreas metropolitanas el Plan de Ordenamiento Físico del Territorio expedido por la junta metropolitana prevalecerá sobre los planes que adoptaren los municipios que integran el área en las materias que son de su competencia y éstos deberán observar las directrices expedidas por la junta metropolitana para el desarrollo de los planes.

**Artículo 2º.** El artículo 2º de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Los planes generales de ordenamiento físico del territorio incluirán los siguientes aspectos:

1. La clasificación y delimitación del suelo en áreas urbanas, suburbanas y rurales, y las categorías que dentro de éstas establezca el reglamento.

2. Un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como las normas urbanísticas generales para la urbanización y la construcción.

3. Los componentes del sistema vial y de transporte.

4. Los componentes del sistema de infraestructura para servicios públicos.

5. Los componentes del sistema de equipamientos colectivos y espacios libres.

6. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente los requerimientos por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes.

7. La estrategia para implementar proyectos de renovación urbana y de habilitación y mejoramiento de los barrios.

8. La estrategia para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público para cada ciudad. Se incluirá, además, el inventario actualizado y gráfico del espacio público, referido en lo posible a las coordenadas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

9. Los establecidos en los artículos 188 del Decreto-ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), 47 a 51, 52, 53 y 58 cuando sean aplicables, del Decreto-ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), y en el artículo 16 de la Ley 9a. de 1979 (Código Sanitario Nacional).

10. El programa de actuación del plan de ordenamiento donde se especifiquen los mecanismos de gestión correspondientes, que en todo caso deberán estar en concordancia con el programa de inversiones del Plan de Desarrollo.

El programa de actuación deberá contener principalmente las áreas que se hayan declarado como de desarrollo prioritario, en los términos establecidos en la presente Ley.

II. Las demás que determinen los Concejos y las Juntas Metropolitanas.

El Gobierno Nacional reglamentará el contenido y el alcance de los planes básicos y de los esquemas de ordenamiento a los que se

refiere el artículo primero de la presente Ley, sin exceder el contenido y alcance de lo previsto en el inciso anterior y de acuerdo con las condiciones territoriales, administrativas y financieras de los municipios y de la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

**Parágrafo.** El Plan de Ordenamiento Físico del Territorio se revisará y ajustará, en las materias pertinentes, de acuerdo con cada Plan de Desarrollo aprobado.

El Gobierno Nacional expedirá el reglamento donde se definan los instrumentos de consulta ciudadana para la redacción, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento físico del territorio.

**Artículo 3º.** El artículo 3º de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

El programa de actuación del Plan de Ordenamiento Físico del Territorio deberá ajustarse al plan estratégico y al programa de inversiones del municipio que desarrollará la administración durante su período de Gobierno, el cual contendrá la programación de actividades, los recursos que se utilizarán, las entidades responsables de la ejecución y el tiempo de duración.

El programa de actuación se revisará y ajustará de acuerdo con el programa de Gobierno del alcalde y el plan de desarrollo del municipio.

**Artículo 4º.** El Gobierno Nacional expedirá un Reglamento donde fijará los criterios que tendrán en cuenta los municipios para establecer las diferentes categorías de suelo, con base en los requerimientos urbanos y con los criterios urbanísticos indispensables que garanticen una adecuada urbanización, conservación, protección, habilitación y mejoramiento.

**Parágrafo.** Al aplicar el Reglamento, los municipios acatarán las clases de suelos definidas en los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio.

**Artículo 5º** Cuando en la Ley 9a. de 1989 se hable del plan de desarrollo municipal, se refiere al contenido del plan de ordenamiento físico del territorio; y cuando aluda al plan de desarrollo simplificado, hace referencia a los esquemas de ordenamiento territorial.

**Artículo 6º.** Las administraciones municipales al ejecutar el Plan de Ordenamiento Físico del Territorio, y observando siempre sus directrices, diseñarán los planes parciales de conservación, renovación, redesarrollo, expansión urbana y mixtos, con arreglo a sus necesidades concretas.

Los planes zonales incluirán, además de la normativa de usos del suelo y demás contenidos aplicables de que trata el artículo 2º de la presente Ley, los mecanismos de gestión urbanística aplicables a cada caso, los sistemas de financiación y los incentivos tributarios y no tributarios para la efectiva implementación de los mismos.

**Parágrafo.** Con el objeto de definir el tipo de plan y la respectiva zona en donde se aplicará, las administraciones municipales o distritales realizarán una evaluación previa donde serán precisadas la necesidad prevalente del sector y sus potencialidades económicas y urbanísticas.

**Artículo 7º.** Son planes parciales de conservación aquellos dirigidos a áreas de manejo protegido o restringido, caracterizadas por peculiaridades relacionadas con el medio ambiente, el entorno urbano y paisajístico.

Son planes parciales de renovación aquellos encaminados a intervenir en zonas de la ciudad con interés arquitectónico-construtivo o que hayan sido declaradas como patrimonio.

Son planes de redesarrollo aquellos orientados al tratamiento de la ciudad construida, que carecen de las limitaciones establecidas en

los incisos anteriores. Estos pueden ser de rehabilitación, mejoramiento y redensificación.

Son planes de expansión aquellos que incorporan nuevas áreas al perímetro urbano.

**Artículo 8º.** La evaluación a que se refiere el artículo 29 de la Ley 152/94, incluirá, así mismo, los aspectos señalados en el presente capítulo. Para el efecto, el Ministerio de Desarrollo Económico coordinará con el Departamento Nacional de Planeación la definición de los mecanismos y las estrategias para dicha valoración y para el ajuste a las políticas urbanas, en los aspectos de su competencia.

**Artículo 9º.** Adiciónase el artículo 5º de la Ley 9a. de 1989 con el siguiente Parágrafo:

**PARAGRAFO.** El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el sólo procedimiento de registro, en la Oficina de Instrumentos Públicos del respectivo municipio, de la escritura de constitución de la urbanización donde se especifique el deslinde de las zonas públicas y privadas.

**Artículo 10.** El artículo 13 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Corresponderá al Representante Legal de la entidad adquirente, previa las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá 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. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso administrativa.

El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o la entidad que cumpla sus funciones, o por un perito afiliado a la lonja de propiedad raíz, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de la oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra.

El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición. Simultáneamente y durante igual término se le notificará por edicto, el cual será fijado en un lugar visible al público en la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la Alcaldía del mismo sitio. Vencido este plazo, la compradora lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que le entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de

compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.

**Artículo II.** El artículo 19 de la Ley 9a. de 1989, quedará así:

El término para celebrar contrato de promesa de compraventa será de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación personal o de la desfijación del edicto que ordena la adquisición del inmueble.

Cuando se hubiere suscrito promesa de compraventa, el término para otorgar la escritura pública que la perfeccione no podrá ser superior a un (1) mes contado desde la fecha de la suscripción de la promesa.

Vencidos los términos anteriores sin que se hubiere celebrado contrato de promesa de compraventa o vencido el término previsto en la promesa para otorgar la escritura pública sin que fuere otorgada, se entenderá agotada la etapa de la adquisición por enajenación voluntaria directa.

Por motivos debidamente comprobados, a juicio de la entidad adquirente, los términos anteriores podrán ampliarse hasta en otros cinco (5) días hábiles.

**Artículo 12.** El artículo 20 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

La expropiación, por los motivos enunciados en el artículo 10 de la presente Ley, procederá:

1. Cuando venciere el término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa y no fuere ampliado oportunamente, sin que se hubieren celebrado dichos contratos. Si es por causa imputable a la entidad adquirente el propietario no perderá los beneficios de que trata el artículo 15 de la presente Ley.

2. Cuando el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados.

3. Cuando el propietario, notificado personalmente o por edicto, rechazare cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor de cinco (5) días hábiles contados desde la notificación personal o de la desfijación del edicto.

**Artículo 13.** El artículo 21 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Corresponderá al Representante Legal de la entidad adquirente expedir resolución motivada en la cual se ordene la expropiación, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la fecha del agotamiento de la etapa de adquisición por enajenación voluntaria directa, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Si no fuere expedida dicha resolución, las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno, y su cancelación se realizará en la forma prevista por el inciso 3º del artículo 25 de la presente Ley. El Representante Legal obtendrá las autorizaciones previas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente. Cuando la expropiación sea ordenada por una entidad territorial o un área metropolitana, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo.

La resolución se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición. Simultáneamente y durante igual término se le notificará por edicto, el cual será fijado en un lugar visible al público en la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la Alcaldía del mismo sitio. Vencido este plazo, la compradora lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí

aparezcan, copia del edicto por correo certificado o con un empleado que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

Contra la resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al de su notificación.

**Artículo 14.** El artículo 22 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Transcurridos diez (10) días calendario sin que la entidad expropiante hubiera expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de dos (2) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.

Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente Ley procederán las acciones contencioso administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de un (1) mes, contado desde la fecha de la presentación de la demanda.

Si la acción intentada fuera la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente.

**Parágrafo.** Los procesos de expropiación tendrán prelación sobre los demás negocios que cursen en el despacho. El no pronunciamiento oportuno de las providencias a que hubiere lugar en tales juicios o la falta de práctica de la diligencia de entrega de los bienes expropiados en el término correspondiente, serán causales de destitución del juez responsable, sanción que se impondrá de conformidad con el régimen disciplinario judicial, a petición de la entidad expropiante.

**Artículo 15.** El artículo 23 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

El proceso de expropiación terminará con la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo.

Cuando el fallo fuere adverso a las pretensiones de la entidad expropiante, se procederá a la restitución del bien demandado y a la indemnización de perjuicios, si a ello hubiere lugar, en los términos del artículo 459 del Código de Procedimiento Civil. En los demás casos, será definitiva la transferencia del derecho de propiedad a favor de la entidad expropiante.

**Artículo 16.** El artículo 25 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

La demanda de expropiación será presentada por el representante legal de la entidad expropiante mediante abogado titulado e inscrito ante el juez competente dentro del mes (1) siguiente a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación.

Podrán acumularse en una demanda pretensiones contra todos los propietarios de los distintos inmuebles que se requieran para la integración inmobiliaria del proyecto o la obra de la entidad estatal.

En el auto admisorio de la demanda, el juez librará oficio al Registrador para que se efectúe la inscripción correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria. Transcurrido el término al cual se refiere el inciso anterior sin que se hubiere presentado la demanda,

la resolución que ordenó la expropiación y las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno, de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

El propietario podrá demandar a la entidad expropiante, al funcionario moroso o a ambos por los perjuicios que hubiere sufrido, en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Si no se hubiere expedido oportunamente la resolución de que trata el artículo 21, o presentada, también oportunamente, la demanda de expropiación, se deberá reiniciar el trámite a partir de la resolución que contenga la orden de compra para que proceda la expropiación nuevamente sobre el mismo inmueble.

Los actos administrativos que, a la fecha de promulgación de la presente Ley, hayan ordenado una expropiación quedarán sin efectos, de pleno derecho sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno si dentro del año siguiente a la fecha de promulgación la entidad que los expidió no presentara la demanda de expropiación correspondiente.

**Artículo 17.** El artículo 27 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o la entidad que cumpla sus funciones, o el perito afiliado a la lonja de propiedad raíz practicará y rendirá los avalúos administrativos especiales que se le soliciten en desarrollo de la presente Ley, a más tardar dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la fecha de recibo de la solicitud de parte de la correspondiente autoridad administrativa o judicial. Practicado el avalúo administrativo especial el Instituto, la entidad que cumpla sus funciones o el perito, dará traslado inmediato a los interesados por cinco (5) días calendario, y si transcurrido ese término no fueren objetados, se entenderán aprobados.

En el caso de la oferta de compra de que trata el artículo 13, el término del traslado empezará a correr desde la fecha de notificación de la oferta.

Si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán dentro del término de traslado del mismo, el Instituto, la entidad que cumpla sus funciones o el perito, las resolverá mediante providencia o dictamen que no admite recurso y que deberá dictarse dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la presentación de las observaciones, salvo que se solicite o requiera la práctica de pruebas que no podrá extenderse por un término superior a diez (10) días, contados a partir de la fecha en que se presenten las objeciones.

**Artículo 18.** El artículo 32 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

El auto admisorio de la demanda y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, salvo la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, serán susceptibles únicamente del recurso de reposición.

El proceso de expropiación terminará si el demandado se aviniere a la venta del inmueble por el precio base de la negociación, actualizado según el índice de costos de la construcción de vivienda de ingresos medios que elabora el Departamento Nacional de Estadística y otorgare escritura pública de compraventa del mismo a favor del demandante.

El proceso de expropiación se adelantará totalmente ante la jurisdicción Contencioso Administrativa. En lo no previsto en la presente Ley, dicho juicio se gestionará de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, en especial por los artículos 451 y siguientes.

Las expropiaciones a las cuales se refiere la Ley 135 de 1961 y normas que la adicionen o reformen continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales sobre el particular.

**Artículo 19.** El artículo 33 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Todas las entidades públicas que hayan adquirido inmuebles a cualquier título o que los adquieran en lo sucesivo, también a cualquier título, deberán aplicarlos a los fines para los cuales fueron adquiridos. En el acto de adquisición se incluirá en forma expresa el fin para el cual fueron adquiridos los inmuebles.

Las entidades públicas dispondrán de un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de adquisición del bien, para cumplir con esta obligación.

Si así no lo hicieren, deberán enajenarlos a más tardar a la fecha de vencimiento del plazo anterior.

Las obligaciones anteriores no se aplicarán a los bienes adquiridos en desarrollo de los literales c), d), e) y k) del artículo 10 y los del artículo 56 de la presente Ley.

Los municipios y las áreas metropolitanas enajenarán sus inmuebles mediante el procedimiento previsto en sus propios Códigos Fiscales o normas equivalentes. A falta de tales normas se aplicarán las disposiciones de la presente Ley. Todas las demás entidades públicas enajenarán dichos bienes mediante el procedimiento de la licitación pública, salvo cuando se trate de la venta a los propietarios anteriores o cuando el precio base de la negociación sea inferior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.

**Artículo 20.** El artículo 34 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

En el evento de la venta, los propietarios anteriores tendrán un derecho preferencial irrenunciable a adquirir los inmuebles por el avalúo administrativo especial que fije el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el procedimiento señalado en la presente Ley y en los mismos plazos en que pagó la entidad adquirente. El avalúo administrativo especial no incluirá las valorizaciones que en su momento no fueron tenidas en cuenta, en los términos del artículo 18. La entidad pública notificará al propietario anterior o a sus causahabientes de su intención de vender y éstos dispondrán de un plazo de dos (2) meses para aceptar o rechazar la oferta. Si éstos no tuvieran interés en adquirirlos o guardaren silencio sobre la oferta durante el término previsto, o la rechazaren, dichos bienes serán vendidos. Será absolutamente nula la venta que se efectúe con pretermisión de lo dispuesto en el presente inciso.

La obligación de las entidades públicas de vender preferencialmente a los propietarios anteriores o sus causahabientes será exigible judicialmente por la vía ejecutiva. Esta acción caducará dos (2) meses después del vencimiento del término de tres (3) años previsto en el artículo anterior. Caducada la acción, cualquier persona interesada podrá exigir que dichos inmuebles se enajenen mediante licitación pública. Cuando un municipio o área metropolitana no hayan previsto la licitación pública para la venta de inmuebles cualquier persona podrá demandar su venta en pública subasta, por la vía ejecutiva.

Para el efecto previsto en el presente artículo, entiéndese por propietarios anteriores a quienes hubieren transferido el dominio de sus inmuebles a la entidad pública.

**Artículo 21.** Por motivos de utilidad pública o de interés social, podrá decretarse la expropiación por vía administrativa de bienes inmuebles urbanos y suburbanos, para destinarlos a los siguientes fines:

a) Ejecución de Planes de Ordenamiento Físico del Territorio y Esquemas de Ordenamiento Territorial;

- b) Ejecución de Planes de Vivienda de Interés Social;
- c) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades;
- d) Ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos;
- e) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones, terminales e intermedias del sistema;
- f) Provisión de espacios públicos urbanos;
- g) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos, y
- h) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio y Esquemas de Ordenamiento Territorial.

**Parágrafo.** Las expropiaciones adelantadas por vía administrativa estarán sujetas a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.

Los motivos de utilidad pública o de interés social invocados para decretar la expropiación por vía administrativa, no serán controvertibles judicialmente.

**Artículo 22.** Dentro del mes (1) siguiente a la promulgación de la presente Ley, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación procedimental para adelantar las expropiaciones por vía administrativa y tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: procedencia de la expropiación; causales; quiénes pueden expropiar y ser expropiados; ante quién se surte y cómo es el trámite de la expropiación; términos, instancias y recursos que pueden interponerse.

**Artículo 23.** Corresponderá a las entidades públicas a las que se refiere el artículo 13 de la presente Ley, ordenar de oficio o a petición de parte la expropiación de los inmuebles y mejoras necesarios para ejecutar planes o proyectos de desarrollo, redesarrollo o renovación urbana.

Dichos planes o proyectos podrán afectar predios o zonas de cualquier tamaño y serán ejecutados por entidades públicas, por los particulares, o entre ambos.

**Artículo 24.** Las personas naturales y jurídicas de derecho privado podrán adquirir los bienes a los que se refiere la presente Ley, vía acuerdo de voluntades o mediante expropiación, siempre que dichos inmuebles estén incluidos en un Plan de Ordenamiento Físico del Territorio o en un esquema de ordenamiento territorial y sean destinados a proyectos de desarrollo, redesarrollo o renovación urbana debidamente aprobados por las autoridades locales.

**Parágrafo.** El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los que se refiere la presente Ley no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre que la negociación se produzca vía de la enajenación voluntaria.

**Artículo 25.** Los particulares que presenten garantía de seriedad a favor de la entidad expropiante, y que sea suficiente a juicio de ésta, podrán solicitar a la nación, entidades territoriales, incluido el Distrito Capital, áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, la expropiación de los inmuebles y mejoras necesarios para ejecutar proyectos de desarrollo, redesarrollo o renovación urbana.

**Parágrafo.** La garantía a que se refiere el inciso anterior tiene el propósito de asegurar que el solicitante de la expropiación, en caso de ser reconocido como demandante, cumpla con las obligaciones procesales y ejecute los proyectos aprobados por las autoridades locales.

**Artículo 26.** La habilitación de un particular para demandar la expropiación se efectuará en la misma providencia de que trata el artículo 13 de la presente Ley.

Habilitado un particular para adquirir un inmueble por expropiación, se le tendrá como demandante para todos los efectos a que hubiere lugar. En el auto admisorio de la demanda, el juez fijará el monto de la caución que deberá prestar el demandante para garantizar el pago de la expropiación. Salvo estipulación en contrario convenida entre expropiante y expropiado, el valor de la indemnización se pagará de contado en la oportunidad señalada en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil. La habilitación de un particular para expropiar un bien sólo podrá tener lugar después de haberse agotado la etapa de la enajenación voluntaria directa que adelante la entidad pública autorizada, y en los términos de la presente Ley.

**Artículo 27.** La etapa de la enajenación voluntaria directa iniciada por una entidad pública o el proceso de expropiación, podrán suspenderse en cualquier momento, cuando se acredite un acuerdo entre un particular interesado y el propietario para la compraventa del bien. Anexo a dicho acuerdo, el particular presentará una garantía o caución en cuantía que fije la entidad pública, que tendrá el propósito de asegurar el cumplimiento de la obligación de ejecutar el proyecto de desarrollo, redesarrollo o renovación urbana en los términos aprobados por las autoridades locales, en el evento de que se perfeccione la compraventa.

Si el acuerdo es incumplido por el propietario del bien, la entidad pública podrá ordenar la expropiación del inmueble mediante la expedición de la resolución de que trata el artículo 13 de la presente Ley.

**Artículo 28.** El artículo 39 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

En la ejecución de los planes de renovación urbana adelantados por las entidades públicas o por particulares en los que sea necesario adquirir o expropiar inmuebles usados como vivienda propia, en los términos preceptuados en esta Ley, se observarán las reglas contenidas en las normas del presente capítulo para la defensa y protección de sus moradores.

**Artículo 29.** El artículo 40 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Cuando el ocupante sea el propietario del inmueble según conste en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, y el proyecto de renovación sea de vivienda, éste tendrá derecho a que le escrituren y entreguen una o más viviendas en el mismo sitio, cuya área total será igual al resultado de dividir el avalúo administrativo especial total del inmueble adquirido o expropiado, descontado el valor de los gravámenes por el costo por metro cuadrado del área desarrollada a la misma fecha del avalúo.

Si el área resultante fuere inferior a la de la unidad básica de vivienda de interés social, el propietario podrá ser objeto del subsidio familiar de vivienda siempre y cuando cumpla con las condiciones establecidas para la adjudicación del mismo con el propósito de continuar habitando en el sitio de la renovación. Podrá también adquirir un área adicional a dicho faltante, pero en este evento el precio de lo adicional y las condiciones de financiación serán las del mercado. Cuando el proyecto de renovación no incluya viviendas, tendrá derecho a reubicación en un proyecto de vivienda de interés social y contará con el subsidio familiar de vivienda.

Lo anterior sin perjuicio de que el propietario opte por recibir el pago en los términos previstos en el capítulo III de la presente Ley o aporte su inmueble en calidad de socio a la empresa que adelanta el Plan o a un contrato de cuentas en participación.

Los propietarios de los inmuebles destinados a fines distintos a vivienda tendrán derecho al mismo tratamiento de que trata el primer inciso del presente artículo.

**Parágrafo.** Las autoridades metropolitanas, distritales y municipales reglamentarán los estímulos tributarios, fiscales y tarifarios

que aplicarán a los inmuebles que sean parte de proyectos de renovación urbana.

**Artículo 30.** El artículo 44 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Son viviendas de interés social aquellas soluciones cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido en el momento de la compra:

a) Inferior o igual a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades que, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tienen hasta cien mil (100.000) habitantes o menos.

b) Inferior o igual a ciento setenta y cinco (175) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades que, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tienen más de cien mil (100.000) habitantes y hasta quinientos mil (500.000).

c) Inferior o igual a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades que, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tienen más de quinientos mil (500.000) habitantes.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, o la entidad que cumpla sus funciones, podrá establecer mediante avalúo si una vivienda o conjunto de viviendas tiene o no el carácter de interés social, a petición de cualquier persona o institución pública o privada.

En las áreas metropolitanas el intervalo aplicable se determinará por la población del municipio con mayor número de habitantes.

Los municipios deberán reservar en sus planes de ordenamiento físico del territorio o esquemas de ordenamiento territorial un área suficiente para adelantar programas de vivienda de interés social.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional podrá modificar los límites establecidos por este artículo y el 119 de la presente Ley, cuando el incremento del salario mínimo difiera del índice de precios de la construcción de vivienda registrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

En todo caso los límites de precio a que se refiere el presente artículo corresponden a los precios de las viviendas terminadas. El Gobierno Nacional reglamentará los precios de los lotes urbanizables, de los lotes con servicios y las unidades básicas.

Igualmente establecerá el límite de precio de las viviendas de interés social subsidiables de acuerdo con el déficit habitacional, el volumen de la población pobre del municipio y los recursos disponibles para el subsidio.

**Artículo 31.** El artículo 58 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Las entidades públicas del orden nacional transferirán el dominio de los inmuebles de su propiedad, que sean bienes fiscales y que se encuentren ocupados, habitados y destinados a vivienda de interés social, con antelación al 28 de julio de 1988, a los respectivos poseedores. Dicha transferencia se hará en calidad de subsidio familiar de vivienda en especie de acuerdo con lo establecido en la Ley 3a. de 1991 y su reglamento. Las demás entidades públicas podrán transferir el dominio en los términos establecidos en el presente artículo.

No se transferirá el dominio de los bienes de uso público, ni de los bienes fiscales destinados a salud y educación que hayan sido contemplados dentro del respectivo plan de ordenamiento territorial y en el plan de desarrollo del municipio, ni de los bienes baldíos, ni de los bienes que hayan sido declarados como reserva ambiental, ni de los bienes esenciales para el desarrollo prioritario del país.

Tampoco procederá la transferencia cuando se trate de zonas insalubres o que presenten riesgos para la población.

**Parágrafo.** La transferencia del dominio a que se refiere el presente artículo se realizará de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso los inmuebles cuya propiedad se adquiera conforme a las disposiciones de este artículo tendrán las mismas limitaciones de las viviendas adquiridas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda.

**Artículo 32.** Adiciónase el artículo 63 de la Ley 9a. de 1989 con el siguiente párrafo:

**Parágrafo.** Al expedir las licencias de urbanismo y construcción se cumplirán las normas dispuestas en la Ley 99 de 1993 y su reglamento sobre licencias ambientales, sin que la expedición de éstas constituya trámite adicional al de aquellas.

**Artículo 33.** Previamente a la expedición de las licencias de urbanismo y construcción contempladas en el artículo 63 de la Ley 9a. de 1989, los municipios zonificarán la ciudad con arreglo a sus características urbanísticas, de espacio público y estratificación socioeconómica.

Para extender las licencias de urbanismo se tendrán en cuenta las afectaciones viales y de protección ambiental, y las cesiones de espacio público y zonas verdes. Para librar las autorizaciones de construcción se observarán las normas de aislamientos y empates, alturas y parqueos públicos y privados. Los anteriores serán los requisitos a tener en cuenta al emitir la licencia.

Tanto el urbanizador como el constructor deberán cumplir con las normas urbanísticas y arquitectónicoconstructivas relacionadas con los códigos de recursos naturales, sismorresistente y paisaje urbano. En caso de incumplimiento de estas normas el permiso quedará derogado de pleno derecho y, si hubiere construcción, la obra será demolida, sin perjuicio de las sanciones legales establecidas.

**Artículo 34.** Cuando se incorporen áreas al perímetro urbano, previstas en el Plan de Ordenamiento Físico del Territorio, los propietarios de las tierras afectadas asumirán los costos de las redes de servicios, de la infraestructura vial y de los equipamientos.

Estos procesos se realizarán mediante la modalidad de proyecto urbano y se ejecutarán por los sistemas de reajuste de tierras o de gestión establecidos en el plan de ordenamiento territorial, buscando la justa distribución de cargas y beneficios entre los propietarios de los predios afectados. La ley y el reglamento definirán los parámetros que se tendrán en cuenta para adelantarlos.

En los procesos de incorporación de tierras al perímetro urbano los municipios y distritos deberán cobrar la contribución para el desarrollo municipal de que trata el artículo 106 de esta Ley, la cual podrá pagarse en dinero o con parte de la tierra urbanizada en desarrollo del proyecto.

En todo caso, el plan de ordenamiento territorial especificará las áreas a desarrollar mediante la modalidad de proyectos urbanos.

**Parágrafo.** El Plan de Ordenamiento Físico del Territorio definirá las excepciones a lo establecido en el inciso primero del presente artículo, únicamente para los terrenos destinados a la provisión de vivienda de interés social o de otros equipamientos colectivos establecidos en el mismo. En tal caso, el municipio participará en la financiación de las obras de dotación de los terrenos, con la condición expresa de su aplicación a tales fines.

**Artículo 35.** La modalidad de proyecto urbano se refiere al diseño integral de una porción de ciudad, con localización de usos,

equipamientos y espacios colectivos, normativa urbanística y de construcción que determine las calidades espaciales, con un procedimiento de gestión y de ejecución definido, mediante operaciones urbanísticas a cargo de sus propietarios y con la participación de la administración local. El Gobierno señalará las directrices y las formas de gestión para adelantar estos proyectos.

El proyecto urbano podrá incluir varios predios, independientemente del número de propietarios o unidades catastrales que lo conformen.

El desarrollo de terrenos no urbanizados se realizará en áreas determinadas como urbanizables y se gestionará mediante procesos de urbanización tradicional o la modalidad de proyectos urbanos. Las mismas modalidades se aplicarán a los procesos de intervención urbanística en zonas desarrolladas.

**Artículo 36.** Adiciónase el artículo 77 de la Ley 9a. de 1989 con el siguiente párrafo:

Parágrafo. Los particulares, por iniciativa propia, también podrán utilizar los mecanismos de gestión a los que se refiere el presente artículo.

**Artículo 37.** Definida el área del proyecto urbano, bastará la participación del 50% de los propietarios siempre que éstos abarquen al menos el 60% del terreno para iniciarlo, cuando es por el sistema de reajuste de tierras. Los propietarios que no cooperen podrán ser expropiados de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

Las autoridades metropolitanas, distritales y municipales reglamentarán los estímulos tributarios, fiscales y tarifarios que aplicarán a los inmuebles que hagan parte de proyectos de reajuste de tierras o integración inmobiliaria, ya se trate de proyectos mixtos, privados o públicos.

Los inmuebles producto de proyectos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria que impliquen aumento de la densidad habitacional, estarán exentos del pago de la contribución de desarrollo municipal a que se refiere el artículo 106 de la presente Ley.

**Parágrafo.** Las autoridades metropolitanas, distritales y municipales competentes reglamentarán los gravámenes tributarios, fiscales y tarifarios que aplicarán a los inmuebles que, formando parte de un ámbito de gestión de reajuste de tierras e integración inmobiliaria, no participen en su desarrollo. En este caso se cobrará la tasa de contribución de desarrollo municipal.

**Artículo 38.** El artículo 79 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

En desarrollo del principio constitucional según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio, o en los Esquemas de Ordenamiento Territorial, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Municipal.

**Parágrafo.** Se presume que un inmueble está sustraído de toda función social cuando la zona donde se encuentra ubicado está dotada de los servicios públicos indispensables y ha permanecido sin urbanizarse o construirse, tratándose de terrenos, o desocupados, en caso de edificaciones, por un lapso igual o superior a dos (2) años.

**Artículo 39.** El artículo 81 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

La iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio prevista en el artículo anterior procederá cuando las obras físicas de

urbanización y construcción no se inicien dentro del término señalado y se referirá únicamente a la parte no desarrollada o construida.

El término de dos (2) años de que trata el artículo anterior empezará a contarse desde la fecha de la expedición del acuerdo mediante el cual se declara el inmueble o inmuebles como de desarrollo o construcción prioritarios y se prorrogará hasta por un período adicional de un (1) año si el tamaño del proyecto lo justificare y se demostrare que la obra ha avanzado razonablemente. La prórroga deberá solicitarse antes del vencimiento del respectivo plazo y no se procederá a la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio mientras la autoridad no decida sobre la solicitud.

**Artículo 40.** El artículo 83 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

La resolución mediante la cual se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio será inscrita por el alcalde en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los tres (3) días siguientes a su ejecutoria.

**Artículo 41.** El artículo 84 de la Ley 9a. de 1989, quedará así:

Los propietarios tendrán un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la resolución mediante la cual se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio, para solicitar la práctica de pruebas. Para decretarlas, el término será de cinco (5) días y para la práctica de las mismas el plazo será de diez (10) días. La resolución mediante la cual se declara la extinción del derecho de dominio deberá dictarse dentro de los diez (10) días siguientes. Si vencido este término no se ha dictado, cesará todo procedimiento y la inscripción que se hubiere efectuado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos quedará sin efecto alguno de pleno derecho, sin necesidad de ningún pronunciamiento administrativo. El registrador deberá cancelar la inscripción correspondiente, a solicitud de cualquier persona previa constatación del hecho.

**Artículo 42.** El artículo 85 de la Ley 9a. de 1989 quedará así: Cuando existan dificultades generales de financiación o mercado, demostradas por los propietarios, éstos podrán solicitar al alcalde prórroga del plazo concedido para cumplir con lo establecido en el artículo 81 de la presente Ley. Los alcaldes podrán conceder una o varias prórrogas sucesivas sin que ellas, sumadas, excedan los doce (12) meses.

**Artículo 43.** El artículo 86 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Corresponderá al alcalde, mediante resolución motivada, declarar la extinción del derecho de dominio de los inmuebles que no cumplan una función social, a favor del respectivo municipio. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Físico del Territorio o con los esquemas de Ordenamiento Territorial, y en defecto de éstos, de conformidad con el uso que le asigne la Oficina de Planeación Municipal.

**Artículo 44.** El artículo 88 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

La resolución que ordene la extinción del derecho de dominio será notificada verbalmente a quien apareciere inscrito como propietario del respectivo bien, y a los demás titulares de derecho reales inscritos, dentro de los cinco (5) días siguientes al de su expedición. Adicionalmente, se fijará una copia de dicha resolución en el inmueble objeto de la declaratoria de extinción de dominio.

Simultáneamente y durante igual término se le notificará por edicto que permanecerá fijado en la Alcaldía y se ordenará la comunicación de la parte resolutoria de la misma en un diario de amplia circulación en el municipio y en una radiodifusora que opere en el mismo sitio.

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviarán a todas las direcciones que allí aparezcan, copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la Oficina de Catastro respectiva.

**Artículo 45.** El artículo 89 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

El acto que declare la extinción del derecho de dominio será inscrito por el alcalde en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras ésta subsista ninguna autoridad podrá conceder licencia de urbanización o construcción, o de uso y funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la extinción de dominio. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.

**Artículo 46.** El artículo 90 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Contra la resolución que declare la extinción del derecho de dominio sólo cabrá, por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes al de su notificación personal o a la desfijación del edicto, según el caso. La presentación oportuna del recurso de reposición suspenderá su ejecución. Transcurrido el término de un (1) mes contado a partir de la interposición del recurso de reposición contra la resolución de que trata el inciso anterior sin que se hubiere resuelto, éste se entenderá negado y la autoridad competente no podrá resolverlo, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar.

**Parágrafo 1º.** Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente.

**Parágrafo 2º.** En los municipios de menos de cien mil (100.000) habitantes operará el silencio administrativo positivo.

**Artículo 47.** El artículo 91 de la Ley 9a. de 1989 quedará así: El procedimiento de expedición de la resolución que declare la extinción del derecho de dominio podrá ser revisado por el Tribunal Administrativo competente en única instancia. La acción de revisión caducará, según el caso, al cabo de dos (2) meses contados a partir del día de la notificación de la resolución que resuelva el recurso de reposición, o contados a partir del mes (1) siguiente a la interposición del recurso de reposición, siempre que éste no haya sido resuelto. La resolución que declara la extinción del derecho de dominio podrá ser objeto de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo. Si se decretare la nulidad de dicha resolución se indemnizará al propietario y se le restituirá el inmueble en el estado original, anterior al acto anulado. Si no fuere procedente la restitución anterior se indemnizará plenamente al propietario por los perjuicios sufridos.

**Artículo 48.** El artículo 93 de la Ley 9a. de 1989 quedará así:

Los inmuebles objeto de la declaratoria de extinción del derecho de dominio deberán ser efectivamente usados o destinados a los fines previstos en la resolución respectiva dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que haya quedado en firme tal declaratoria.

Vencido el término sin que se le hubiese dado al bien el fin previsto, se deberán enajenar dichos inmuebles conforme a lo previsto en el Capítulo III de la presente Ley.

En este caso, los propietarios anteriores y sus causahabientes no tendrán derecho de preferencia para readquirir los inmuebles.

**Artículo 49.** El artículo 8 de la Ley 3a. de 1991 quedará así:

El subsidio familiar de vivienda será restituible al Estado cuando el beneficiario transmita el dominio de la solución de vivienda, o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco (5) años desde la fecha de asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas en el reglamento. En todo caso, antes de transferir el dominio, deberá restituir el subsidio a la entidad otorgante.

**Artículo 50.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*Aurelio Iragorri Hormaza*

Senador de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes Histórico-Legislativos.

La anarquía generada por el desmedido crecimiento de las grandes ciudades constituye un rasgo característico de los países del Tercer Mundo. Colombia no escapa a este fenómeno y sus graves problemas urbanos cada día se tornan más complejos. Lo anterior es fruto de una inadecuada planificación que abarque al mismo tiempo las dimensiones urbana y rural, y tenga en cuenta los rasgos distintivos de cada una de ellas de forma que un acertado diagnóstico del momento histórico concreto permita determinar: las metas y prioridades a lograr -tanto a corto como a mediano y largo plazos-, los instrumentos para alcanzarlas y las medidas de política que impelen su cristalización. La resolución de tales dificultades sólo podrá conseguirse mediante la planeación integral. ¡No existe alternativa diferente!

La superación del caos urbano exige tener en cuenta tres variables que se intervenculan y condicionan recíprocamente:

a) La Urbanización: densa concentración poblacional en un espacio de territorio relativamente reducido con una estructura compleja de organización.

b) La Política Urbana: pautas de acción general que pretenden incorporar a los planes de desarrollo económico, social y ambiental, un área espacial prefijada, y

c) La Estructura Espacial: conjunto de urbanizaciones que deberán beneficiarse con las políticas socioeconómicas y ambientales instrumentadas por el Estado.

Todo proceso de urbanización es menester elucidarlo como la expresión espacial de un sistema productivo, social y político. El intervencionismo estatal debe encaminarse hacia el ordenamiento y reordenamiento urbano y a proveer los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Concebir que el crecimiento económico y las fuerzas del mercado, por sí solas, pueden solucionar los problemas ecosociales, físicos y ambientales, es un craso error. Con inversiones en obras de infraestructura, en industrias, o en servicios localizados en función de las ventajas adquiridas por las minorías dominantes, no se resuelven las intrincadas dificultades urbanas. Los anteriores gobiernos aplicaron dicho esquema obteniendo, entre otras, las siguientes secuelas:

Indiscriminada localización de las industrias; destrucción del paisaje natural; contaminación del aire y el agua; pésima eliminación de los residuos; destrucción de la malla vial; aumento del parque y el tráfico automotor; lotes de "engorde" y loteos innecesarios; carencia de servicios públicos e infraestructura social; déficit de vivienda de interés popular; áreas agrícolas anexadas al casco urbano; insuficiencia de escuelas, hospitales y lugares de recreación; arrasamiento de parques naturales y zonas verdes; invasión de espacios públicos; incomunicación entre las áreas

urbanas y de éstas con las rurales; incremento en el costo de la tierra y su incidencia en el precio final de la vivienda; alejamiento de la población trabajadora de los lugares de empleo; construcción de extensas áreas de la ciudad mediante el esfuerzo personal de sus habitantes; expansión de la urbe sin las inversiones indispensables; crecimiento desordenado de la ciudad sin límites físicos ni demográficos; aumento de los costos de operación urbana; subutilización de los recursos humanos; marginamiento político, económico y social de amplios sectores de la población; depauperación general e inseguridad creciente. En breve, la tugurbanización de la ciudad.

Conscientes del desorden urbano, de la imperativa necesidad de superarlo y de prever el desarrollo futuro de las ciudades, sucesivas administraciones expidieron reglamentos y normas orientadas a conjurar la crisis. Lo propio hicieron algunos congresistas y grupos políticos en diferentes períodos legislativos. Estos esfuerzos fracasaron en razón a su concepción unilateral y parcializada sobre la cuestión urbana, a los intereses económicos y políticos momentáneos, y a la carencia de una visión global que polienfocara el problema. Así lo demuestran distintas iniciativas que no fueron aprobadas o que resultaron negadas por disímiles razones: Proyecto de ley de Techo (MRL, 1960); Proyecto de ley presentado por Hernán Toro Agudelo (1964); proyecto de vivienda y desarrollo urbano (Ministerio de Desarrollo Económico, 1969); proyecto de reforma urbana integral, de Mariano Ospina Hernández (1970); proyecto de reforma urbana (Ministerio de Desarrollo Económico, 1971); proyecto para crear las bases del ordenamiento urbano, presentado por Luis Carlos Galán Sarmiento (1978); Ley 61 de 1978, orgánica del desarrollo urbano (declarada inconstitucional por la CSJ); Proyecto de ley sobre expropiación de inmuebles (Ministerios de Desarrollo Económico, Hacienda y Justicia, 1982); proyecto para promover el mejoramiento y ordenado crecimiento de las ciudades (N.L., 1985); proyecto que declara de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles urbanos y autoriza la extinción del dominio, de Edmundo López Gómez (1985); proyecto que establece las normas básicas para una reforma urbana (UP, 1986); proyecto sobre utilización de predios urbanos, zonas de influencia en las ciudades y cabeceras municipales, presentado por Javier García Bejarano (1986).

## 2. Precedentes legales de la Ley 9a. de 1989.

Durante la administración de Virgilio Barco Vargas fue presentado ante el Congreso el Proyecto de ley No. 62 de 1986, "por la cual se dictan normas sobre compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", del que fui ponente con el Primer Magistrado de la Nación, doctor Ernesto Samper Pizano. El agotamiento del período legislativo impidió que dicha iniciativa fuera aprobada y sancionada como Ley de la República.

Sin embargo, el pliego modificatorio que recomendamos al texto original serviría posteriormente al gobierno de basamento para elaborar el Proyecto de ley No. 12 de 1988, "por la cual se dictan normas sobre planes integrales de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", del que también fui ponente con el doctor Samper y que, a la postre, se convertiría en la Ley 9a. de 1989.

La primera iniciativa enunciada contemplaba dos aspectos fundamentales:

a) La adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, y

b) La adquisición y expropiación de bienes por los particulares. Los ponentes la adicionamos y complementamos con tres capítulos, a saber:

a) La legalización de tierras para viviendas de interés social y sanciones para los urbanizadores.

b) La extinción del derecho de dominio sobre inmuebles urbanos, y

c) La creación de bancos de tierras.

El segundo proyecto del gobierno acogió el documento reformativo que propusimos y, además, regló lo atinente a los planes integrales de desarrollo municipal.

Tal es la génesis de la Ley 9a. de 1989.

## 3. Ley 9a. de 1989.

Constituye el instrumento legal por excelencia para afrontar y solucionar los complejos problemas de la urbanización. Sin embargo, dista mucho de ser una ley perfecta, como acontece con toda creación legislativa. No obstante es una norma mejorable y para colocarla a la altura de las exigencias históricas es imprescindible introducirle las modificaciones necesarias, llenar los vacíos existentes y armonizarla con las disposiciones constitucionales y legales dictadas después de su promulgación. A lo largo de sus diez capítulos, la Ley 9a. de 1989 trata los temas relacionados con la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para la vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras y la integración y reajuste de tierras, la extinción del dominio sobre inmuebles urbanos, los instrumentos financieros para la reforma urbana y, finalmente, disposiciones varias.

Los principios rectores que informan el contenido de la Ley de Reforma Urbana (9a. de 1989) podemos abreviarlos así:

a) Derecho a la ciudad: El despoblamiento del agro motivado por la falsa imagen que proyectan los medios de comunicación masiva, por los vendedores de paraísos y por la violencia rural, entre otros, hace que la avalancha campesina engrose irracionalmente la población de las ciudades, entes totalmente desprovistos de elementos para satisfacer la demanda por servicios públicos, soluciones habitacionales, espacios de locomoción, recreación, salud y educación. La Ley de Reforma Urbana obliga al Estado a resolver afirmativamente estas exigencias públicas que se traducen en el derecho a la ciudad debidamente dotada de bienes y servicios para el beneficio de sus moradores. "Se trata de una atribución social que abarca desde el derecho a la planeación y al espacio público... hasta el derecho elemental a los servicios públicos".

b) Informalidad urbana: El imán ciudadano atrae perversamente a la población rural con la ficticia ilusión de solucionar sus apremiantes necesidades. ¡Nada más engañoso! La urbanización crece espontáneamente, carente de planificación, en zonas de alto riesgo, sin asistencia básica, sin servicios públicos ni títulos de índole alguna. ¡Es el caos, la anarquía! La Ley 9a. de 1989 consagra taxativamente los instrumentos para resolver tales circunstancias de informalidad urbana, "inscritos dentro del marco general de referencia del Plan de Desarrollo".

c) Plusvalía Urbana: Algunas personas inescrupulosas disfrutan ilícitamente del arduo esfuerzo de sus conciudadanos y, sin aportar labor ni inversión, se apropian del quehacer ajeno haciendo que sus inmuebles se valoricen indebidamente por el simple paso del tiempo, conducta a todas luces punible. El crecimiento y desarrollo de la ciudad, la ampliación de sus espacios y servicios, el uso de sus suelos y la permisividad de las reglas urbanísticas, generan un mayor valor que es irregularmente apoderado por algunos particulares avivatos "como cuando se trata de los denominados lotes de engorde o del negocio que a costa de la necesidad de vivienda

realizan urbanizadores inescrupulosos, verdaderos delincuentes urbanos, los urbanizadores piratas". La Ley de Reforma Urbana reguló estos fenómenos estableciendo un equitativo reparto entre los ciudadanos de la referida plusvalía.

d) Racionalidad Urbana: El crecimiento caótico de las urbes, la reiterada inobservancia de los deberes ciudadanos por parte de las autoridades públicas y de la ciudadanía, la anarquía generada por el desorden y la falta de planeación urbana, son algunos de los problemas que la Ley 9a. de 1989 trató de solucionar corrigiendo "la tendencia al crecimiento caótico de nuestras ciudades", introduciendo "factores de orden en su crecimiento que aseguren una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus obligaciones sociales", renovando "la parte céntrica de las mismas sin afectar a sus moradores", reintegrando y desarrollando "de manera concertada tierras antes no utilizadas" densificando "el aprovechamiento de sus espacios".

e) Instrumentos Financieros: Se dirigen hacia la financiación de tres objetivos centrales, a saber: Proyectos de construcción, mejoramiento y sustitución de viviendas de interés social; proyectos de construcción, dotación y mejoramiento de servicios públicos domiciliarios, concediendo especial importancia a los programas de acueducto y alcantarillado; financiación de tierras usando los procedimientos de adquisición voluntaria y expropiación.

Se crean, entre otros, los siguientes instrumentos: "pagarés de reforma urbana" para pagar el precio de los predios o la indemnización; "bonos de reforma urbana" cuyo producido se destinará a la financiación de proyectos urbanos; "contribución al desarrollo municipal" a cargo de propietarios y poseedores de terrenos que adquieran plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal; "impuesto de estratificación socioeconómica" a cargo de propietarios y poseedores de viviendas en los estratos alto y medio; "cédulas de ahorro y vivienda" emitidas con el respaldo del capital y cartera del Banco Central Hipotecario.

La Ley de Reforma Urbana establece la obligación que tienen los municipios de elaborar sus Planes de Desarrollo y donde no los hay, faculta a la Oficina de Planeación Departamental para formularlos, determinando un trámite simplificado para su consideración y aprobación.

En cuanto al espacio público, introdujo nuevos elementos en la definición del concepto, reglamentó el tema de las afectaciones urbanas y el ejercicio de las acciones populares para su defensa.

En lo relativo a la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación consagra las causales de expropiación, los entes con capacidad expropiatoria, las garantías de defensa de los particulares expropiados y los procedimientos a seguir. Estableció una causal de terminación del proceso de revisión de la resolución administrativa de expropiación e introdujo cláusulas de responsabilidad por mala conducta para los funcionarios morosos o negligentes. Reglamentó las condiciones de pago, los plazos e intereses, teniendo en cuenta el tamaño de los inmuebles y el peso de los mismos dentro del patrimonio de los afectados. Igualmente obligó al Estado a destinar los predios expropiados al fin manifestado en la resolución expropiatoria o en el acto de enajenación.

En el capítulo sobre la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana determinó que los particulares que los desarrollen tienen las mismas obligaciones que las consignadas en la Ley para el Estado. En el acápite sobre la legalización de viviendas de interés social estableció rangos de diferenciación ajustados a las realidades municipales, teniendo en cuenta el número de habitantes; definió el "sistema de financiación de viviendas de interés social", los nuevos avalúos para este tipo habitacional y la

eliminación de requisitos al momento de la escrituración; determinó el "derecho a los servicios públicos" para sus moradores y la obligación del Estado de suministrárselos. Aumentó los términos para adquirir el derecho de dominio mediante la prescripción.

En lo tocante a las licencias y sanciones urbanísticas reguló drásticamente el fenómeno de los abusos urbanos, facilitó la intervención de los vecinos en la discusión de las decisiones que puedan afectar su hábitat, graduó la cuantía de las multas y estableció una póliza de estabilidad que garantice a los compradores la calidad de la vivienda.

En el capítulo relacionado con los bancos y la reintegración de tierras facultó a los Alcaldes para ejercer el derecho de preferencia y dotar a los municipios de mayores recursos para adquirir tierras. De la misma manera posibilitó que el Estado urbanizara y construyera viviendas de interés social.

Finalmente, regló lo atinente a la extinción del derecho de dominio, determinó su trámite y distinguió entre el proceso administrativo que debe preceder a su declaratoria, la fase probatoria, la defensa del particular, y la extinción propiamente dicha. Además, consagró un régimen de causales de fuerza mayor y caso fortuito para que el afectado pueda ejercer su defensa.

La expedición de la Carta Política de 1991 marcó importantísimos cambios en la vida institucional, económica, social, política y ambiental del país. La cuestión urbana no fue ajena a las materias que trataron los constituyentes y así quedó consignado en el Estatuto Supremo. De ahí el interés de poner a tono con sus mandatos las normativas que reglan la Reforma Urbana, de tal manera que ésta cobre actualidad y respete los preceptos constitucionales. Lo propio puede predicarse de la Ley 152 de 1994, Orgánica de Planeación, de las Leyes 2a. de 1991 y 3a. de 1991, y 99 de 1993, prescripciones que de una u otra forma atañen al asunto urbano. Conforme a lo expuesto se dejan de lado los planes de desarrollo municipal y se aboga por los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio y los Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Se introducen modificaciones cardinales en lo tocante a los plazos estipulados para el trámite de la negociación voluntaria directa, la expropiación y la extinción del derecho de dominio, términos que siempre han insidido de manera negativa en la agilización de la reforma urbana por su extrema e ilógica dilación; todo ello orientado a resolver en el menor lapso posible una de las reivindicaciones más sentidas de los colombianos.

De igual manera, se faculta al Gobierno Nacional para que reglamente la expropiación de inmuebles urbanos por vía administrativa, camino expedito para solucionar dificultades impredecibles e imprevisibles cuando el interés social o la utilidad pública así lo exijan.

Se revive la expropiación por los particulares, culminada la negociación voluntaria directa con las entidades públicas, cuando los dueños renuentes a cumplir con la función social de la propiedad no quieran urbanizar o construir, oponiéndose al progreso económico, social o ambiental.

Las variaciones, adiciones y supresiones propuestas al articulado de la Ley 9a. de 1989 son las siguientes:

**Artículo 1º.** Armoniza el artículo 1º. de la Ley 9a. de 1989 con las normas expedidas posteriormente (Leyes 152 de 1994 y 99 de 1993), acatando la Constitución Política de 1991. Busca que los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio concuerden tanto con los planes de desarrollo municipal, como con los planes y agendas ambientales. Clasifica los diferentes tipos de planes de ordenamiento físico del territorio de acuerdo con el número de habitantes

y establece que en las áreas metropolitanas prevalecerá el plan aprobado por la Junta Metropolitana.

**Artículo 2º.** Establece los elementos que deben contener los planes generales de ordenamiento físico del territorio. En líneas generales, conserva los mismos factores determinados por el artículo 2º de la Ley 9a. de 1989, aunque ya no se refiere a planes de desarrollo.

Introduce la clasificación y la delimitación del suelo en áreas urbanas, suburbanas y rurales; la estrategia para implementar proyectos de renovación urbana, de habilitación y mejoramiento de los barrios; los mecanismos de gestión para desarrollar el plan de ordenamiento; delega en el Gobierno Nacional la potestad de reglamentar el contenido y alcance de los planes básicos y de los esquemas de ordenamiento; finalmente, preceptúa la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Físico del Territorio de acuerdo con cada plan de desarrollo aprobado.

**Artículo 3º.** Señala que el Plan de Ordenamiento Físico debe ajustarse al plan estratégico y al programa de inversiones del municipio; contendrá la programación de actividades, recursos a utilizar, entidades ejecutoras y tiempo de duración.

**Artículo 4º.** Estipula que el Gobierno Nacional, mediante la expedición de un reglamento, establecerá las categorías de cada una de las clases de suelos, concretando los criterios urbanísticos que deben tener en cuenta los municipios.

**Artículo 5º.** Dispone que cuando en la Ley 9a. de 1989 se hable del plan de desarrollo municipal se refiere al contenido del Plan de Ordenamiento Físico del Territorio; y cuando alude al plan de desarrollo simplificado se ocupa de los esquemas de ordenamiento territorial.

**Artículo 6º.** Ordena a las administraciones municipales a definir los planes parciales de conservación, renovación, desarrollo, expansión urbana y mixtos, ajustándose al Plan de Ordenamiento Físico del Territorio. Manda a incluir en los planes zonales los mecanismos de gestión urbanística aplicables, los sistemas de financiación, y los incentivos tributarios y no tributarios. Dispone que las administraciones municipales y distritales definan prioridades teniendo en cuenta sus potencialidades económicas y urbanísticas.

**Artículo 7º.** Define los planes parciales de conservación y renovación, y los planes de desarrollo y expansión.

**Artículo 8º.** Determina que la evaluación de gestión y resultados tanto en lo relacionado con políticas urbanas como proyectos de inversión, prescrita por el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), será realizada por el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico.

**Artículo 9º.** Establece la forma de incorporar el espacio público, registrando la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del respectivo municipio y deslindando las áreas públicas y las privadas.

**Artículo 10.** Dispone que el avalúo catastral también puede ser practicado por un perito afiliado a la lonja de propiedad raíz; la notificación de la adquisición del inmueble se hará personalmente al propietario y simultáneamente por edicto; reduce el término para inscribir el oficio que dispone la adquisición.

**Artículo 11.** Reduce sustancialmente los términos para celebrar la promesa de compraventa, el contrato de compraventa y otorgar la escritura pública.

**Artículo 12.** Acorta al propietario el plazo para guardar silencio sobre la oferta o rechazar el intento de negociación.

**Artículo 13.** Merma los términos para que la entidad adquirente expida la resolución de expropiación, la cual será notificada simultáneamente en forma personal y por edicto, y para que el propietario interponga el recurso de reposición.

**Artículo 14.** Disminuye el plazo para que la entidad expropiante resuelva el recurso de reposición. Reduce el término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho y para que el Tribunal Administrativo dicte sentencia. Consagra la prelación de los procesos de expropiación sobre los demás negocios.

**Artículo 15.** Culmina el proceso de expropiación con la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo. Si ésta es adversa a las intenciones de la entidad expropiante, deberá restituir los bienes e indemnizar los perjuicios.

**Artículo 16.** Acorta el término para presentar la demanda de expropiación, una vez en firme la respectiva resolución.

**Artículo 17.** Reduce los plazos para que las entidades estatales o los peritos practiquen y rindan los avalúos administrativos especiales y los interesados los objeten, presenten observaciones a los mismos y soliciten pruebas.

**Artículo 18.** Ordena que el proceso de expropiación se tramite totalmente ante la jurisdicción Contencioso Administrativa.

**Artículo 19.** Disminuye el término para que las empresas públicas destinen los inmuebles a los fines para los que fueron adquiridos.

**Artículo 20.** Prescribe que la acción ejecutiva de venta preferencial a los propietarios anteriores o sus causahabientes caduca a los dos meses de vencido el plazo para que las empresas públicas cumplan con sus obligaciones.

**Artículo 21.** Introduce la expropiación de inmuebles por vía administrativa, cuando motivos de utilidad pública o de interés social así lo exijan, y regla taxativamente la destinación de los mismos. Dichas expropiaciones estarán sujetas a posterior acción contencioso administrativa.

**Artículo 22.** Faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la expropiación por vía administrativa y le fija criterios mínimos para hacerlo.

**Artículo 23.** Dispone que las empresas públicas ordenarán la expropiación de los inmuebles necesarios para ejecutar, por sí mismas o con los particulares, planes y proyectos urbanos.

**Artículo 24.** Establece que las personas naturales y jurídicas de derecho privado pueden adquirir mediante acuerdo de voluntades o por expropiación los inmuebles que, haciendo parte de un plan aprobado por las autoridades locales, sean destinados a proyectos urbanos.

**Artículo 25.** Ordena que cuando los particulares presenten garantía de seriedad suficiente a favor de las entidades públicas podrán solicitar la expropiación de inmuebles para ejecutar proyectos urbanos.

**Artículo 26.** Decreta que, agotada la etapa de enajenación voluntaria directa adelantada por la entidad pública, el particular habilitado para adquirir un inmueble por expropiación será tenido como demandante y el juez fijará el monto de la caución para garantizar el pago de la indemnización.

**Artículo 27.** Dispone que cuando se acredite un acuerdo de compraventa entre un particular interesado y el propietario podrá suspenderse la negociación directa o la expropiación. El particular prestará la caución que fije la entidad pública para garantizar el cumplimiento del proyecto urbano. Si el propietario incumple podrá ser expropiado.

**Artículo 28.** Señala que cuando sea necesario adquirir o expropiar viviendas usadas propias para desarrollar planes de renovación urbana, por parte de particulares o entidades públicas, se observarán las reglas de protección a los moradores (Capítulo IV, Ley 9a. de 1989) en los términos definidos en la presente Ley.

**Artículo 29.** Fracciona el inciso 1º del artículo 40 de la Ley 9a. de 1989, segmentándolo en dos partes. La primera queda idéntica.

La segunda lo modifica: confiere al propietario la posibilidad de obtener el subsidio familiar de vivienda si cumple con las condiciones establecidas para ello y si su propósito es continuar viviendo en la zona de renovación, siempre que el área resultante sea inferior a la de una unidad básica de vivienda de interés social. Cuando el proyecto de renovación no incluya viviendas, el propietario tendrá derecho a que se le reubique en un proyecto de vivienda de interés social y contará con el subsidio familiar de vivienda.

Precisa que los dueños de inmuebles con destinación diferente a vivienda tienen derecho al mismo tratamiento del que trata el inciso 1º del artículo 40 de la Ley 9a. de 1989.

Finalmente, añade un párrafo alusivo a los estímulos tributarios, fiscales y tarifarios que las autoridades metropolitanas, distritales y municipales, aplicarán a los inmuebles que hagan parte de proyectos de renovación urbana.

**Artículo 30.** Comparados los artículos 44 de la Ley 9a. de 1989 y 3º de la Ley 2a. de 1991 (modificatorio del anterior), no cabe duda de que el primero tiene un contenido, alcance, redacción y precisión, superiores al segundo; es menester retornar al primer texto legal citado para hacerle las claridades y actualizaciones indispensables. En principio conserva el contenido del artículo 44; cambia los precios tope de adquisición o adjudicación y adiciona aclaraciones, en el párrafo: el índice de precios de la construcción se refiere a vivienda; el límite de precios corresponde a los de habitaciones terminadas; reglamentación del Gobierno Nacional de los precios de los lotes urbanizables y con servicios, y de las unidades básicas; precio tope de la vivienda de interés social de acuerdo con el déficit habitacional, volumen de población y recursos disponibles para el subsidio.

Consideramos pertinente introducirles cambios de fondo a los costos de adquisición o adjudicación, variaciones que ameritan las explicaciones y análisis cuantitativo y cualitativo del caso.

Las cifras ajustadas del censo realizado por el DANE en 1993 arrojaron un total de 35.886.280 colombianos, de los cuales 26.168.275 (72.92%) viven en las áreas urbanas y 9.714.415 (27.07%) en las zonas rurales.

Partiendo de los anteriores resultados podemos afirmar, sin duda alguna, que Colombia es un país predominantemente urbano. En las 32 ciudades capitales de departamento habitan 16.281.023 personas, equivalentes al 45.36% de la población total y al 62.21% de los pobladores de áreas urbanas. En efecto, 10 capitales con menos de 100 mil habitantes (Leticia, Arauca, Yopal, Inírida, San José del Guaviare, Mocoa, Mitú, Puerto Carreño, Florencia y San Andrés) contenían una población de 356.708 personas (2.19% del total urbano). 16 capitales con una población superior a 100.000 e inferior a 500.000 habitantes (Tunja, Quibdó, Riohacha, Sincelejo, Popayán, Valledupar, Manizales, Montería, Neiva, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Armenia, Pereira, Bucaramanga e Ibagué) eran habitadas por 4.126.785 personas (25.34% del total urbano). 6 capitales con una población superior a los 500.000 habitantes (Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Cali) albergaban 11.797.530 personas (72.46% del total urbano).

Según estudios recientes elaborados por el Inurbe, el Icavi, el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable,

Camacol -desconocidos aún los resultados definitivos del censo de 1993 que pueden incrementar sustancialmente los porcentajes el déficit de vivienda de interés social en el país es superior al 30%. Se observa en las cifras transcritas que la mayor demanda insatisfecha por vivienda popular se ubica en las ciudades intermedias y grandes y, consecuentemente, es imperativo diseñar y ejecutar una agresiva política de construcción habitacional debidamente financiada y patrocinada por el Estado y sus instituciones, en estrecha intervinculación con el sector privado, financiero y las corporaciones de ahorro y vivienda, sin olvidar el candente problema de las soluciones de vivienda rural.

A la carencia de habitaciones de interés social propia es menester adicionar la grave situación que padecen quienes "viven" en inquilinatos o "piezas" que deben compartir lavadero, cocina, baño y, en muchos casos, hasta su "vida privada". De acuerdo con las cifras ajustadas del DANE para el censo del 93, 14.354.512 personas viven en arrendamiento (40%) y 1.679.477 compatriotas (4.67%) "viven en cuartos", solos o hacinados con sus familias.

De los cuadros estadísticos anexos a esta ponencia inferimos que la demanda por vivienda de interés social está concentrada fundamentalmente en los asentamientos mayores de 100 mil personas (97.8% de la población urbana de las 32 ciudades capitales). En consecuencia es apremiante instrumentar las formas adecuadas para superar dicha situación, máxime si se tiene presente que el 72.46% de los pobladores ciudadanos vive en seis capitales, de los cuales el 38.78% reside en Santafé de Bogotá. La demanda por viviendas de interés social en las capitales con menos de 100.000 habitantes no es tan grave (2.19% del total), pero debe considerarse un objetivo importante al momento de diseñar las políticas de soluciones de habitación urbana. En Colombia la gran mayoría de pequeñas ciudades se encuentra localizada en zonas rurales con poca población, aglomerados urbanos cuya importancia y necesidades tienen que apreciarse en sus justas proporciones. La resolución del problema de vivienda rural de interés social constituye uno de los grandes retos de los gobiernos de turno, pues de ella depende, en gran medida, el mejoramiento de la calidad de vida del campesinado, la consecución de la paz y el futuro nacional. Su demanda insatisfecha es de todos conocida y más de la tercera parte de los labriegos están privados de este derecho constitucional fundamental.

Si se tiene en cuenta la relación ingreso-vivienda subsidiada, en Colombia el ingreso personal mínimo legal asciende actualmente a \$129.748.50, desagregado así: \$118.993.50 corresponden al salario mínimo y \$10.815 al subsidio de transporte; esta cifra, multiplicada por tres, nos arroja un ingreso familiar mensual de \$389.245.50, de los cuales se destinan a vivienda -incluido arrendamiento (28.41%)- el 32.57%, es decir, \$126.777.25, monto que permitiría pagar con relativa facilidad a los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social las cuotas exigidas por las entidades que otorgan el crédito.

Hechas las observaciones de rigor y analizadas las cifras, se desprende como corolario el incremento de los precios de adquisición o adjudicación de las habitaciones de interés social estimando la demanda insatisfecha, el tamaño de la población urbana y rural, las necesidades prioritarias, los costos de la vivienda y las posibilidades de perturbación social.

#### **Financiamiento**

El hábitat de la población colombiana más pobre se caracteriza por la subnormalidad de los barrios donde reside: hacinamiento, deplorable condición física de las viviendas, precario equipamiento social e insuficiente cobertura de servicios públicos.

En el Salto Social se consideran las estrategias para resolver dicha situación:

1. Política de Vivienda Social Urbana: Propende por el mejoramiento integral del barrio garantizando la calidad de las viviendas, los servicios públicos básicos, el equipamiento social y la infraestructura física adecuada.

2. Plan de Agua: Orientado a incrementar el número de viviendas con agua y alcantarillado.

3. Política de Apoyo al Desarrollo de las Ciudades: Tiene el propósito de lograr un mayor impacto de las acciones estatales contribuyendo a mejorar la gestión y la planificación, para que el crecimiento y equipamiento sean acordes con las necesidades de cada ciudad.

4. Calidad de Vida de la Población: Dirigida a la prevención y atención de desastres y la rehabilitación de zonas subnormales.

Según las cifras contenidas en el Salto Social, y que a continuación transcribimos, si el Gobierno logra materializar sus propósitos no existe duda de que habrá dado un importantísimo paso en la solución de los graves problemas que aquejan a los conglomerados urbanos.

La política de vivienda social urbana enfoca el subsidio familiar de vivienda a los estratos más pobres y vulnerables de la población integrándolo a la Red de Solidaridad Social y articulándolo con los programas de mejoramiento del espacio público e infraestructura de servicios comunitarios, con el objeto de promover un desarrollo urbano ordenado y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Los objetivos de la nueva política son:

a) Construir 606 mil soluciones de vivienda entre 1994-98, el 72% destinado a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos; 500 mil de estas soluciones contarán con subsidios directos y el resto con programas especiales de crédito. Con este programa se estima que el déficit de vivienda social urbana se reducirá en el 43%.

b) En razón a los programas complementarios de entorno, el número de familias beneficiadas será de 1.123.000.

c) Impulsar la participación municipal y comunitaria en la ejecución del programa.

d) Habilitar tierras aptas para vivienda social.

#### **Componente integrado en la red de solidaridad social:**

El programa de mejoramiento de vivienda y entorno se centra en asentamientos subnormales de alta concentración de pobreza donde el principal problema es la calidad de la vivienda. Se apoya en el subsidio otorgado por el Inurbe y se complementa con recursos de los municipios, de los fondos de cofinanciación y la Red de Solidaridad Social. Se asignarán 258.500 subsidios y el municipio, con el apoyo de los fondos, realizará las obras de acceso a los asentamientos, redes de servicios públicos, obras de mitigación de riesgos y proyectos de adecuación de zonas verdes y otros elementos del espacio público.

El programa de vivienda nueva incluye viviendas mínimas o unidades básicas. Para lotes con servicios, el Estado apoyará proyectos que contemplen los instrumentos de reforma urbana. Se ejecutarán 158 mil soluciones de vivienda nueva, apoyados con subsidio para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

#### **Componente no cubierto por la red de solidaridad social:**

Se dirige a atender el déficit de vivienda para familias con ingresos entre los dos y cuatro salarios mínimos. Con el apoyo del crédito se construirán 190 mil soluciones, de las cuales 84 mil se financiarán parcialmente con el subsidio familiar de vivienda.

#### **Gestión de proyectos y asignación de recursos:**

El municipio promueve la iniciativa del proceso y formula los proyectos de mejoramiento con la participación de la comunidad. El

Ministerio de Desarrollo Económico estimula dichas acciones y promoverá la acción de las ONG y entidades particulares.

Mediante un convenio entre los fondos de cofinanciación y el INURBE se agiliza la asignación de recursos dando prioridad a los proyectos de mejoramiento de vivienda y entorno.

#### **Recursos para el programa y esquema institucional:**

Los recursos para el programa de vivienda social urbana provendrán del Inurbe, Caja de Vivienda Militar, Cajas de Compensación y los municipios. Los fondos de cofinanciación y la Red de Solidaridad Social aportarán recursos para programas de mejoramiento del entorno. A las familias con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos se les otorgarán créditos a través del Fondo Nacional de Ahorro, las corporaciones de ahorro y vivienda, y los sectores bancario y cooperativo.

Entre 1994 y 1998 se invertirán 2.5 billones de pesos: un billón de pesos no reembolsables, de los cuales el 82% se destinará a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. El 61% de los recursos no reembolsables provendrá de la Nación, el 11% de las cajas de compensación, el 16% de los municipios y el 12% de crédito de la Findeter (ver anexo estadístico).

El programa de subsidios se realizará en el marco de la Red de Solidaridad Social. El Inurbe hará parte del sistema nacional de cofinanciación apoyándose en los departamentos y las unidades departamentales de cofinanciación para la ejecución de operaciones que involucran a las entidades territoriales.

**Artículo 31.** Prescribe que las entidades públicas del orden nacional transferirán, en calidad de subsidio en especie, el dominio de sus bienes fiscales ocupados ilegalmente y destinados a viviendas de interés social. De igual manera procederán las demás entidades públicas. Establece que no se transferirá el dominio de los bienes de uso público, ni de los bienes fiscales destinados a salud y educación contemplados en el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo municipal, ni los baldíos, ni los declarados como reserva ambiental, ni los esenciales para el desarrollo del país, ni zonas insalubres o que presenten riesgos para la integridad personal.

La transferencia se hará con arreglo al reglamento que expida el Gobierno Nacional. Los inmuebles adquiridos conforme a este artículo tienen idénticas limitaciones que las viviendas obtenidas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda.

**Artículo 32.** Ordena que para la expedición de las licencias de urbanismo y construcción hay que observar lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y su reglamento sobre licencias ambientales.

**Artículo 33.** Determina que, previamente a la expedición de las licencias de urbanismo y construcción (artículo 63, Ley 9a. de 1989), los municipios zonifiquen la ciudad con arreglo a sus características urbanas, de espacio público y estratificación socioeconómica.

Las licencias de urbanismo tendrán en cuenta las afectaciones viales y de protección ambiental, las cesiones de espacio público y zonas verdes. Las de construcción, las normas de aislamientos y empates, alturas, parqueos públicos y privados.

Urbanizador y constructor cumplirán con las normas urbanísticas y arquitectónico-constructivas relacionadas con los códigos de recursos naturales, sismorresistente y paisaje urbano.

**Artículo 34.** Ordena a los propietarios de áreas incorporadas al perímetro urbano, previstas en el Plan de Ordenamiento Físico del Territorio, asumir los costos de las redes de servicios, infraestructura vial y equipamientos establecidos en dicho plan.

El instrumento para adelantar la incorporación es el proyecto urbano y utiliza como mecanismos el sistema de reajuste de tierras

u otros sistemas de gestión previstos en el plan de ordenamiento territorial, con el objeto de distribuir equitativamente cargas y beneficios entre los propietarios de las tierras afectadas. Los municipios y distritos cobrarán la contribución para el desarrollo municipal que podrá pagarse en dinero o en parte de la tierra urbanizada.

El Plan de Ordenamiento Físico del Territorio definirá las excepciones para los terrenos destinados a vivienda de interés social u otros equipamientos colectivos.

**Artículo 35.** Precisa que el proyecto urbano es el diseño integral de una porción de ciudad, con localización de usos, equipamientos y espacios colectivos, normativa urbanística y de construcción que determine las calidades espaciales, con un procedimiento de gestión y ejecución definido, mediante operaciones urbanísticas a cargo de sus propietarios y con la participación de la administración local. Las directrices y formas de gestión son señaladas por el Gobierno. El proyecto urbano puede incluir varios predios, sin considerar el número de propietarios o unidades catastrales. El desarrollo de terrenos no urbanizados y los procesos de intervención urbanística en zonas desarrolladas se realizarán en áreas catalogadas como urbanizables y gestionará mediante procesos de urbanización tradicional o la modalidad de proyectos urbanos.

**Artículo 36.** Extiende a los particulares la posibilidad de utilizar los mecanismos de gestión usados por algunos entes territoriales.

**Artículo 37.** Ordena que definida el área del proyecto urbano, basta la participación del 50% de los propietarios si abarcan al menos el 60% del terreno para iniciar el proyecto, cuando es por el sistema de reajuste de tierras. Los propietarios que no cooperen podrán ser expropiados.

Las autoridades reglamentarán los estímulos fiscales, tarifarios y tributarios, que se aplicarán a los inmuebles que sean parte de proyectos de reajuste de tierras o integración inmobiliaria. Los inmuebles producto de proyectos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria que impliquen incremento de la densidad habitacional, estarán exentos del pago de la contribución de desarrollo municipal. A los propietarios de inmuebles que no participen en los proyectos referidos se les aplicarán los gravámenes del caso y pagarán la tasa de contribución al desarrollo municipal.

**Artículo 38.** Prescribe la obligación de los propietarios de explotar los predios económica y socialmente conforme a los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio y a los esquemas de reordenamiento territorial. Presume el incumplimiento de la función social de la propiedad si ésta se encuentra localizada en una zona con servicios públicos o está sin construir, urbanizar o deshabitada.

**Artículo 39.** Reduce sustancialmente el tiempo de prórroga para concluir las obras.

**Artículo 40.** Recorta el término para inscribir en la Oficina de Instrumentos Públicos la resolución mediante la cual se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio.

**Artículo 41.** Merma los plazos para solicitar, decretar y practicar las pruebas, y declarar la extinción del derecho de dominio.

**Artículo 42.** Reduce el plazo de prórroga del que disponen los propietarios cuando las obras físicas no se inician a tiempo, debido a dificultades financieras o de mercado.

**Artículo 43.** Dispone que en la resolución que declare la extinción del dominio se especificará la destinación del inmueble, de conformidad con los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio o con los Esquemas de Ordenamiento Territorial.

**Artículo 44.** Establece que la resolución de extinción del dominio se notifique verbalmente al propietario y demás titulares de derecho reales, y simultáneamente por edicto.

**Artículo 45.** Aclara que cuando se declare la extinción del derecho de dominio sobre un inmueble, una vez registrado el acto, ninguna autoridad puede conceder licencias de ningún tipo, pues éstas serán nulas de pleno derecho.

**Artículo 46.** Reduce los términos para interponer y resolver el recurso de reposición contra la resolución que declare la extinción del derecho de dominio.

**Artículo 47.** Acorta los términos para interponer la acción de revisión ante el Tribunal Administrativo.

**Artículo 48.** Merma los plazos para que los inmuebles que han sido objeto de la declaratoria de extinción del dominio sean destinados efectivamente conforme a la resolución respectiva.

**Artículo 49.** Modifica y adiciona el inciso 1º del artículo 8 de la Ley 3a. de 1991. Preceptúa que el beneficiario del subsidio familiar de vivienda que vaya a transmitir el dominio de la solución habitacional, transgrediendo el reglamento, deberá restituir dicho subsidio a la entidad otorgante antes de transferirlo.

**Artículo 50.** Señala que la Ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Aurelio Iragorri Hormaza*  
Senador de la República.

## ANEXO ESTADISTICO

### 1. Población capitales de departamento:

#### A. Hasta 100 mil habitantes

Capital	Nº	%	Habitantes	%
Puerto Carreño	1		9.080	0.055
Inírida	2		13.239	0.081
Mitú	3		14.898	0.091
Mocoa	4		18.956	0.116
Leticia	5		21.868	0.134
Arauca	6		39.518	0.242
Yopal	7		43.481	0.267
San José del Guaviare	8		49.150	0.301
San Andrés	9		55.125	0.338
Florencia	10		91.393	0.561
<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>31.25</b>	<b>356.708</b>	<b>2.186</b>

#### B. Más de 100 mil y menos de 500 mil habitantes

Capital	Nº	%	Habitantes	%
Riohacha	11		107.329	0.659
Tunja	12		107.444	0.659
Quibdó	13		113.473	0.696
Sincelejo	14		148.410	0.911
Popayán	15		200.989	1.234
Armenia	16		231.745	1.423
Valledupar	17		235.993	1.449
Neiva	18		248.008	1.523
Montería	19		266.840	1.638
Villavicencio	20		273.511	1.679
Santa Marta	21		279.958	1.719
Pasto	22		282.310	1.733
Manizales	23		367.635	2.258
Ibagué	24		386.423	2.373
Pereira	25		412.134	2.531
Bucaramanga	26		464.583	2.853
<b>Subtotal</b>	<b>16</b>	<b>50.00</b>	<b>4.126.785</b>	<b>25.338</b>

## C. Más de 500 mil habitantes

Capital	Nº	%	Habitantes	%
Cúcuta	27		525.465	3.227
Cartagena	28		585.618	3.596
Barranquilla	29		1.026.352	6.303
Medellín	30		1.562.244	9.595
Cali	31		1.783.546	10.954
Bogotá	32		6.314.305	38.783
Subtotal	6	18.75	11.797.530	72.458
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100.00</b>	<b>16.281.023</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Dane, Censo de 1993

## 2. Participación de las Capitales, respecto a la población

Habitantes	Nº Capitales	%
Menos de 50 mil	8	25.00
Entre 50 y 100 mil	2	6.25
Entre 100 y 200 mil	4	12.50
Entre 200 y 300 mil	8	25.00
Entre 300 y 400 mil	2	6.25
Entre 400 y 500 mil	2	6.25
Mas de 500 mil	6	18.75
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Dane, Censo 1993

## 3. Población Promedio

Capitales	Habitantes
Menos de 100 mil	35.670
Más 100 y hasta 500 mil	257.924
Más de 500 mil	1.966.255
Cartagena y Cúcuta	555.541
Barranquilla, Medellín y Cali	1.457.380
Bogotá	6.341.305

Fuente: Dane, Censo de 1993

## 4. Población total de Colombia:

	Habitantes	%
		100.00
Urbana	23.969.576	72.92
Rural	8.900.655	27.07
Ajustada	35.886.280	100.00
Sin ajustar	32.870.231	100.00

Fuente: Dane, Censo de 1993

## 5. Ingreso personal y familiar en Colombia:

Factor		%
Salario mínimo legal	\$118.933.50	91.66
Subsidio de transporte	10.815.00	8.33
	\$129.748.50	100.00 Personal
\$129.748.50x3	\$389.245.50	100.00 Familiar

Fuente: Dane, 1995

## 6. Composición canasta familiar en Colombia:

Rubro	%
Alimentos	34.84
Vivienda (*)	32.57
Vestuario	9.23
Médico-Drogas	3.82
Educación-Cultural	
Esparcimiento	6.69
Transporte y	
Comunicaciones	6.79
Otros Gastos	6.04
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>

(\*) Entre los gastos de vivienda el principal componente es arrendamiento (20.073%)

Fuente: Dane, Canasta familiar, diciembre/89.

## 7. Relación ingreso - gastos vivienda /arrendamiento

Ingreso	Rubro	%	\$
389.245.5	Vivienda	32.57	126.777.25
389.245.5	Arrendamiento	20,07	78.121.57

Fuente: Dane, 1995

## 8. Relación tamaño Ciudad Salarios Mínimos Monto Financiable Cuotas Fijas

Habitantes	Salarios	Cuantía	15 Años	20 Años
Menos de 100 mil	100	\$12.974.850	\$72.082.50	\$54.061.87
Entre 100 y 500 mil	125	16.218.562.5	90.103.12	67.577.34
Más de 500 mil	150	19.462.275	108.123.75	81.092.81

Fuente: los Ponentes, Dane.

## 9. Hábitat. Política de vivienda social urbana y Política de desarrollo urbano

Fuentes y usos 1995-1998

(Millones de pesos de 1994)

	1995	1996	1997	1998	Total
A. Vivienda social urbana					
1. Usos					
Red de solidaridad	173.642	198.635	212.607	232.193	817.077
Mejoramiento de vivienda y entorno	117.503	144.045	151.895	159.955	573.398
- Subsidios Inurbe	49.003	51.146	53.703	56.388	210.240
- Red de solidaridad social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Fondo de infraestructura urbana	18.268	22.573	24.352	26.033	91.226
- Fondo de inversión social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Aporte municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Credito Findelar	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
* Vivienda nueva	56.139	64.590	60.712	72.230	243.679
- Subsidios Inurbe	17.073	18.112	22.000	26.957	34.238
- Aporte municipios	6.820	7.245	8.030	10.783	33.095
- Subsidios cajas de compensación	8.125	8.200	8.288	8.371	32.000
- Caja de vivienda Militar	24.112	21.027	21.490	26.127	92.756
Otra vivienda social subsidiada	41.147	42.694	46.677	49.124	178.642
- Subsidios Inurbe	10.503	12.700	13.420	14.097	60.812
Subsidios cajas de compensación	18.950	19.148	19.330	19.533	76.970
Caja de vivienda Militar	11.686	10.760	12.912	15.494	50.852
Vivienda social con credito	372.887	359.547	376.595	394.451	1.503.480
- Fondo Nacional de Ahorro	103.000	104.291	108.576	113.031	428.898
- Corporaciones de ahorro	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros*	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
<b>TOTAL</b>	<b>587.676</b>	<b>600.876</b>	<b>634.879</b>	<b>676.768</b>	<b>2.499.199</b>

## 2. Fuentes

Aportes Nacionales	135.211	142.798	154.691	172.146	604.846
- Inurbe	76.579	82.044	89.225	97.442	345.290
- Fondo de infraestructura urbana	18.268	22.573	24.352	26.033	91.226
- Red de solidaridad social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Fondo de inversión social	2.283	3.197	3.356	3.525	12.361
- Caja de vivienda Militar	35.798	31.787	34.402	41.621	143.608
Crédito	395.720	391.513	410.159	429.693	1.627.085
- Fondo Nacional de ahorro	103.000	104.291	108.576	113.031	428.898
-Crédito Findeter a municipios	22.833	31.966	33.564	35.242	123.605
- Corporaciones de Ahorro y Vivienda	231.522	243.101	255.256	268.019	997.898
- Otros*	38.365	12.155	12.763	13.401	76.684
Aportes municipales	29.662	39.211	42.402	46.025	157.300
Cajas de Compensación	27.083	27.354	27.627	27.904	109.968
<b>TOTAL</b>	<b>587.676</b>	<b>600.876</b>	<b>634.879</b>	<b>675.768</b>	<b>2.499.199</b>

	1995	1996	1997	1998	Total
B. Política de desarrollo urbano					
FNA	170	0	0	0	170
Inurbe	000	000	000	000	2.400
Ministerio de Desarrollo	470	015	015	016	2.310
TOTAL	1.240	1.215	1.215	1.216	4.886
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>588.916</b>	<b>602.091</b>	<b>636.094</b>	<b>676.984</b>	<b>2.604.086</b>

\* Incluye créditos de cooperativas para vivienda social urbana. El año 1995 incluye recursos del Inurbe para crédito por 20.789 millones de pesos (pesos de 1994).

#### SENADO DE LA REPUBLICA

#### SECRETARIA GENERAL - TRAMITACIÓN DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., agosto 9 de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el proyecto de ley número 52/95 "por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991, y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su despacho el

expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en la sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario general,

PEDRO PUMAREJO VEGA.

Honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPUBLICA

9 de agosto de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase,

El Presidente del honorable Senado de la República,

JULIO CESAR GUERRA TULENA.

El Secretario del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA.