

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

# Antecedentes de la Ley 388 de 1997



SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

**Sociedad de Mejoras y Ornato de Bogotá**

**2022**

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## **Junta Directiva**

### **Presidente**

Carlos Roberto Pombo Urdaneta

### **Vicepresidente**

Manuel Leal Angarita

### **Vocales**

Elsa Koppel de Ramírez

Ignacio Restrepo Manrique

Patricia Lizarazo Vaca

Margarita Pacheco Montes

Agustín Morales Vargas

Benjamín Villegas Jiménez

Carlos Eduardo Balen y Valenzuela

Juan Manuel Noguera Arias

Germán García Durán



### **Directora de proyectos**

Gina Paola Martínez Tello

### **Gestor urbano**

Tatiana Angarita Guzmán

### **Arquitecto**

Luis Alejandro Torres Garzón

### **Editor de contenido**

Gonzalo Mallarino Flórez

### **Diseñadora gráfica**

Lina Marcela Núñez Beleño

### **Autor**

Carlos Roberto Pombo Urdaneta

### **Equipo de investigación**

Tatiana Angarita Guzmán

Luis Alejandro Torres Garzón

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

### **Diseño y diagramación**

Julián Hernández

### **Corrección de estilo**

Tatiana Angarita Guzmán

Gonzalo Mallarino Flórez

### **Ilustraciones**

Lina Marcela Núñez Beleño

### **Producción ejecutiva**

Gina Paola Martínez Tello

### **Coordinación editorial**

Tatiana Angarita Guzmán

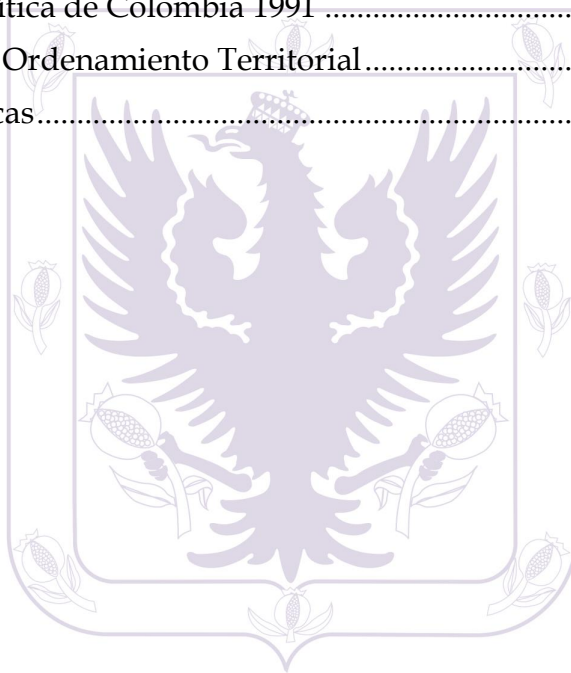
Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Tabla de contenido

Introducción .....	5
Planeación y propiedad en Colombia, una visión de la normatividad y el desarrollo del ordenamiento territorial .....	7
La planeación del desarrollo urbano, condicionantes para el crecimiento de las ciudades .....	8
Ley de Reforma Urbana y la nueva etapa de la normatividad.....	24
Ley 9ª de 1989 o Ley de Reforma Urbana.....	24
Ley Orgánica del Plan del Desarrollo.....	26
Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial .....	29
Instrumentos para la gestión del Plan de Ordenamiento Territorial en la Ley 388 de 1997 .....	37
1. Instrumentos de planificación .....	37
2. Instrumentos de gestión del suelo .....	38
3. Unidades de actuación urbanística .....	39
4. Reajuste de suelos.....	39
5. Integración inmobiliaria .....	40
6. Compensaciones .....	40
Consideraciones finales sobre la evolución de la planeación .....	41
La restricción de la propiedad desde la adquisición de inmuebles por el Estado.	
Expropiación y enajenación .....	43
1. Enajenación voluntaria .....	46
2. Enajenación forzosa.....	50
3. Expropiación judicial .....	53
4. Expropiación por vía administrativa.....	55
Los tributos y el desarrollo urbano.....	57
Observaciones sobre la restricción de la propiedad y los instrumentos del desarrollo urbano .....	66
Anexos.....	73
Normas constitucionales.....	73

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

1.	Constitución de la República de la Nueva Granada 1843 .....	73
2.	Constitución de la República de la Nueva Granada 1853 .....	75
3.	Constitución de la Confederación Granadina .....	78
4.	Constitución de Rionegro 1863.....	83
5.	Constitución Política de Colombia 1886 .....	89
6.	Acto legislativo No. 3 de 1910 .....	93
7.	Reforma Constitucional de 1968 (Acto legislativo 1) .....	94
8.	Constitución Política de Colombia 1991 .....	100
9.	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.....	103
Referencias bibliográficas.....		125



SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Introducción

Con el concepto de función social que la Reforma Constitucional del año 36 le introdujo a la propiedad, se abrió la puerta para que el Estado pudiera intervenirla con el fin de ordenar el territorio y prestar los servicios básicos a este encomendado.

El primer ejemplo de este concepto fue la Ley 200 del mismo año, conocida como la “Ley de Tierras”. Es el primer eslabón de una larga cadena de disposiciones que pretendieron llevar a cabo la distribución de las tierras de una reforma agraria. Esta Ley fue tremendamente atacada y defendida por grandes sectores de la opinión, sin distinción de partidos, en uno u otro sentido. Ella tenía dos propósitos fundamentales:

1. Establecer cuál es la prueba de la propiedad en Colombia porque no había acuerdo en cómo se podía demostrar la propiedad, algunos decían que para probarla debía remontarse al título originario del Estado, ósea, al acto por medio del cual la Nación había adjudicado la propiedad, porque, de lo contrario, se trataría de terrenos baldíos. La Ley dice que hay que distinguir según se trate de terrenos cultivados, cuando basta la prueba de titulación de treinta años entre particulares, o de terrenos no cultivados, pues se invierte la carga de la prueba, y el propietario si tenía que demostrar el origen inicial de la propiedad. Esto llevaba a debates, especialmente en el caso de los Colonos, que invocaban en el carácter baldío de las tierras frente a los presuntos propietarios de las tierras.
2. La Ley estableció la obligación de explotar las propiedades de grandes extensiones y preciso la condición resolutoria del derecho de dominio por no explotación de los predios. Sobre estas reformas se suscitaron las correspondientes demandas hasta la Suprema Corte de Justicia<sup>1</sup>.

Simétricamente con la Ley anterior en el mismo año se expidió la Ley 195, que impuso por primera vez algunas obligaciones a quienes desarrollaban terrenos urbanos; es decir, estableció los parámetros básicos para el proceso de urbanización.

---

1. Carlos Holguín Holguín. *Carlos Holguín Holguín. Escritos* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2005).

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

En 1947, el Congreso expidió la Ley 88, que amplió algunos puntos de la anterior; aunque los mecanismos de intervención consagrados en ella eran sorprendentemente precarios. Ya por esos años el país experimentaba un aceleradísimo proceso de urbanización y los entes territoriales carecían casi por completo de herramientas para afrontarlo.

Esta Ley tuvo una larga vigencia, prácticamente de 30 años, cuando por el clamor casi unánime de todo aquellos que de una u otra manera veían alarmados el fenómeno urbano; el Congreso de la República expidió la Ley 61, que desafortunadamente fue declarada inexecutable en la mayoría de su articulado. Para suplir estas deficiencias el Gobierno de Turbay Ayala, dictó el Decreto 1306, el cual pretendía llenar en parte ese enorme vacío legal.

Cuando ya el proceso de urbanización había menguado su ritmo, las condiciones de inequidad e injusticia social eran alarmantes; el Congreso de la República profirió la Ley 9 de 1989.

Con el fin de armonizar la Ley de Reforma Urbana con las nuevas disposiciones de la Carta del 91, en 1997 se expidió la Ley 388, conocida como Ley de Ordenamiento Territorial. Es importante advertir, que esta ley pretende tan solo regular los mecanismos de intervención de los entes territoriales y no es, ni aspira sustituir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecida por la Constitución, y que después de 15 años de promulgada la carta no ha sido siquiera considerada por el Congreso de la República. De lo anterior, se desprende que las condiciones sociales y económicas, producto del tránsito de un país rural a uno urbano, desbordaron de lejos las instituciones jurídico-políticas.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Planeación y propiedad en Colombia, una visión de la normatividad y el desarrollo del ordenamiento territorial

El nivel de intervención del Estado en la economía es una discusión antigua, alrededor de la cual se han generado posiciones ideológicas que van desde el estatismo total, hasta el Estado básicamente regulador y vigilante, donde se da más espacio al sector privado. No obstante, es casi un total acuerdo que existen motivos económicos que justifican la intervención estatal, ya que el mercado por sí mismo no puede hacer la más eficiente y equitativa asignación de los recursos y no puede compensar todas las acciones generadas por terceros. Estos problemas, que el mercado no puede corregir automáticamente, se llaman en la literatura económica fallas del mercado, y en ellas se incluyen los monopolios, las externalidades, las asimetrías de información, la inadecuada distribución del ingreso, etc.

La planeación estatal puede ser entendida como una intervención, ya sea en Estados con alto nivel de estatización, como en aquellos con muy poca participación del Estado, justificada en este último caso por las fallas del mercado. La planeación se puede dar en diferentes niveles: Políticas públicas, la integradora planeación para el desarrollo, o la planeación urbana, esta última muy relacionada con la del desarrollo y de suma importancia para aquella, por ser piedra angular de la planeación, e incidir en aspectos claves para la economía y el ordenamiento jurídico como la propiedad.

Alrededor del concepto de propiedad se construyen nuevas relaciones entre Estado e intervención. Desde el punto de vista jurídico existe el concepto de la utilidad pública y la función social, de la prevalencia del interés general sobre el particular. En este sentido jurídicamente se justifica la restricción de la propiedad individual o particular en

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

favor del beneficio social o colectivo, no es posible abusar de la propiedad individual, sino que ella debe hacer parte de un esquema en el que la propiedad de un individuo favorece el bienestar del resto.

En términos económicos la propiedad es la base misma del intercambio, sin propiedad, ni un reconocimiento social de la misma, no es posible generar nuevo valor de cambio, prevalece probablemente el valor de uso, sin su importante variación que permite la acumulación de capital y la generación de riqueza.

## La planeación del desarrollo urbano, condicionantes para el crecimiento de las ciudades

Una forma de restringir la propiedad, a partir de la identificación de su función, es la planeación urbanística (aquella que se interesa por la planeación del territorio entendido como unidad integral) y la planeación del desarrollo (aquella de carácter más socioeconómico), se asume, por principios jurídicos, que no es posible abusar de la propiedad y que es necesario respetar criterios sociales para su manejo. En esta sección se hace un breve esbozo de cómo ha evolucionado la planeación en sus aspectos urbanos y socioeconómicos en Colombia, observando sus puntos conectores. A diferencia de lo que sucedió en el resto del mundo, el concepto de planeación para el desarrollo apareció tímidamente en Colombia en la segunda mitad del siglo XX; sin embargo, este proceso partió de la creación de la misma estructura para “producir” planeación.

En 1923 durante el gobierno de Pedro Nel Ospina, llegó a Colombia la Misión Kemmerer, con la cual se recomendó la creación de instituciones que posibilitarán el manejo económico y el control de la gestión pública; sin embargo, en términos de



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

planeación para el desarrollo y urbana no se generaron estructuras, lo cual es comprensible si tiene en cuenta que apenas se estaba generando la nueva institucionalidad colombiana.

Debido a la inexistencia de directrices nacionales los esfuerzos se empezaron a presentar localmente. En Bogotá, ante la generación de problemas en la provisión de servicios públicos domiciliarios, se organizó un sistema de control basado en el otorgamiento de licencias de construcción y urbanización por parte de la Secretaría de Obras Públicas, reglamentado mediante el Acuerdo 10 de 1902 y complementada por el Acuerdo 10 de 1914<sup>2</sup>, la concepción fue avanzando hasta generar un Plano Regulador que se oficializó en 1925 mediante el Acuerdo 74 en la ciudad de Bogotá<sup>3</sup>.

Frente a este avance la expedición de la Ley 72 de 1926 parece rezagada de la realidad de ese momento, ya que, en la mencionada ley, sobre facultades al municipio de Bogotá, se señala que el alcalde de Bogotá tendrá la administración directa y ensanche de todas las vías públicas existentes en la ciudad; para entonces el Plano Regulador de 1925, había previsto ya una superficie de urbanización continua que contemplaba grandes posibilidades de desarrollo urbano<sup>4</sup>.

En 1928 se creó en Bogotá el Departamento de Urbanismo y al año siguiente se nombró como director de dicho departamento al profesor austriaco Karl Brunner, cuya gestión no arrojó como resultado un plan general, sino que se constituyó por aportes particulares y diseños fragmentados bajo la idea de que el urbanismo no debía limitarse

---

2. Rodrigo Cortés. *Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá (1900-1990)*. Trabajo presentado para sustentar la promoción a la categoría de profesor asociado. Universidad Nacional de Colombia 1995.

3. La propuesta del “Plano de Ciudad Futura” se conoció en el primer Congreso de Mejoras Nacionales en 1917.

4. Rodrigo Cortés. *Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá (1900-1990)*. Trabajo presentado para sustentar la promoción a la categoría de profesor asociado. Universidad Nacional de Colombia 1995.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

a las grandes obras, sino que debía trascender al diseño correcto de las vías más pequeñas y las viviendas más modestas<sup>5</sup>.

El periodo de gobierno de Alfonso López Pumarejo es de importancia para la génesis de la planeación en Colombia, en primer lugar porque se da inicio al esbozo de un plan de gobierno: “La revolución en marcha” y además, porque se realiza la reforma constitucional de 1936 en la cual se dice que el Estado puede realizar intervención por medio de leyes, racionalizando la producción, la distribución y el consumo, lo que ciertamente no es un aporte en términos de planeación urbana, pero es un importante hito para la planeación del desarrollo.

En el mismo año se expide la Ley 195, la cual complementa la Ley 72 de 1926. En el literal b. del Artículo 1º se dice respecto a las facultades del alcalde Bogotá: “Dictar las medidas que sean conducentes para determinar el perímetro urbano de la ciudad y señalar las obligaciones, tanto de los propietarios particulares de inmuebles, como de las empresas urbanizadoras”.

Nótese que, sin embargo, no se define conceptualmente el perímetro urbano, ni se da ninguna limitante para su imposición, por lo cual este concepto se vuelve intuitivo y puede ser entendido de diferentes formas que van desde lo urbanizado hasta lo que es urbanizable.

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE BOGOTÁ.

El siguiente paso para la planeación como directriz nacional se da mediante la Ley 54 de 1939 y el Decreto 1439 de 1940, mediante los cuales se sientan los elementos iniciales de los organismos de planeación. En año de 1945 se presenta otro importante hito al darle

5. Karl Brunner. *Manual de Urbanismo*, en Silvia Arango. *Historia de la Arquitectura en Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional De Colombia, 1990).

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

al Congreso la atribución de fijar planes y programas para el fomento de la economía nacional.

Solo hasta el año de 1947 se dio inicio a la primera estructura consolidada para generar planeación urbana, esto se adelantó mediante la Ley 88 de ese año, por medio de la cual se elevó a un carácter nacional iniciativas que ya habían sido ensayadas en parte por la ciudad capital.

Por medio de esta ley se definió al área urbana como: “... La extensión comprendida dentro de la nomenclatura legal correspondiente o la determinada por los Concejos Municipales por medio de Acuerdos”. Se aborda por primera vez el concepto de tipología urbana, de forma muy primaria al señalar que se deben estimular, por parte de los concejos municipales, las construcciones urbanas que eviten la solución de continuidad de las edificaciones “... que tanto perjudican la presentación de las localidades” (Artículo 2º).

Pero el aporte más significativo de la Ley 88 de 1947 está en la exigencia de generar un plano regulador para los municipios con más de 20.000 habitantes, en el cual se consignaría la urbanización futura de la ciudad; de acuerdo a la ley, el Plano tendería a mejorar lo ya construido, así como a contemplar los barrios nuevos, evitando que las nuevas edificaciones perjudiquen la alineación de las calles ni el plano de urbanización general. El plano también debía contemplar la construcción de edificios públicos, sitios de recreo y deporte, templos, plazas, áreas verdes escuelas “y demás edificios necesarios para la población” (Artículo 7º). Recuérdese que este plano había sido establecido en Bogotá en el año de 1925.

La Ley 88 de 1947 es una ley corta que no brinda mayores elementos para la ejecución del plan propuesto pero que tiene ya varios aspectos conceptuales que aún hoy prevalecen, y que denotan, una preocupación por el ordenamiento con la profundidad

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

que las condiciones del momento permitían, sustentada en una escuela de pensamiento arquitectónica estructurada: *El modernismo*. De modo que no se trata de una improvisación normativa, sino de una propuesta, que, aun con falencias, procura generar condiciones para el crecimiento urbano siguiendo parámetros metodológicos internacionales, como lo demuestra la influencia del “city planning” inglés.

La idea de un plano como instrumento de planeación urbana es, sin embargo, limitada, ya que deja de lado consideraciones de tipo ambiental y económico que no se evidencian fácilmente en un plano regulador; se nota más énfasis en la importancia de las vías para el desarrollo urbano y en la generación de equipamiento que satisfaga las necesidades de la población, así mismo se establece un requerimiento de tipo sanitario, relacionado con el desarrollo urbano, que tiene que ver con la necesidad de que el matadero público se establezca en un lugar apartado (Artículo 6º), aunque no define que tan apartado, ni si esto tiene en cuenta la expansión futura de la ciudad.

Durante la experiencia del plano regulador no se consolida un marco institucional que pueda responder a las necesidades de planeación socioeconómica y urbana en interrelación clara, ya que la generación de una planeación socioeconómica sin la urbana, y viceversa, no puede ser exitosa, pero debe entenderse que para la interrelación se necesita la conformación de las dos disciplinas que para entonces eran incipientes.

Aparte de lo limitada que resultaba la pura estructura del plano regulador, la inexistencia de una base institucional para su gestión abandonaba el plano a su suerte y a la lógica de crecimiento propia de la ciudad, la cual sin direccionamientos provenientes de lo público, no podía ceñirse a los planes de los arquitectos modernos, cuyas principales recomendaciones estaban dirigidas a la estructuración de un sistema vial que

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

interrelacionara una ciudad con una clara distribución de actividades, con densidades, extensión y servicios determinadas<sup>6</sup>.

Después de la promulgación de la Ley 88 de 1947 se contrató en Bogotá la generación de un Plan Regulador, cuya primera etapa, conocida como Plan Piloto, fue entrega por el arquitecto suizo Le Corbusier en 1950. En ese mismo año se estaban entregando también las recomendaciones del profesor Lauchlin Currie a la República de Colombia como resultado de la Misión enviada por el Banco Mundial -BIRF- en 1948.

La misión del BIRF, en la cual vino a Colombia el profesor Currie, se presenta en un contexto de creciente interés por impulsar y planear el desarrollo económico inmediatamente después de la segunda guerra mundial.

La Misión diagnosticó un bajo nivel de vida de la población, originado básicamente en un problema de asignación de recursos, por lo que se recomendaba la sustitución de importaciones y la movilización de la mano de obra a las ciudades para alimentar el crecimiento industrial, estas serían recomendaciones que tendrían eco, posteriormente, cuando Currie estuviera a la cabeza del plan de desarrollo de las Cuatro Estrategias. Otra de las recomendaciones importantes de aquella misión del BIRF fue la de contar con organismos de planeación efectivos.

Entre tanto, el Plan Piloto de Le Corbusier no contemplaba la propuesta de urbanización en las dimensiones en que lo imaginaba Currie, o probablemente preveía un crecimiento más equilibrado de las ciudades colombianas, por lo que contemplaba una Bogotá de 1.500.000 habitantes para el año 2000, cuando, según el DANE para ese año se había pasado por más de cuatro veces esa cifra.

---

6. Del Castillo y Salazar. *La Planeación Urbanística en Colombia*; en: *Trayectorias Urbanas, en la modernización del Estado en Colombia*. TM, U. Nacional de Medellín. 2001



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

El Plan Piloto se oficializó mediante el Decreto 185 de 1951 y su segunda etapa, presentada durante la dictadura en 1953 nunca se oficializó, la zonificación y el plan vial del Plan Piloto, siguieron teniendo vigencia jurídica hasta el Acuerdo 51 de 1963, cuando se facultó al alcalde para poner en marcha un nuevo sistema de zonificación.

El Plan Piloto persiguió los siguientes propósitos: articular a la ciudad dentro de un sistema regional de autoabastecimiento; formular una estructura básica para ordenar el crecimiento, instrumentalizando la zonificación; contener la expansión indiscriminada de la ciudad hacia el occidente, ordenando las expansiones hacia el norte y el sur, con densidades decrecientes hacia la periferia; introducir instrumentos técnicos de planeación de acuerdo a las directrices de la CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), zonificando por funciones, alturas y densidades.

En el Plan Piloto por primera vez se intenta llegar a la aproximación metodológica de construir un escenario hipotético, lo que se parece mucho a lo que hoy se llama el futuro deseado o la ciudad deseada. A pesar de esto el Plan Piloto, como el Plan Regulador no fueron exitosos en su implementación por la inexistencia de estrategias de gestión que oficializaran el plan y sus acciones<sup>7</sup>.

Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta no hubo desarrollo en materia de normatividad para la planeación urbana, pero sí se presentaron avances en las directrices de planeación de carácter nacional.

Durante la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla se presentó una gran proliferación de obras públicas (aunque sin criterios de planeación claros), además de avances en las directrices de planeación de carácter nacional. En Bogotá grandes obras como el Aeropuerto El Dorado, el Centro Administrativo Oficial (luego CAN), el edificio de

---

7. Ibid.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

oficinas Bochica, entre otras, se constituyeron en elementos urbanos estructurantes de la ciudad.

En 1954 llegó a Colombia la primera Misión de la CEPAL, bajo el mando del economista Raúl Prebisch, las conclusiones se ajustan al clásico esquema cepalino de sustitución de importaciones, protección de la producción interna, política fiscal redistributiva e intervención estatal donde el sector privado no se interesa. Así mismo se concluyó que era muy importante la planeación entendida como la aplicación de técnicas de programación orientadas a permitir que los mecanismos de mercado operaran con mayor eficacia.

La misión Lebrecht (1955), aparte de diagnosticar el hábito de aceptar comportamientos antieconómicos, que incluían la utilización irracional del suelo y la importación de bienes que se podrían hacer en el país, identificó la falta de planeación grandes proyectos. Además, el informe Lebrecht planteó propuestas para la creación de regiones utilizando una metodología que incluía unidades normales de planeación, las cuales son: homogéneas (características morfológicas y climáticas), de vida colectiva (concentración poblacional, economía y cultura), unidades administrativas y técnicas (problemas técnicamente no separables como la cuenca de un río). Para entonces la falta de planeación en Colombia y su necesidad estaba sobre- diagnosticada y solo fue hasta el Frente Nacional en 1958, con el segundo arribo de una Misión de la CEPAL, que se empezaron a tomar medidas más concretas que la creación de organismos de planeación.

En el contexto latinoamericano, Colombia fue el primer país en tener un plan de desarrollo económico, el cual buscaba agregados macroeconómicos para que el país tuviera un ritmo adecuado de crecimiento, esto incluía equilibrio en la balanza de pagos, aumento de las exportaciones y por supuesto de la producción interna. Para entonces Currie revisó las recomendaciones y encontró un país muy diferente al de 1950, mucho

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

más urbanizado y con más infraestructura. En el mismo año de 1958 se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Nacional de Servicios Técnicos.

Después de la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla (entre 1953 y 1957) se implementaron en Bogotá nuevas acciones de planeación orientadas a consolidar una ciudad compacta dado que se habían generado tentáculos de crecimiento sobre los desarrollos viales con bajas densidades en la periferia<sup>8</sup> con crecientes niveles de ilegalidad. Parte de ese país urbanizado con el que se había encontrado Currie, se debía a la explosión de la informalidad que marcó las décadas del cincuenta y sesenta, y que fue, el gran lunar de una época sin muchos planes generales, aunque con cierto éxito en planes urbanos dirigidos a aspectos específicos en lo vial, servicios públicos y equipamiento; de hecho, en Bogotá se hicieron varios esfuerzos en materia de zonificación por usos, con zonas residenciales, comerciales, mixtas e industriales<sup>9</sup>.

Otro de los aspectos relevantes en la urbanización de la época en Bogotá fue la admisión de nuevas tendencias que contradecían a los preceptos de los arquitectos modernos, cuyas preferencias se ubican en edificios multifamiliares de baja altura, los cuales se siguieron implementando para la vivienda de los estratos más populares, mientras que para mayores ingresos se empezó a desarrollar vivienda con características similares a las del suburbio norteamericano, es decir baja densidad, modelo con el que, dicho sea de paso, L. Currie se encontraba en desacuerdo porque, este tipo de ciudad, debería responder a economías que aguantaran una baja densidad, alejada de los centros, en últimas una ocupación sustentada en el transporte privado, el automóvil.

---

8. El Plan Vial Piloto de Bogotá fue adoptado por el Acuerdo 31 de 1961.

9. Estas zonificaciones fueron evolucionando con el tiempo, en el plano de zonificación propuesto en 1964 (no aprobado) se presentaban zonas de actividad terciaria en áreas diferentes al centro tradicional.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

En 1968 se intensifica la planeación del desarrollo a nivel nacional, el DNP y el CONPES se consolidan en estructuras similares a las que se conocen hoy. Además, se presenta la reforma constitucional de 1968 en la cual se manifiesta que los planes y programas deben contemplar los recursos para su ejecución, y que será el presidente quien presente los planes y programas para el desarrollo armónico de las regiones, se habla también de la planificación sectorial y de que el presupuesto nacional refleje los planes y programas adoptados.

La intensificación de la planeación en Colombia en este periodo también se extendió al desarrollo de la planeación para el desarrollo regional, que básicamente se consolidó en los intentos de regionalización que se estaban adelantando desde finales del siglo XIX. En 1969 el DNP desarrolló el Modelo de Regionalización, partiendo de la teoría de las regiones polarizadas, éstas son marcos geográficos de atracción de un centro que suele llamarse “polo de desarrollo” cuyo papel es asumido por ciudades con cierta complejidad.

En 1970 se dio paso al Gobierno de Misael Pastrana, y se elaboró un plan que tuvo muchos elementos que lograron ser implementados. El Plan de las Cuatro Estrategias se encontraba bajo la dirección de L. Currie y buscaba principalmente el desarrollo urbano, el incremento de las exportaciones, la productividad agrícola y la mejor distribución del ingreso, estrategias de las que a la postre terminaron teniendo más éxito las dos primeras.

Lo que se observa desde el inicio de la década de los setenta hasta 1978 es una predominancia de la planeación económica en detrimento de lo urbanístico, como se ha observado, se avanzó mucho a nivel nacional en planeación del desarrollo (aunque a nivel básicamente propositivo), pero poco con la normatividad nacional del desarrollo urbano, los pasos en esta materia se resaltaron en lo local (grandes ciudades) pero sin planes generales, más bien por avances fragmentados en ciertos sectores.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

La planeación urbana fue en cierta forma desplazada por la socioeconómica, aunque en ciertos casos se logró una combinación interesante, hasta el punto de que, en el caso de Bogotá, las estrategias urbanas se asimilaban más con las fórmulas de Currie que tenían que ver con el crecimiento como condición del desarrollo, el logro de un desarrollo urbano concentrado, la descentralización de las actividades típicamente urbanas para acercar las fuentes de trabajo al usuario eliminando el centro de la ciudad como concentración de comercio e instituciones y densificar la ocupación del territorio urbano<sup>10</sup>. Estas estrategias buscaban darle un foro nacional a problemas tomados como básicamente locales.

Las consecuencias de no tener una política urbana en un país en acelerada urbanización dejaron como resultado un caos creciente en materia de vivienda, transporte, servicios públicos, equipamiento y espacio público. En Bogotá se adelantaron estudios como Fase I y Fase II (presentados en 1970 y 1974 respectivamente) donde se intentó hacer un plan metropolitano que involucrara la interrelación entre lo nacional y lo local, pero esto no se llevó a cabo, apenas se llegó a elaborar proyectos de zonificación.

Con la Ley 61 de 1978 se volvió a tener noticia de una disposición legislativa para el desarrollo urbano, precisamente esta ley también fue conocida como la Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, y en ella se daban unos elementos bastante generales para la implementación de medidas que controlaran el crecimiento de las ciudades.

Contrario a lo que se podría pensar, en esta ley ya se consagraban conceptos que hoy en día han sido ampliados por la Ley 388 de 1997, en este sentido vale la pena transcribir el artículo 1º de la ley en mención, el cual se refiere a la concepción de la ley

---

10. Puntos presentados en *Alternativas para el Desarrollo de Bogotá* a manera de balance de gestión por el presidente Virgilio Barco (1966-1969).

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

orgánica: “Son normas generales que permiten orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales, y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes, mediante la participación justa y equitativa en los beneficios y obligaciones de la comunidad, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana o sea en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico”.

Se nota en la transcripción, que existe ya un concepto determinado de desarrollo urbano como desarrollo integral, ya que se tiene en cuenta lo ecológico, lo cultural, lo económico, etc. Otro concepto importante que aparece aquí es el de la repartición equitativa de cargas y beneficios que aún no se llama así, pero que busca que se repartan las consecuencias del urbanismo.

En el artículo 2º se hace una innovación importante al anotar que el desarrollo de las áreas urbanas se regulará dentro de una política nacional de equilibrio de las diversas regiones ¿A qué se debe tal novedad? La historia es extensa y se origina en 1892 cuando el general Javier Vergara y Velasco publicó la Nueva Geografía de Colombia, desde entonces se siguieron haciendo intentos por lograr una regionalización del país, pero esta se relaciona estrechamente con el crecimiento de las ciudades, ya que éstas pueden agrupar una región por ser polos de desarrollo, como se explicó en párrafos anteriores. Precisamente en los años setenta se presentaron intentos de regionalización como el Modelo de Regionalización Nodal (1976) y regiones para la descentralización administrativa (1978), estos intentos, sin embargo, tampoco fueron exitosos debido a las deficiencias relacionadas con su instrumentación.

Es una coincidencia curiosa el hecho de que esta ley orgánica dejara de existir para ser reemplazada por otra que tampoco existe. La constitución de 1991 indicó que las leyes orgánicas (de un carácter mayor a las leyes ordinarias) serían las del presupuesto, la del



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

plan de desarrollo, la que reglamenta la expedición de las leyes y la llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual es la única de las leyes orgánicas que aún no ha sido expedida y que debe ser la que otorgue los derroteros para la posible generación de regiones en Colombia y dé límites a la creación de municipios.

La Ley 61 de 1978 también ordenó que todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes debería formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo (Artículo 3º), teniendo en cuenta que las reservas para futuras extensiones de las ciudades o para protección del sistema ecológico son motivos de utilidad pública (Artículo 11).

La que se llamó la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, fue reglamentada por el Decreto 1306 de 1980<sup>11</sup>, éste categorizó los centros urbanos y definió el Plan Integral de Desarrollo como un conjunto de normas que permiten ordenar, regular, y orientar las acciones de los sectores público y privado en los aspectos socio- cultural, económico-financiero, físico-territorial y jurídico-administrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

Llama la atención el artículo 4º del decreto en mención, el cual indica las etapas del plan, éstas van desde la recolección de la información hasta la formulación, pero no la etapa de ejecución ni la de evaluación del mismo.

El plan debería tener en cuenta la organización espacial del área, la determinación de los sistemas de integración vial y de transporte, las áreas para futuro desarrollo con su respectiva densificación, la localización y operación de los servicios públicos, la coordinación institucional y la determinación de un esquema de prioridades para la

---

11. Este Decreto tiene influencia también de disposiciones expresadas en el Acuerdo 7 de 1979 de Bogotá, por medio del cual se quiso concretar en normas urbanas los planteamientos urbanísticos de la Fase II, tal como se había intentado en el Acuerdo 159 de 1974.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

ejecución. El artículo 11, manifestó que debería existir un plan de inversiones para llevar a cabo las acciones formuladas.

Los instrumentos normativos eran: El reglamento de usos del suelo y normas urbanísticas específicas; las normas mínimas de zonificación urbana y prestación de servicios públicos en zonas de vivienda popular; la delimitación de zonas de reserva ecológica, turística, forestal, agropecuaria, de corredores urbanos, etc.; la reglamentación sobre permisos o licencias de construcción y urbanismo. Además, se indicaba que deberían existir reglamentaciones sobre los impuestos, tarifas, contribuciones y estímulos relacionados con el desarrollo urbano, reglamentos sobre construcción antisísmica, el estatuto de valorización y las recomendaciones sobre el diseño y actualización del sistema de catastro (Artículo 12). Como se puede observar esta fue la primera norma urbana que incluyó, aunque muy tímidamente, aspectos de financiación, pero dejó al trabajo municipal este desarrollo.

Como ya había sucedido con anterioridad en la historia de la planeación urbana en Colombia, existía una fuerte influencia de lo que estaba pasando en la ciudad capital. Antes de que se impusieran los Planes Integrales de Desarrollo en la Ley 61 de 1978, Bogotá ya había iniciado este proceso ante la necesidad de gestionar un préstamo con el BID para el “Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá - PIDUZOB. Así la idea inicial de los programas integrales de desarrollo se convirtió en la forma de abordar la problemática urbana con base en unos recursos determinados, lo que cerró la brecha entre la planeación y la gestión, haciendo más reales los planes.

Los planes integrales de desarrollo se constituyeron en una de las muestras más representativas de los planes sin ejecución, esto se debió a la debilidad normativa en cuanto a los mecanismos para concretarlos en la realidad. Los planes integrales de

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

desarrollo, a pesar de provenir de una ley que buscaba la planeación urbana, se tuvieron que someter a la planeación socioeconómica debido a lo exiguo de sus herramientas.

“En los años 80 se empezó a dar un importante impulso al proceso de descentralización, en medio de éste se inscriben los Consejos Regionales de Planificación, Corpes<sup>12</sup>. La Ley 76 de 1985 y sus decretos reglamentarios 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986 reglamentan su existencia. El objetivo principal de esta regionalización era contribuir al logro de un desarrollo equilibrado, pero aparte de esto se dieron otras funciones como dotar a las regiones de elementos para desarrollar su autonomía; establecer lazos de coordinación institucional entre los diferentes niveles de gobierno; asegurar la participación de las regiones en la preparación de planes regionales y el Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, participar en el diseño del presupuesto de la nación.”

En la década de los años ochenta se presentó un nuevo fenómeno en el cual la planeación de nuevo se dejó atrás para pasar al código urbano, entonces las medidas de altura, densidad y retrocesos reemplazaron la idea de construcción de ciudad, la idea patente de esto en Bogotá es el Acuerdo 6 de 1990.

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

---

12. El nombre de Corpes es una designación popular que se deriva del CONPES; realmente esta división regional designa a cada una de sus unidades como Regiones de Planificación.

Cuando los activos urbanos se utilizan de forma especulativa se atenta contra el bien común, al tiempo que, se impide que se genere riqueza de forma redistributiva, es por eso que el Estado interviene buscando corregir estas falencias. Del mismo modo se busca generar acciones estatales que propicien un desarrollo ordenado, que elimine externalidades negativas (contaminación, ubicación indiscriminada de predios con diferentes usos, etc.) y que favorezcan la actividad económica, respetando las condiciones ambientales, la interacción social y la funcionalidad de los elementos físicos, al tiempo que se procura una compensación por las acciones urbanas y una financiación de su desarrollo.

El presente escrito pretende describir cómo se ha generado esta intervención en Colombia a partir de la normatividad, desde la perspectiva de tres aspectos: La planeación y la generación de limitaciones al crecimiento; la restricción de la propiedad por mecanismos como la expropiación y, finalmente, la tributación en lo local como mecanismo de compensación y fuente de financiación.

Cabe anotar que la crisis urbana que se extiende ya por varias décadas en Colombia ha tratado de ser morigerada por esta normatividad, pero aún ésta tiene falencias que no han permitido producir modelos efectivos que lleven a la ciudad deseada, en la cual se logren mejores condiciones de vida para sus habitantes.

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

# Ley de Reforma Urbana y la nueva etapa de la normatividad

## Ley 9ª de 1989 o Ley de Reforma Urbana

El siguiente paso en términos de planeación urbana fue la Ley 9ª de 1989 o Ley de Reforma Urbana, la cual aún se encuentra vigente, aunque reformada en gran parte por la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial. La importancia de esta ley está en su capacidad de integrar varios aspectos del desarrollo urbano: Las licencias de construcción, los instrumentos para gestionar el suelo, los aspectos fiscales para la financiación del desarrollo urbano, la expropiación, etc.

En el primer artículo de la Ley se dice que los planes de desarrollo (los cuales tenían su origen en la Ley 61 de 1978) deberían sujetarse a las directrices nacionales en términos de planeación para el desarrollo. Lo que se observa aquí es una confluencia entre los dos temas que se han venido tratando a lo largo de este capítulo: Los planes nacionales y los planes locales; a pesar de esto debe entenderse que la planeación nacional puede hacerse sobre el desarrollo y sobre el territorio, aunque los planes deben estar íntimamente relacionados. Lo mismo sucede en lo local, se puede hacer un plan que toque los aspectos básicos del desarrollo social y puede hacerse un plan sobre el ordenamiento del territorio y su futuro deseado.

En el momento de expedición de la Ley 9ª, y durante cinco años más, lo que existió fue un plan nacional de desarrollo y unos planes integrales de desarrollo en lo local, lo que se ha observado en esta sección es que el origen jurídico y práctico de los dos planes es diferente; los planes nacionales tienen un origen más acentuado en la reforma constitucional de 1968, y en las múltiples misiones que visitaron a Colombia,

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

especialmente desde la primera Misión de la CEPAL en 1954 y de manera muy importante en la Misión de la CEPAL de 1958 que presentó un plan de desarrollo de un horizonte de cerca de una década. Cabe resaltar que los planes y propuestas de las Misiones que vinieron a Colombia no tuvieron una oficialización en la planeación, por lo que se perdía la relevancia de sus observaciones.

En cuanto a la planeación territorial nacional, ésta también tiene orígenes en Misiones que vinieron a Colombia (como la Lebrecht), pero su formulación se extiende a finales del siglo antepasado, la planeación del territorio también se intentó a nivel nacional a partir de los planes elaborados por el DNP, pero su ejecución no tuvo éxito. Aún hoy ante la inexistencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no existe un plan de ordenamiento de carácter nacional que pueda ser armonizado con el plan de desarrollo nacional que ahora sí tiene un asiento jurídico sólido.

En cuanto a lo local el plan tiene un origen que se remite más a la iniciativa de las ciudades más grandes de Colombia, jurídicamente el concepto de planeación urbana aparece combinado de forma confusa con la planeación para el desarrollo y sigue siendo así desde la Ley 88 de 1947 hasta que aparece la Ley 152 de 1994. La planeación urbana a veces es demasiado urbana, como en el caso del plano regulador de 1947, a veces demasiado económica como fue la tendencia general en los setenta, y a veces no mucho de las dos como se desprende de los planes integrales de desarrollo.

La Ley 9ª propone ampliamente mecanismos de expropiación que serán abordados en una sección posterior, pero también hace anotaciones sobre la vivienda de interés social, lo cual es una novedad, porque también es la primera vez a nivel nacional que se integra la normatividad de la vivienda con la del desarrollo urbano. Dos años más tarde la Ley 3ª de 1991 (aún vigente) profundizaría más en el tema de la vivienda en Colombia y en especial en la vivienda de interés social, redefiniendo la VIS y creando una estructura



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

para su gestión y financiación. La mayoría de las disposiciones sobre VIS de la Ley 9ª de 1989 buscan agilizar los procesos de titulación de la vivienda.

Uno de los principales instrumentos de gestión del suelo propuesto en la Ley 9ª fue el de los bancos de tierras, cuyo objeto era el de adquirir por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio inmuebles en especial para la construcción de VIS. Otro de los capítulos amplios de la Ley 9ª tiene que ver con las herramientas de financiación para la reforma urbana, tema que se abordará más adelante.

La Constitución Política del 91 planteó la existencia de un plan nacional de desarrollo, que debería ser reglamentado por una ley orgánica, también dio a los concejos municipales las facultades para adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (Artículo 313, núm. 2. CN.), así como reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (Artículo 313, núm. 7. CN.).

## Ley Orgánica del Plan del Desarrollo

El siguiente gran paso en términos de planeación fue la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, o Ley 152 de 1994, a partir de esta ley el plan deja de ser indicativo y pasa a ser obligatorio y programático, es decir que debe corresponder a lo señalado en los programas de gobierno de los candidatos a los cargos de elección popular del ejecutivo (presidente, gobernadores y alcaldes).

Es muy alta la importancia de la Ley 152 de 1994 en términos de la organización que se hace para elaborar un plan de desarrollo, se establecen una serie de principios que tienen que ver con la autonomía de los municipios, la ordenación de competencias (entre



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

lo nacional, departamental y municipal), la prioridad del gasto público social, la participación comunitaria, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo armónico de las regiones, la eficiencia, la viabilidad, entre otros.

De acuerdo a la ley, el plan de desarrollo se compone de dos partes: Una general, donde se encuentran los objetivos metas, estrategias y políticas y la vinculación de las políticas nacionales al territorio en temas como la salud, la educación, la vivienda, etc. La segunda parte del plan de desarrollo es el plan de inversiones en el cual se consignan los principales programas, proyectos y presupuesto plurianual, con una previa proyección de los recursos financieros.

La ley también define las autoridades e instancias de planeación y el procedimiento para la aprobación del plan de desarrollo, el cual será aprobado por el Congreso de la República en el caso nacional y por las Asambleas y los Concejos en los casos departamental y municipal; sin embargo, si no se han cumplido los plazos definidos en la Ley 152, los planes de desarrollo podrán ser expedidos por decreto.

Existen varias consideraciones acerca de los planes de desarrollo que se desprenden de la Ley 152 de 1994. Estos planes están identificados con la idea moderna de planeación, según la cual debe existir una mayor interacción entre las comunidades y los técnicos, una de las deficiencias más evidentes de la antigua planeación era su separación entre lo planeado y lo real, para planear se requiere considerar las realidades del objeto del estudio, en este caso, la entidad territorial o la nación. Estas realidades se comprenden más fácilmente, y con mayor eficacia, desde la percepción ciudadana y específicamente comunitaria.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Con la idea de que se formalizara esta planeación con participación ciudadana, la ley estableció los Consejos Territoriales de Planeación, elegidos por el alcalde municipal<sup>13</sup> de terna enviada por las diferentes fuerzas, gremios, asociaciones que hacen parte de la vida local y que son representativos. Esta instancia del plan de desarrollo es de carácter consultivo, lo que significa que las observaciones que ellos hagan a la propuesta del plan de desarrollo, pueden ser, o no, tenidas en cuenta. Esta disposición tiene aspectos positivos y negativos, los primeros se deben a que se evita una interferencia indeseada no técnica, que tenga propósitos de satisfacer intereses particulares; la segunda se debe a que se desvirtúa la importancia de la participación sobre la planeación.

La literatura sobre la evolución de la planeación en Colombia ha elogiado mucho el hecho de que se haya escogido para el país la planeación moderna y participativa; sin embargo, estos elogios deben ser observados con mayor reserva, ya que las oportunidades de que se concrete la participación en términos efectivos pueden ser altamente reducida por simples procedimientos que consultan la firma de algunos ciudadanos para demostrar su efectiva participación en la elaboración del plan. Esto sucede porque aún se entiende el plan de desarrollo en muchas localidades (no necesariamente así en la nación ni en las grandes ciudades) como un simple requisito que debe ser tramitado para evitar una sanción.

Además de lo anterior, existe la posibilidad de que el ejecutivo expida el plan de desarrollo por decreto, lo que en cierta forma desvirtúa la posibilidad de interferencia de las corporaciones y el legislativo en el plan de desarrollo, el objetivo de esto es que no pongan obstáculos a la formulación del plan, en detrimento del desarrollo, por razones políticas; no obstante, un plan de desarrollo expedido por decreto, denota unas relaciones,

---

13. Procedimientos análogos en lo departamental y nacional.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

entre el ejecutivo y las corporaciones y/o el legislativo, muy deterioradas, lo que puede constituirse en un indicador para el trabajo futuro de la administración.

Otro de los aspectos que se discuten sobre el plan de desarrollo es el de su plazo. Ciertamente se trata de un plan de corto plazo, que obedece a las disposiciones del mandatario elegido por voto popular, precisamente allí se halla la razón de su temporalidad. Al ser el voto en Colombia de carácter programático, el mandatario debe responder en su plan de desarrollo por los aspectos para los cuales ha sido elegido, no sería correspondiente con la voluntad de los electores, que el mandatario nacional o territorial elegido, no pudiera dar cumplimiento a los aspectos por los cuales votaron los electores. No obstante, se corre el riesgo de que no exista continuidad en las políticas y programas; debe notarse de todos modos, que existen ciertas directrices para el desarrollo local consagrados en la Ley 152 de 1994 y en la misma Constitución Nacional. En este sentido cobran mucha importancia los partidos políticos, con una verdadera unidad ideológica, de modo que sea posible identificar con mayor facilidad lo programático.

La misma ley orgánica del plan de desarrollo menciona en su artículo 41, que los municipios deberán contar con un plan de ordenamiento territorial; con este artículo se da vía a la reglamentación de un plan futuro que sí tendría un horizonte de largo plazo.

## **Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial**

Este plan es el conocido Plan de Ordenamiento Territorial (POT), cuya elaboración fue ordenada por la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial. No obstante, la Ley 388 no se ocupa sólo del POT, tiene importantes disposiciones sobre gestión del suelo,

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

vivienda de interés social, expropiación y financiación del desarrollo urbano. Este plan es de carácter exclusivamente local, no departamental ni nacional<sup>14</sup>.

En materia de planeación urbanística y manejo del suelo la ley ordenó diferentes disposiciones para el POT, éste está compuesto por una parte general, una urbana y una rural, en las cuales se presentan las políticas, objetivos, metas estrategias y programas para el manejo del territorio<sup>15</sup> en el largo plazo (el POT tiene una vigencia de mínimo tres períodos de la administración municipal o distrital); además de zonificaciones que incluyen también las áreas protegidas por aspectos ambientales, las restringidas por amenazas y riesgos, y las de futura expansión.

Las disposiciones para llevar a cabo el POT son extensas, con un nivel de complejidad que trata de absorber los problemas del desarrollo territorial desde lo local, aunque no logra trascender a la región, tarea que debe ser emprendida por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial aún no expedida.

En materia de planeación urbana las disposiciones son extensas, aunque se debe tener en cuenta que la Ley 388 da unas directrices para que los municipios planteen su ordenamiento, entre estas directrices se ordena la clasificación del suelo entre rural, urbano y de expansión urbana, con las categorías de protección ambiental y suelo suburbano, donde se mezclan los modos de vida propios del campo y la ciudad. Además, se señala que el perímetro urbano debe ser igual al de los servicios públicos domiciliarios<sup>16</sup>; que la autoridad ambiental, es decir, la Corporación Autónoma Regional,

14. Algunos de los proyectos de Ley para la Ley Orgánica e Ordenamiento Territorial consideran la elaboración de un plan de ordenamiento nacional.

15. Se debe entender que el concepto moderno de territorio no tiene que ver con el suelo, sino de la conjunción de éste con el resto de aspectos ambientales, sociales, culturales, económicos, de índole política y administrativa, además de los relacionados con el manejo y transformación del espacio físico por parte del hombre.

16. Estos fueron definidos por la Ley 142 de 1994 como los de agua potable y saneamiento básico (aseo y alcantarillado), energía eléctrica, gas natural y telefonía pública básica conmutada.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

debe aprobar el POT (lo que le da injerencia en las zonificaciones del suelo) y que se deben restringir los usos en zonas de potencial o evidente amenaza y riesgo.

La Ley 388 de 1997 se basa en la concepción de la propiedad como función social y ecológica establecida en la Constitución Nacional de 1991, tal como se observa en los principios consagrados en ella para el ordenamiento del territorio (Artículo 2º): 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En el Artículo 3 se resalta la función pública del urbanismo en los siguientes términos: “Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.”

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Al igual que en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de 1994, la concertación constituye una etapa fundamental del planeamiento urbano al señalar que en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tiene por objeto, de acuerdo a la Ley 388, asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal.

La participación ciudadana en la elaboración del POT se puede desarrollar mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos (Artículo 4º. Ley 388/97).

El concepto del ordenamiento territorial se mantiene con las mismas concepciones básicas que se establecieron en el primer artículo de la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano de 1978; de modo que en la Ley de 1997 se conceptúa el ordenamiento del territorio como aquel que comprende “... un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (Artículo 5º. Ley 388/97).

Aunque la planeación del territorio (establecida en la Ley 388/97) es de largo plazo y debería ser base para la planeación socioeconómica (Ley 152/94), llega después, y pasa a ser complemento de los planes de desarrollo vigentes de las administraciones municipales; sin embargo, por aplazamientos continuos del plazo para la implementación del POT, éste resultó siendo aprobado cerca del inicio del mandato de los alcaldes en el año de 2001<sup>17</sup>. La interrelación de la planeación socioeconómica y urbanística se detalla en el artículo 6º de la Ley 388 de la siguiente forma: “El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

## SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE BOGOTÁ.

17. De acuerdo al Art. 23 de la L388/97 se concedió un plazo de 18 meses para la implementación de los POT, el cual venció el 24 de enero de 1998. Este término resultó insuficiente, pero el no aplazamiento del mismo implicaba perder el proceso iniciado y la prohibición de expedir licencias urbanísticas y de construcción, de modo que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 150 de 1999, por medio del cual la orden de adopción se extendió un año más. El plazo se extendió de nuevo por medio de la Ley 507 del 28 de julio de 1999, prorrogándolo hasta el 31 de diciembre de 1999. La Ley 546 del 23 de diciembre de 1999 lo amplió de nuevo hasta el 30 de junio de 2000, a los municipios erigidos con posterioridad a la L.388/97 se les concedió dos años a partir de la elección del primer alcalde municipal. El Decreto 1686 de 2000 extendió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2000 (los nuevos alcaldes se posesionaban el 1 de enero de 2001), pero este Decreto excedía la capacidad reglamentaria del ejecutivo, ya que la Ley 614 del 18 de septiembre de 2000 establecía la nueva prórroga hasta el 31 de octubre de 2000.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos”.

“El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.”

En cuanto a la propiedad y la Ley 388, son varios los aspectos, diferentes a la expropiación, sobre los que se pueden hacer algunas observaciones.

Una de las formas más importantes de ser consecuentes con la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular es la determinación de usos, que en la mayoría de los casos se muestra a través de la zonificación. Los municipios de Colombia tuvieron poco tiempo para asimilar la elaboración del plan por lo cual es probable que se hayan cometido varios errores que se originan en la excesiva zonificación, esto, significa que se ha procedido a darle usos particulares a porciones de suelo más allá de lo que ordena la Ley, por lo cual se entra a hacer una planeación por compulsión, la cual tiene el inconveniente de imponer determinadas actividades económicas que pueden no ser consecuentes con los cambios del mercado. De esta forma en algunos municipios se ha llegado al extremo de dar zonificaciones exclusivas para uso agrícola, e incluso, para algunos de sus productos. Si bien es cierto que el POT consulta la vocación del suelo, estas

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

medidas tan rigurosas pueden ir abiertamente contra las dinámicas de mercado, es posible que la producción de cierto cultivo requiera más o menos del área señalada en el POT, en este momento se estará afectando gravemente la estructura de mercado local, con sus efectos sociales y se estarán propiciando estímulos negativos para la actividad económica.

De modo que los usos y zonificaciones del suelo deben obedecer básicamente a lo estipulado por la ley: suelo urbano, rural, de expansión urbana, de protección y suburbano, con sus respectivos usos principales, permitidos, restringidos y prohibidos. Lo anterior quiere decir que las múltiples zonificaciones particulares, diferentes las que ordena la Ley 388/97, deben hacerse por medio de una normatividad flexible que consulte el desarrollo socio-económico y la sustentabilidad ambiental, y no mediante zonificaciones cartográficas rigurosas.

Es probable que las corporaciones autónomas regionales, como autoridades ambientales hayan contribuido mucho a este problema. A pesar de su gran colaboración en apoyo técnico a los municipios en los temas ambientales, algunas CARS expidieron reglamentos para la zonificación del suelo extremadamente particulares y, a veces, confusos<sup>18</sup>, ordenando<sup>19</sup> que se presenten cartográficamente usos que limitan las posibilidades de desarrollo. No se quiere decir aquí que los aspectos ambientales deben quedar relegados a un segundo plano, las zonas de protección ambiental por supuesto que deben quedar por fuera de otras actividades no compatibles, lo que no es conveniente es extender usos de protección a todo el territorio, con diferentes gradaciones, que se enfrentan al desarrollo socio-económico. Si lo que se quiere es estimular el desarrollo rural y los usos

18. Ver el Acuerdo 16 de 1998 de la CAR de Cundinamarca, por medio del cual se expiden los determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

19. La corporación autónoma como autoridad ambiental puede aprobar o no el POT.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

agropecuarios del suelo, imponerlo en un plano no es el camino, para esto se deben generar estímulos sociales y de mercado.

Las confusiones o errores de zonificación en los planos del POT pueden resultar demasiado costosas para el municipio, ya que la cartografía hace parte integral del acto administrativo que aprueba el POT. Con el reciente Decreto 932 de 2002 las revisiones del POT se hacen aún más difíciles, ya que éstas solo tienen que ver con condiciones cambiantes de tipo ambiental - antrópico o con amenazas y riesgos, entonces será imposible efectuar la revisión hasta que se cumplan las vigencias de ley. Esto tiene como consecuencia, por ejemplo, que se restrinja el desarrollo de actividades industriales que pueden hacerlo, de comercio, o de proyectos de vivienda.

Otro de los aspectos relevantes cuando se habla de planeación y propiedad tienen que ver con la nueva definición del perímetro urbano. A partir de la Ley 388 de 1997 el perímetro urbano debe ser igual al de los servicios públicos, pero en términos pragmáticos esto no es fácil de cumplir al pie de la letra ya que muchos de los asentamientos que circundan las grandes del país son de carácter ilegal, por lo que el cubrimiento de servicios públicos es deficiente, pero a estos propietarios no se les puede excluir del casco urbano por este hecho, cuando el objetivo es llevar la cobertura hasta allí. En la actualidad existen procedimientos para que quienes son incorporados al perímetro urbano paguen una compensación (plusvalía), pero al contrario los mecanismos no son tan claros, pero se debe reconocer que si a alguien se le saca del suelo urbano debe existir una compensación.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Instrumentos para la gestión del Plan de Ordenamiento Territorial en la Ley 388 de 1997

Además de las disposiciones generales sobre la construcción de la ciudad en términos estructurales y sistémicos, de la visión de la ciudad deseada y de la metodología que se vislumbra para la elaboración del POT, la Ley 388/97 tiene otros aspectos particulares, que se refieren en mayor medida a lo puramente urbano, a la norma particular y que remite al código urbano que se mencionaba con anterioridad; estas normas tienen como fin básico instrumentalizar las disposiciones generales del POT, ya que no sirve de mucho tener una idea estructural de la ciudad si no existen mecanismos económicos y jurídicos para realizarla. En cuanto a los instrumentos del POT son varios los elementos que constituyen la Ley 388/97 y varios los que tienen su origen en la Ley de Reforma Urbana de 1989.

### 1. Instrumentos de planificación

Los instrumentos de planificación del POT son principalmente los planes parciales y las actuaciones urbanas integrales o macproyectos. Los primeros son reglamentados por los artículos 13, 19, 41, 87, 92, 99 y 133 de la Ley 388/97, y buscan complementar y desarrollar las disposiciones del POT para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en términos generales la aprobación de los planes parciales tiene el mismo trámite que el del POT.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Las actuaciones urbanas integrales o macroproyectos están reglamentadas en los Artículos 113 y 114 de la ley, son operaciones de gran escala que afectan la estructura urbana, que manejan integralmente distintos temas sectoriales y que deben darse en un ambiente de concertación.

## 2. Instrumentos de gestión del suelo

La Ley 388/97 define las actuaciones urbanísticas como la parcelación, la urbanización y la edificación de inmuebles (Artículo 37. Ley 388/97), pero son las reglamentaciones municipales las que determinan las cesiones de las actuaciones urbanísticas (Artículo 37. Ley 388/97), este es un punto gran complejidad y que tienen que ver con la pura normatividad urbana.

Los debates giran en torno a los porcentajes que se fijan en cada municipio sobre las cesiones (es decir áreas que los constructores deben ceder al municipio a la propiedad común) ya que de ellos depende que se envíen señales erróneas que terminen por desestimular la construcción o por hacer que se genere vivienda o grandes proyectos de construcción (con el consecuente aumento de tráfico y demanda de servicios públicos), sin compensar adecuadamente a la ciudad. A parte de las cesiones existen las afectaciones sobre las actuaciones urbanísticas por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices de servicios públicos, etc.

Las cesiones hacen parte de las herramientas que buscan hacer posible el reparto equitativo de cargas y beneficios (Artículo 38. Ley 388/97), concepto que ya había sido esbozado en la Ley urbana de 1978, pero que ahora tiene un desarrollo más profundo sustentado en mayores instrumentos de aplicación como las unidades

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

de actuación urbanística, el reajuste de suelos, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes<sup>20</sup>.

### 3. Unidades de actuación urbanística

Las unidades de actuación urbanística son áreas conformadas por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitadas en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que deben ser urbanizadas o construidas como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios. (Artículo 39. Ley 388/97).

El desarrollo de las unidades de actuación implica la gestión asociada de los propietarios de los predios que conforman su superficie, mediante sistemas de reajuste de tierras o integración inmobiliaria o cooperación, según lo determine el correspondiente plan parcial.

### 4. Reajuste de suelos

Otro de los instrumentos de gestión del POT es el reajuste de tierras, el cual tiene origen en los Artículos 25,77 y 78 de la Ley 9/89 y que es retomado en los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 388/97 este mecanismo se utiliza cuando el desarrollo de la unidad de actuación requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno que la conforma, o cuando ésta se requiera para

20. Existen otros instrumentos orientados a la expropiación que se verán en la siguiente sección.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios, según se trate de urbanización en suelo de expansión, renovación o redesarrollo en suelo urbano respectivamente. Una vez se acuerden las bases de la actuación asociada, se constituirá una entidad gestora según lo convengan los interesados, la cual elaborará el proyecto urbanístico correspondiente que forma parte del plan parcial. Con el plan parcial se elaborará y presentará para aprobación de la autoridad de planeación correspondiente. El proyecto de reajuste o de integración señalará las reglas para la valoración de las tierras e inmuebles aportados.

## 5. Integración inmobiliaria

La integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes se originan en la Ley 9/89. La idea en la integración inmobiliaria es englobar distintos inmuebles para rehabilitarlos o subdividirlos con el fin de obtener una mejor distribución de espacios y usos. También se adelanta a través de una entidad gestora. En la cooperación entre partícipes no se requiere una nueva configuración predial, pero se busca que las cargas y beneficios del desarrollo sean repartidos de forma equitativa siempre y cuando se garantice la cesión de los terrenos y el costo de las obras de urbanización correspondientes. La distribución equitativa de las cargas y beneficios se podrá realizar mediante compensaciones en dinero, intensidades de uso en proporción a las cesiones y participación en las demás cargas o transferencias de derechos de desarrollo y construcción, según lo determine el plan parcial correspondiente.

## 6. Compensaciones

Las compensaciones por conservación son originadas en los artículos 48, 49 y 122 de la Ley 388/97. La ley señala que los propietarios de terrenos e inmuebles

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas. Se podrán constituir fondos por parte de la administración municipal o distrital, para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.

## Consideraciones finales sobre la evolución de la planeación

La planeación urbana ha evolucionado bastante desde 1947 cuando se formuló la primera ley nacional que buscaba regular el ordenamiento urbano, las acciones habían empezado ya desde lo local, tratando de dar una orientación al crecimiento de las ciudades, esta no fue la primera vez que las iniciativas locales de las grandes ciudades (aquí se abordó en especial el caso de Bogotá) antecedieron las iniciativas legales nacionales para controlar el desarrollo urbano.

El desarrollo urbano y la planeación urbana están muy relacionados con la planeación para el desarrollo, la relación entre las dos no fue clara sino hasta la última década, en un principio porque ninguna de las dos disciplinas estaba estructurada y luego porque la normatividad no fue clara en los procesos que se debían seguir en los dos casos. No obstante, la evolución de la planeación para el desarrollo, el cual se dio básicamente a nivel nacional contribuyó positivamente para



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

que se fueran estructurando instrumentos metodológicos que luego retomaría la planeación urbana.

Lo que se observa en la evolución normativa de lo urbano es que existen ciertos conceptos básicos que existen desde hace tiempo, esto se puede demostrar observando las disposiciones de 1947 o de 1978, en lo que se ha evolucionado es en los instrumentos para llevar a la realidad estos conceptos. Con la Ley 9ª de 1989 se logró un nivel nunca antes alcanzado en instrumentalización de medidas urbanas, pero quedaron faltando elementos referentes a la planeación del territorio, estos vacíos serían llenados por la Ley 388 de 1997, al tiempo que reformuló los instrumentos establecidos en la Ley 9ª.

¿Pero a donde lleva todo esto? Básicamente al entendimiento de que el problema urbano tiene que ver con la posibilidad de interpretar el fenómeno como algo integral que no admite restricciones ni reduccionismos en los puntos de vista y formas de análisis. Lo que se busca es establecer ciertas limitaciones sobre la propiedad individual para lograr un beneficio general, la propiedad es una función social, por eso el crecimiento de la propiedad y su disposición sobre el espacio físico debe ser planeada para que no genere efectos que afecten el bienestar de la generalidad, esto tiene que ver con una visión de largo plazo, con un conocimiento de las múltiples dimensiones que determinan y componen el territorio y con una entropía entre lo que se planea y lo que se ejecuta.

En cuanto este punto en particular, el de la ejecución, el plan de desarrollo y el POT han dado grandes pasos al exigir planes de inversión y de ejecución obligatorios<sup>21</sup>, sin embargo, quedan aún algunos interrogantes. La Ley 9ª/89 efectivamente proporcionó varios elementos para el desarrollo urbano, en términos

21. Aunque el carácter de estos últimos quedó desdibujado por los constantes aplazamientos que tuvo la entrada en vigencia del POT, muchos municipios hicieron planes de ejecución para los tres meses o menos que quedaban de la administración municipal vigente de acuerdo a las disposiciones de la Ley 388/97.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

de la gestión del suelo, sin embargo, los problemas siguieron existiendo en las ciudades y la informalidad siendo flagrante, esto hace sospechar que la integración entre la planeación del desarrollo y la urbana no es suficiente, la complejidad de los problemas urbanos parece exigir que las políticas nacionales se vean más reflejadas en lo local, tanto en las grandes ciudades como en aquellas de tamaño mediano y pequeño.

En esta sección se ha observado la restricción de la propiedad desde la planeación, pero ésta cuenta con aspectos mucho más relacionados para interferir en aquella, la expropiación es un caso claro.

## **La restricción de la propiedad desde la adquisición de inmuebles por el Estado. Expropiación y enajenación**

La ejecución de obras públicas y de las diferentes acciones del Estado obligan a que se necesiten predios que pueden pertenecer a un propietario privado, pero para utilizarlos se requieren procedimientos que permitan el beneficio colectivo, pero también el reconocimiento del valor de la propiedad al propietario original. Como la voluntad individual no puede obstaculizar *per se* el desarrollo de obras que pueden beneficiar a una comunidad, no es de extrañar que la normatividad sobre expropiación responda a necesidades sentidas, y, por lo tanto, sea anterior a la normatividad sobre planeación urbana.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

La Ley 1ª de 1875, probablemente no la primera al respecto<sup>22</sup>, pero sí la que empieza a generar bases sólidas para la expropiación, cuenta con unos principios bastante básicos y unos procedimientos que distan bastante de los establecidos hoy.

De todos modos, la ley reconoce un elemento esencial para la expropiación en Colombia, en su artículo primero señala que la expropiación supone siempre la indemnización “inmediata en casos ordinarios y a su debido tiempo en los extraordinarios”. Los casos de necesidad pública para la expropiación se remiten a la seguridad, vías de comunicación, edificaciones como iglesias y escuelas, además de acueductos (Artículo 4º. Ley 1ª/1875).

Los requisitos para la expropiación básicamente se trataban de que se hubiera decidido el trabajo por una autoridad superior, aquel debería estar sustentado por planos y diseños, se debían identificar los terrenos que se verían afectados por el proyecto, era necesario también que se demostrara que se requirió la propiedad y que se negó su venta, por lo que se debió proceder con un juicio de expropiación que debió culminar en un arreglo de indemnización.

El afectado tenía un periodo de 15 a 30 días para presentar sus observaciones y derechos, a partir de la comunicación de necesidad de su propiedad. Si no se llegaba a un acuerdo se procedía al juicio de expropiación, en el cual la autoridad judicial examinaba tres puntos:

1. Si es legal la causa de la necesidad pública, en cuyo caso negativo se rechaza la pretensión de expropiar.
2. Si se ha procedido con las formalidades ordenadas por la ley, en cuyo caso negativo se corrigen.

22. La visión retrospectiva probablemente llevaría a una espiral normativa que se agota en la conquista, para la planeación urbana, por ejemplo, se podría hablar de las normas para establecer poblaciones en el nuevo mundo expedidas por la Corona Española.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

3. Si se ha obrado imparcialmente al declarar que se debe ocupar esa propiedad y no otra, en cuyo caso negativo se vuelve a tomar el concepto de la autoridad política.

Estos puntos resultan hoy bastante sencillos y probablemente sorprendentes por su simplicidad, pero uno de los aspectos más extraños a los procedimientos que se usan hoy tienen que ver con la indemnización, en la cual se descubre fácilmente la génesis procedimental acorde con el nivel de desarrollo de estos temas. Se trataba básicamente de un jurado de arbitramento (denominado así en la ley) conformado por cinco vecinos y dos representantes de cada una de las partes (el interesado y la autoridad política), el costo de la indemnización se fijaba por la mayoría absoluta de los votos. Cuarenta y ocho horas después se podría apelar el fallo, en cuyo caso se nombraría un nuevo jurado.

Es posible que estos pasos en asentamientos pequeños, donde la gente se conocía entre sí hubieran funcionado, pero con el crecimiento de las ciudades estos procedimientos se fueron haciendo poco prácticos, mientras dejaban espacio para el provecho de intereses particulares.

El crecimiento de la ciudad de Bogotá no sólo se evidenció en las normas nacionales sobre planeación e intervención en el crecimiento de la ciudad, también se necesitaban herramientas para poder hacerlo. El artículo de la Ley 21 de 1917, dispuso que había grave motivo de utilidad pública para declarar la enajenación forzosa o expropiación de los bienes raíces que se hallen situadas en el Distrito de Bogotá y que fueren necesarias para la higienización y el saneamiento de la ciudad.

La Ley 84 de 1920, sobre expropiación por causa de utilidad pública, completó las normas sobre expropiación, en especial la Ley 56 y 119 de 1890. Para entonces ya se incluye el concepto de los peritos para el avalúo de la propiedad; sin embargo, la primera aproximación al precio del bien inmueble es el avalúo fijado en el catastro.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

El salto más importante que se da en esta materia lo constituye la Ley 9ª de 1989, no solo por los avances que se hacen en materia de expropiación, sino porque por primera vez, ésta aparece ligada a planeación urbanística como tal, y se presenta como un instrumento para el manejo del suelo, es la concreción de la restricción de la propiedad a favor del urbanismo y, por ende, del bienestar colectivo. La Ley 388 de 1997, bajo la integralidad que se busca dar al territorio con el POT desarrolla estos instrumentos y los modifica.

En la Ley 9ª/89 se consignan las figuras de la enajenación voluntaria, la expropiación judicial y la expropiación por vía administrativa, que junto con la enajenación forzosa originada en la Ley 388/97, constituyen el instrumental de adquisición para la gestión del suelo.

## 1. Enajenación voluntaria

La enajenación voluntaria consiste en la venta voluntaria de inmuebles al Estado cuando aquellos ser requieran para los motivos consignados en la ley. La figura de la enajenación voluntaria puede ser utilizada por las entidades territoriales, la áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta.

La condición básica que se establece para la enajenación o expropiación, de cualquier tipo por parte del Estado, consiste en la coherencia con el POT y el plan de desarrollo municipal (condición impuesta obviamente por la Ley 388/97, ya que para 1989 aún no existían, como los conocemos hoy, ninguno de los dos planes). Otra condición básica es la coherencia con los motivos de utilidad pública para la enajenación o expropiación, estos motivos, que ya habían sido descritos en la Ley 1ª



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

de 1875, se hacen más numerosos y detallados en la Ley 9ª/89 y tienen ligeras variaciones en la Ley 388/97, de este modo el artículo 58 de la Ley 388/97 modifica al artículo 10 de la Ley 9ª/89 señalando los motivos de utilidad pública para la enajenación o expropiación como la destinación a los siguientes fines:

- a. Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana.
- b. Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.
- c. Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.
- d. Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.
- e. Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.
- f. Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes.
- g. Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen.
- h. Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico.
- i. Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.
- j. Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.
- k. Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

l. Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en la ley.

m. El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

Estos literales modifican ligeramente los establecidos inicialmente en la Ley 9ª/89, las modificaciones se refieren principalmente a la inclusión de los nuevos instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388/97, como el literal l). La enajenación voluntaria contempla las siguientes consideraciones (artículo 61. Ley 388/97):

a. Se avalúa de acuerdo a un precio de adquisición igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995. La Ley 388/97 estableció que los procedimientos sobre avalúos deberían ser reglamentados por el gobierno nacional, esta disposición se cumplió por medio del Decreto 1420 de 1998.<sup>23</sup>

b. El valor comercial se determina teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica.

c. La forma de pago del precio de adquisición puede ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta. Cuando de conformidad con lo dispuesto en la Ley 388/97 se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán provenir de su participación.

23. En este Decreto se establece que se deben tener en cuenta para el avalúo zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, las cuales se entienden como el espacio que tiene características físicas y económicas similares, en cuanto a: 1. Topografía. 2. Normas urbanísticas. 3. Servicios públicos domiciliarios. 4. Redes de infraestructura vial. 5. Tipología de las construcciones. 6. Valor por unidad de área de terreno. 7. Áreas Morfológicas Homogéneas. 8. La estratificación socioeconómica. Conceptos muy consecuentes con la nueva terminología y metodología utilizada en la L.388/97.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

d. La comunicación del acto por medio del cual se hace la oferta de compra se hace con sujeción a las reglas del Código Contencioso Administrativo y no dará lugar a recursos en vía gubernativa.

e. Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si, transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa. No obstante, lo anterior, durante el proceso de expropiación y siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la administración lleguen a un acuerdo para la enajenación voluntaria, caso en el cual se pondrá fin al proceso.

f. Los inmuebles adquiridos podrán ser desarrollados directamente por la entidad adquirente o por un tercero, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

g. Al valor comercial se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso.

Una de las modificaciones más importantes que se le hacen a la Ley 9ª/89 respecto a las condiciones para la enajenación o expropiación tiene que ver con el artículo 12 de la Ley 9ª/89, sustituido por el artículo 60 de la Ley 388/97, y en el cual se señalaba que los usos a los que se destinaría el inmueble deberían ser consecuentes con el plan de desarrollo, o con una certificación del alcalde municipal al respecto. Este último aspecto parece tener aún muchos vestigios de la “autoridad política” que se mencionaba en la embrionaria Ley 1ª. de 1875. Ahora, con la Ley de Desarrollo Territorial, las disposiciones del Concejo Municipal, al menos teóricamente<sup>24</sup>, adquieren más prelación pues ya no media la certificación del alcalde en estos casos.

24. Por disposiciones de la L. 152/94 y la Ley 388/97, tanto el plan de desarrollo como el POT pueden ser aprobados por decreto municipal, una vez cumplido el plazo de revisión por parte de la Corporación.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## 2. Enajenación forzosa

Además de la enajenación voluntaria existe la enajenación forzosa, originada en la Ley 388/97, consistente en la imposición, por parte de las autoridades municipales, de la venta de un predio. Esto se hace en concordancia con lo dispuesto en el POT. La enajenación forzosa en pública subasta procede cuando se incumple la función social de la propiedad en (Artículo 52. Ley 388/97):

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.
3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

Para unidades de actuación urbanística estos plazos se extenderán en la mitad.

El concepto de desarrollo o construcción prioritaria, es doblemente importante en el temario de este capítulo, ya que las normas urbanísticas al regular el uso, ocupación y aprovechamiento del suelo, determinan en la zonificación si los predios deben desarrollarse en el corto, mediano o largo plazo, los desarrollos en el corto plazo, definidos como prioritarios tienen la función de limitar el dominio en las consecuencias propias de la planeación, pero también eventualmente de hacerlo pasando la propiedad al Estado.

Se dice en la ley que el desarrollo y la construcción son prioritarios en cierta zona si cuenta con todas las obras de infraestructura y servicios y, por su localización

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

en la ciudad, se considera que son inaplazables las obras de urbanismo, urbanización y construcción.

La declaratoria de desarrollo prioritario se establece en el POT, preferiblemente en el Plan de Ejecución de éste, ya que allí donde se consignan las acciones a ser ejecutadas en el corto plazo. La iniciación del proceso de enajenación forzosa procederá cuando las obras de urbanización o construcción, según sea el caso, no se inicien dentro del término señalado, y se referirá únicamente a la parte no urbanizada o construida. De todos modos, existe la posibilidad de prórrogas de acuerdo al artículo 54 de la Ley 388/97. Para iniciar el proceso de enajenación forzosa corresponde al alcalde municipal o distrital, mediante resolución motivada, ordenar la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social.

Contra la resolución que declare la enajenación forzosa sólo procede, por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de la notificación. Transcurrido el término de dos meses, contados a partir de la fecha de la interposición del recurso de reposición contra esta resolución sin que se hubiere resuelto dicho recurso, éste se entenderá negado y la autoridad competente no podrá resolverlo, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y judiciales a que hubiere lugar.

Una vez en firme el acto administrativo que ordena la enajenación forzosa se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los terrenos e inmuebles correspondientes, de esta forma el inmueble queda afectado y fuera del comercio, por lo que ninguna autoridad (oficinas de planeación o curadurías) podrán otorgar licencias urbanísticas; además la situación de enajenación forzosa se debe consignar en los afectados (Artículo 55. Ley 388/97).

Una vez se haya producido la inscripción, corresponde a la administración municipal o distrital, dentro de los tres meses siguientes, someter los terrenos e



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

inmuebles respectivos a enajenación forzosa mediante el procedimiento de pública subasta, cuya convocatoria incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

1. La determinación del plazo para la urbanización o edificación, según el caso, el cual no podrá ser superior al previsto en la ley para el propietario inicial.
2. La especificación de que el terreno objeto de la transacción tiene la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria.
3. El precio de base de la enajenación, que no podrá ser inferior al setenta por ciento (70%) del avalúo comercial del inmueble definido por peritos inscritos en la lonja de propiedad raíz u otras entidades especializadas.

Si en la subasta convocada al efecto no se presentan posturas admisibles, se citará para una segunda subasta, en la cual será postura admisible la oferta que iguale al 70% del avalúo catastral.

Si en la segunda subasta no se presentaren ofertas admisibles, el municipio o distrito iniciará los trámites de la expropiación administrativa de los correspondientes inmuebles, cuyo precio indemnizatorio será igual al 70% de dicho avalúo catastral.

El incumplimiento de la función social por parte del comprador da lugar a la iniciación del proceso de expropiación por vía administrativa por parte del municipio o distrito. En este caso el precio indemnizatorio no podrá ser superior al monto pagado por el adquirente en la pública subasta, actualizado según el índice de precios al consumidor y la forma de pago será a plazo con una cuota inicial del cuarenta por ciento (40%), y el saldo en ocho (8) contados anuales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble (artículo 57. Ley 388/97). La forma de pago busca desestimular posibles especulaciones con el precio del suelo y castigar el incumplimiento.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Tanto en la enajenación forzosa, como en la voluntaria existe la posibilidad de expropiar si no se cumplen los plazos establecidos.

### 3. Expropiación judicial

La expropiación se puede adelantar de dos formas que le dan nombre: La judicial o la administrativa. En la Ley 9ª/89 se habla de la expropiación judicial en el artículo 20, en la Ley 388/97 en los artículos 58, 60 y 62. La expropiación es un instrumento de derecho público que buscando cumplir una función social, logra coactivamente la adquisición de bienes, otorgando una indemnización.

La expropiación por vía judicial se contempla en el artículo 58 de la Constitución Nacional así: “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio”.

“Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”. Según la Ley 9/89 la expropiación judicial procede cuando:

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

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

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 rechazase cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor de quince (15) días hábiles contados desde la notificación personal o de la des fijación del edicto.

El proceso de expropiación según la Ley 388/97 (artículo 62) contempla los siguientes pasos:

a. La resolución de expropiación se notificará en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo

b. Contra la resolución que ordene la expropiación sólo procede el recurso de reposición. Transcurridos quince (15) días sin que se hubiere resuelto el recurso se entenderá negado.

c. La entidad demandante tendrá derecho a solicitar al juez que en el auto admisorio de la demanda se ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando se acredite haber consignado a órdenes del respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del avalúo practicado para los efectos de la enajenación voluntaria.

d. Cuando de conformidad con lo dispuesto en la ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago de la indemnización podrán provenir de su participación.

e. Contra el auto admisorio de la demanda y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, excepto la sentencia y el auto de que trata el último inciso del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, sólo procederá el recurso de reposición.

f. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo comercial. La forma de pago depende del valor del inmueble en salarios mínimos mensuales y se hace con una cuota inicial que llaga hasta el 40% del valor del inmueble. En casos de

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

viviendas afectadas a propiedad familiar la indemnización debe pagarse de contado en dinero, por un valor del 100% del inmueble.<sup>25</sup>

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

h. Las expropiaciones a las cuales se refiere la Ley 160 de 1994 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Sistema Rural Campesino), la Ley 99 de 1993 (Sistema Nacional Ambiental) y normas que las adicionen o reformen continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales sobre el particular.

i. Los terrenos expropiados podrán ser desarrollados directamente por la entidad expropiante o por terceros, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

En el acto de adquisición de los inmuebles se debe indicar el destino que se le dará al inmueble adquirido, si pasados cinco años de adquirido el bien, no se ha destinado al uso indicado, se debe proceder a la enajenación de aquel; en este caso tendrá derecho preferente de compra el propietario original. El Tribunal Contencioso Administrativo es competente en única instancia para conocer las acciones contencioso administrativas. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia dentro del término máximo de ocho meses, contados desde la fecha de presentación de la demanda.

#### **4. Expropiación por vía administrativa**

La segunda forma de expropiación es aquella que se adelanta por vía administrativa, ésta fue contemplada en la Constitución de 1991 con el fin de agilizar

25. Ver: Sentencia C-192 de 1998, expediente D-1877 de la Corte Constitucional.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

los procedimientos de expropiación. El tiempo para adquirir un inmueble se reduce bastante al suprimir el proceso que se tramita ante la jurisdicción ordinaria, esto se hace cuando, a juicio del Estado, existen condiciones de urgencia o motivos de utilidad pública.

Recuérdese, de acuerdo a lo expresado con anterioridad, que la expropiación por vía administrativa también procede cuando en inmuebles adquiridos en subasta pública (como resultado de una enajenación voluntaria o forzosa) se haya incumplido la función social, cuando en segunda subasta no se presenten ofertas admisibles o cuando no se llega a un acuerdo en la enajenación voluntaria.

Además de las condicionantes para otros procedimientos de adquisición, se requiere la condición de urgencia, la cual será declarada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el Concejo municipal o distrital, o la Junta Metropolitana, mediante Acuerdo. Estas condiciones de urgencia se referirán a:

1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.
3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.
4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.

Para la expropiación por vía administrativa, la indemnización es igual al precio de adquisición establecido en el procedimiento para enajenación voluntaria, de contado se pagará el 40% y el restante 60% en pagos anuales a cinco años.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Los tributos y el desarrollo urbano

Los tributos y las demás formas de financiación del desarrollo urbano, no representan una forma de restricción de la propiedad como tal, pero sí van de la mano con los mecanismos de planeación y de expropiación, y se constituyen en instrumentos claves de los mismos. Los tributos gravan la propiedad, pero no la restringen en un sentido jurídico. Las demás formas de financiación urbana, pueden convertirse en estímulos económicos que dirijan la ocupación del suelo urbano, su urbanización y construcción.

La soberanía es la justificación del poder de imposición, esta soberanía reside en el pueblo, ya que de él emana el poder público. El pueblo ejerce el poder a través de sus representantes, por esta razón el poder impositivo se atribuye al Congreso de la República, y en forma indirecta a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, así lo señala el artículo 338 de la Constitución Nacional: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

“La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

“Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Pero lo anterior se debe interpretar a la luz del artículo 300.4 de la Constitución, cuando se refiere a lo que corresponde a las Asambleas Departamentales: “Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”. Así como del artículo 313.4, sobre las funciones de los concejos: “Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

De modo que el poder originario de crear impuestos corresponde al Congreso de la República, ni las asambleas departamentales, ni los concejos municipales tienen iniciativa tributaria, pero sí tienen facultad para regular sus tributos<sup>26</sup>. Uno de los tributos más importantes para los municipios y que afecta directamente los bienes inmuebles es el impuesto predial unificado. Los municipios cobran este impuesto bajo facultad constitucional otorgada en el artículo 317 de la C.N.

El antecedente legal del impuesto predial es la Ley 20 de 1908, la cual concede a los municipios la facultad de cobrar un impuesto sobre la propiedad raíz, cuya tasa no exceda el 2 por mil<sup>27</sup>. Las normas posteriores son la Ley 4ª de 1913, 34 de 1920, 94 de 1931, y 195 de 1936, con las cuales se modificaron las tarifas del impuesto, en esta última se faculta al Alcalde de Bogotá para aumentar hasta en ocho por mil la tasa de impuesto predial fijada por el artículo 17 de la Ley 94 de 1931, sobre los predios edificados que quedan dentro del perímetro urbano, teniendo en cuenta “la

26. Los tributos se dividen en los impuestos, tasas y contribuciones. Los impuestos son aquellos en los que no existe contraprestación por parte del Estado, es un tributo no vinculado a la actividad estatal. Las tasas son canceladas por los usuarios como pago por la prestación efectiva o potencial de un servicio, es un tributo vinculado a la actividad estatal. Las contribuciones son gravámenes que deben cancelar quienes se benefician directamente por la realización de actividades estatales.

27. Esta sección retoma los planeamientos de: López Díaz, Ligia; Impuestos Territoriales, en: *Régimen de las Entidades Territoriales*, Tomo II. U. Externado. 2001.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

importancia comercial del predio, las exigencias de desarrollo urbano y la situación económica del propietario” (Artículo 1º. c. Ley 195/1936).

Con la Ley 14 de 1983, por medio de la cual se fortalecieron los fiscos territoriales, se incluyeron novedades en el impuesto como: La orden de actualización del avalúo catastral, establecimiento del valor de los predios teniendo en cuenta las características físicas y jurídicas, introduce el auto-avalúo, otorga al Agustín Codazzi la vigilancia y asesoría sobre las demás catastrales del país, entre otras.

Con la Ley 44 de 1990 se fusionó en un sólo gravamen, el impuesto predial unificado, compuesto por el predial, el tributo de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica<sup>28</sup> y la sobre tasa de levantamiento catastral. El impuesto predial unificado es de carácter municipal y elimina la posibilidad de que se establezcan otros gravámenes que tengan como base el avalúo catastral.

La tarifa anual de impuesto predial puede ser determinada entre el 1 y 16 por mil del avalúo catastral o auto avalúo. Como sucedió también con la planeación y las normas urbanas, algunas de las iniciativas tributarias se dieron inicialmente en la ciudad de Bogotá; es el caso de la Ley 97 de 1913, por la cual se autoriza a la ciudad capital crear libremente, y dar el destino que crea conveniente a los siguientes impuestos.

1. Expendio a los consumidores de bebidas destiladas.
2. Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero.
3. Impuesto a la extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos.
4. Impuesto sobre alumbrado público.

---

28. Este impuesto había sido creado por la Ley 9ª de 1989.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

5. Impuesto sobre el barrido y limpieza de las calles.

6. Impuesto de patentes sobre carruajes y vehículos.

7. Impuesto de delineación.

8. Impuesto de tranvías.

9. Impuesto sobre teléfonos y telégrafos.

10. Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.

11. Impuesto por colocación de avisos.

12. Impuesto sobre carbón mineral.

Los impuestos de delineación urbana y ocupación de vías se generalizaron para el país por la Ley 84 de 1915. El impuesto de delineación urbana grava la construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes.

La contribución por valorización se crea con la Ley 25 de 1921, sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, para entonces tiene como objeto obras rurales tales como limpieza y desecación de ríos, lagos, diques, pantanos y otras obras análogas.

En el artículo 4ª de la mencionada ley menciona que la determinación del impuesto se hace mediante un sistema catastral especial que implica el valor de la obra y su presupuesto, y el cálculo del beneficio sobre las propiedades inmuebles.

Con la contribución de la valorización no se busca solo incrementar los ingresos locales, sino también introducir criterios de equidad que eviten el enriquecimiento sin justa causa como consecuencia de las actividades estatales urbanas. La valorización tiene una doble condición de contribución e impuesto en la legislación colombiana<sup>29</sup>, la primera por tratarse de compensar el mayor valor de

29. Ver Decreto Ley 1604 de 1966 y Decreto Legislativo 868 de 1956.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

los predios como efecto de obras públicas, el segundo por no corresponder necesariamente a un beneficio directo y cuantificable.

La aplicación de la valorización corresponde a la entidad nacional, departamental, distrital o municipal que ejecute las obras. Las condiciones es que se tenga como base impositiva el costo de la respectiva obra dentro de los límites de beneficio que ella produzca en los inmuebles que deben ser gravados. El destino de la valorización es la financiación de las obras públicas correspondientes.

Otro de los importantes mecanismos de financiación relacionados con el desarrollo urbano tiene que ver con la “plusvalía”, la cual fue referenciada en la Constitución Nacional de 1991 de la siguiente forma: “Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. “Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística”<sup>30</sup> y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

No obstante, el origen de la plusvalía se remonta a la Ley de Reforma Urbana, la cual en su artículo 106 habla de la misma concepción de lo que hoy se conoce como plusvalía, sólo que allí se llama Contribución al Desarrollo Municipal: “Artículo 106. Establécese la Contribución de Desarrollo Municipal a cargo de los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o suburbanos, cuyo terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal. Dicha contribución tiene carácter nacional, pero se cede en favor del municipio en el cual esté ubicada la totalidad o la mayor parte del inmueble”.

---

30. Sin resaltar en el original.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

“La contribución de desarrollo municipal será obligatoria para todos los municipios con más de 100.000 habitantes, pero en los municipios con menor número de habitantes, los Consejos Municipales podrán autorizarla en concordancia con lo dispuesto en este estatuto.”

Se señalaba también en esta ley que están exentos de pago de la contribución los propietarios o poseedores de vivienda de interés social, los de predios urbanos con área de lote mínimo, que para el efecto se entendía de trescientos metros cuadrados, y los que rehabiliten inmuebles existentes para aumentar la densidad habitacional en proyectos de renovación o remodelación urbanas y reajuste o reintegro de tierras.

En la Ley 9ª/89 el beneficio generador de la Contribución de Desarrollo Municipal podía ocasionarse por uno o varios de los siguientes hechos o autorizaciones que afecten al predio:

- a. El cambio de destinación del inmueble.
- b. El cambio de uso del suelo.
- c. El aumento de densidad habitacional, área construida o proporción ocupada del predio.
- d. Inclusión dentro del perímetro urbano o el de los servicios públicos.
- e. Obras públicas de beneficio general cuando así lo determinen los respectivos consejos municipales.

La metodología para liquidar la Contribución de Desarrollo Municipal, consistía en establecer el mayor valor real del terreno por la diferencia entre un avalúo final y otro inicial. Estos avalúos dependían de la capacidad técnica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de las oficinas de Catastro de Bogotá, Cali,



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Medellín. Estas determinarían el mayor valor por metro cuadrado de terreno producido por los hechos generadores de plusvalía.<sup>31</sup>

El mayor valor liquidado se dividirá por tres (3) y la tercera parte resultante, sería el monto de la contribución. Como avalúo inicial se tenía el que figuraba para los terrenos en el avalúo catastral vigente en el momento de producirse el hecho valorizador.

El producto de la Contribución de Desarrollo Municipal sólo podía ser utilizado para los siguientes propósitos de acuerdo a la Ley 9ª/1989<sup>32</sup>:

- a. Compra de predios o inmuebles o financiación necesaria para la ejecución de planes y programas municipales de vivienda de interés social.
- b. Ejecución de obras de desarrollo municipal, adecuación de asentamientos urbanos subnormales, parques y áreas recreativas y expansión de los servicios públicos y sociales municipales.
- c. Suscripción de bonos o títulos emitidos para la financiación municipal o de vivienda.

Posteriormente la Ley 388/97 ajustó aún más esta contribución, y terminó de ser reglamentada por medio del Decreto 1599 de 1998, el cual, infortunadamente, aún no parece ser lo suficientemente claro como para que los municipios logren implementar la plusvalía. De acuerdo a la Ley 388/97 (Capítulo IX), los hechos generadores de plusvalía son los siguientes:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

31. Al hacerlo, tendrán en cuenta los costos históricos de la tierra y las condiciones generales de mercado. Este valor se ajustará anualmente según los índices de precios y las condiciones del mercado inmobiliario para las zonas valorizadas.

32. En la actualidad con la L.388/97 el destino también es básicamente para el desarrollo urbano-

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

Como se puede observar, los hechos generadores se reducen ahora a tres, pero en la práctica identifican los mismos elementos, solo que ajustados a la nueva terminología urbana y de ordenamiento territorial. La metodología para establecerla cambia también, pero más sustancialmente, a pesar de que en la Ley 388/97 también se establece que se hará un valúo anterior y uno posterior, la contribución ya no corresponde a la tercera parte del incremento, sino entre el 30% y el 50% de éste, de acuerdo a la disposición municipal, lo que eleva bastante el porcentaje a ser cobrado. Los avalúos corresponden al valor comercial antes y después del hecho generador teniendo en cuenta zonas geoeconómicas homogéneas, concepto que es de difícil implementación en la práctica.

Con la Ley de Desarrollo Territorial, la plusvalía eventualmente puede aplicarse en el caso de ejecución de obras públicas previstas en el POT, el plan parcial y demás instrumentos cuando no se haya utilizado la valorización. Para el cálculo del valor de los predios se tiene en cuenta ahora al IGAC o a los peritos afiliados a la Lonja de propiedad raíz.

En cuanto a la destinación de la contribución, la Ley 388/97 establece que el producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines (Artículo 85):

1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.

4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.

5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.

6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.

7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías. Otro de los importantes instrumentos de financiación, es el de los Pagarés y bonos de reforma urbana, originados en los artículo 99 – 105 de la Ley 9ª/89.

Los pagarés de reforma urbana son títulos de deuda pública negociables libremente, emitidos a 8 años y que devengan intereses equivalentes al 80% de la variación porcentual del IPC, están exentos del impuesto de renta y complementarios. Estos se destinan a la indemnización o pago de inmuebles adquiridos por enajenación voluntaria o expropiación.

Los bonos de reforma urbana son títulos de deuda pública, sin garantía de la nación que se destina a la financiación de proyectos de remodelación urbana, reajuste de tierras, VIS, redes de acueducto y alcantarillado, infraestructura urbana, planteles educativos y de salud, instalaciones deportivas, tratamiento de basuras –

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

saneamiento ambiental equipamiento económico como plazas de mercado y centros de acopio.

Estos pagarés y bonos hacen parte de una serie de instrumentos que no son fácilmente utilizables por la gran mayoría de las ciudades colombianas, ya que existe restricción de capacidad de deuda pública, aprobación del Concejo municipal, autorización del Ministerio de Hacienda, además de la restricción de tamaño del mercado de capitales nacional.

## Observaciones sobre la restricción de la propiedad y los instrumentos del desarrollo urbano

La planeación nacional y local fueron evolucionando, a lo largo del siglo XX, de manera separada e la legislación, sólo hasta la última década del siglo pasado, se empezaron a integrar jurídicamente estos niveles de planeación; no obstante, aún el diagrama está incompleto, la planeación local ha evolucionado, y se ha integrado, en sus aspectos socioeconómicos y territoriales, concretamente en lo urbano, pero la planeación nacional sólo ha evolucionado en lo socioeconómico.

La política territorial nacional se refiere a las disposiciones nacionales sobre el suelo y su vocación, que en últimas redunda en las tan famosas regiones nacionales. La importancia de un instrumento de largo plazo a nivel nacional (un POT nacional, por ejemplo) no radica en las decisiones de obligatorio cumplimiento sobre el uso del suelo, ya que éste por mandato constitucional sigue siendo determinado por los municipios, sino en las guías para el direccionamiento de la inversión y en la articulación del concepto de desarrollo regional, más allá de lo



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

puramente presupuestal. Se trata de incluir en la planeación instancias mucho más comunicantes entre lo nacional y lo local, más allá de lo que en la actualidad hacen los departamentos.

De modo que los primeros problemas surgen de la misma relación existente entre los niveles nacional y territorial, en la actualidad la planeación socioeconómica local tiene una base en los planes de desarrollo, pero no sucede lo mismo con los planes de ordenamiento territorial. Estos complementan la planeación socioeconómica, pero no tienen una base que les permita consolidarse sobre una planeación territorial fuerte.

Las directrices nacionales hacia lo territorial tienen un asidero desarticulado en las políticas públicas y en las disposiciones sobre gasto territorial, sujetas a las variaciones propias de las crisis económicas. Los planes a largo plazo, en lo territorial, los cuales le competen a la nación, son sectoriales y no se interrelacionan fácilmente entre sí.

En este sentido la planificación regional sigue siendo una falacia que se prolonga, en medio de la falta de voluntad política para aprobar una ley orgánica de ordenamiento territorial que responda a las expectativas del país, y en medio de la cual se siguen haciendo esfuerzos enormes e ineficientes en municipios contiguos que podrían aprovechar las ventajas de la planeación regional para aspectos tan básicos como el equipamiento sanitario, económico o recreativo.

La discusión de lo regional es clave porque gira alrededor, y es base misma, de las condicionantes del desarrollo. Equivocadamente en Colombia se ha decidido inclinar los esfuerzos de la planeación en los aspectos puramente urbanos, dejando atrás a las zonas rurales y los pequeños municipios. Es hora de pensar si la responsabilidad de los profesionales de la planificación urbana es extender, el modelo de Currie, que descansaba sobre los pilares de la urbanización alimentada



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

por la migración hacia las ciudades; la preocupación ahora no es atraer la población hacia las ciudades (en especial a las cuatro más grandes) como motor de la economía, sino lograr un equilibrio regional, que incluye el fortalecimiento de ciudades intermedias y de la economía agrícola.

El énfasis que se dé a la planeación territorial desde lo nacional, y la prioridad que esto tenga, es de medular importancia para el éxito de las políticas de desarrollo urbano, ya que aspectos como el desplazamiento se salen fácilmente del control de la planeación urbana.

En cuanto a la planeación local como tal, debe reconocerse que se ha llegado a una etapa de aparente complejidad e integración. Sin embargo, no se debe olvidar que la planeación contemporánea sobre desarrollo urbano y territorial conserva aún viejos conceptos que se empezaron a acuñar en 1947.

Lo anterior tiene una importancia más sobresaliente de lo que se piensa. En Colombia se ha entendido desde hace tiempo que la planeación del territorio, y de la urbe, es de carácter integral, no se han presentado cambios ideológicos determinantes, que den un vuelco total en la concepción de la planeación urbana. Se suele atribuir el carácter de ruptura a leyes como la 9ª de 1989, la 152 de 1994 y la 388 de 1997, pero si se observan con cuidado, estas leyes no rompieron los principios básicos de la planeación del territorio, que se habían establecido en leyes anteriores, lo que sí hicieron fue ordenar la planeación, al diferenciar más claramente la planeación socioeconómica de la territorial o urbana, e incluir, cada vez más instrumentos más complejos para lograr el desarrollo.

Entonces, ¿por qué ha fallado la planeación urbana en construir ciudades con mayor nivel de vida para sus habitantes? bien, en realidad aquí son muchos los aspectos que influyen, se podría empezar hablando de las mismas condiciones macroeconómicas y de las formaciones propias de la ciudad del tercer mundo, pero

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

esto sería eludir un poco la pregunta, la verdad se debe reconocer que las buenas intenciones de los principios que se expresaron en la Ley 61 de 1978, se debían quedar solo en eso, porque solo eso expresaban. El gran problema de la planeación en Colombia en su primera etapa fue que su normatividad se contagió de la enfermedad más común y letal que puede sufrir la planeación disciplina y como carta de navegación: la falta de ejecución. Un plan sin ejecución, por más complejo que sea, es tan útil como la popular lista de buenas intenciones.

La falta de ejecución obedece a problemas que no se presentaron sólo aquí en Colombia, sino en la mayor parte del mundo subdesarrollado, los planes no tenían en cuenta a las comunidades, se convertían en planteamientos de alto nivel técnico que estaban muy bien en dos lugares: Los anaqueles de la administración pública y las hojas de vida de los técnicos, lo peor aún, es que probablemente estaban mejor en el segundo lugar, porque era una idea generalizada que los planes de desarrollo territorial o urbano no podían cumplirse en su totalidad, no se aceptaba que las dificultades de financiación y de recursos hacían también parte integral del plan.

En últimas lo que se estaba desconociendo era la forma adecuada de incidir en la propiedad para obtener resultados colectivos. Este error sugiere que el árbol no dejó ver el bosque, el principio básico es que la planeación urbana y territorial, o del desarrollo, es una forma de intervención del Estado, intervención justificada en las fallas del mercado, y en la imposición de reglas de juego que se hagan cumplir, pero la intervención del Estado, en este caso, tiene que incidir sobre la propiedad privada en busca del interés general, no era necesario que la Constitución del 91 consagrara esta frase, ni que la prevalencia del interés general sobre el particular se erigiera como uno de los tres principios de la Ley de Desarrollo Territorial, para 1968, esto ya estaba consignado en la ley, entonces ¿qué fue lo que pasó con la intervención sobre la propiedad?, no se hizo, o ¿se hizo mal?

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

A nivel de la planificación por medio de la zonificación sí se dieron avances, también desde la expropiación, pero la mayor parte del tiempo de forma desarticulada. La Ley 88 de 1947 era limitada en su concepción, la Ley 61 de 1978 carecía de instrumentos, y los impuestos por su decreto reglamentario, resultaron demasiado débiles, la Ley 9ª/89 fue un gran salto, por primera vez se recopilaron instrumentos, se hable de vivienda, de expropiación, de instrumentos de gestión del suelo y de financiación, pero quedó faltando el plan, porque para entonces existía el indicativo plan integral de desarrollo que no había servido de mucho.

Ahora existen leyes compiladoras que han reunido varios elementos incluyendo un nuevo plan, el POT, para buscar, ahora sí, la gestión integral del suelo y el desarrollo urbano.

Ciertamente todos los elementos se han vuelto más complejos y han procurado apuntar a la integralidad del desarrollo; para la expropiación, por ejemplo, en su principio existía un procedimiento con cerca de cinco o seis pasos, ahora existe la expropiación judicial, también la expedita expropiación administrativa, además de las enajenaciones voluntarias y forzadas que se anteponen cronológicamente a la expropiación, la cual ha incrementado notablemente el número de pasos. En la restricción de la propiedad desde la planeación el desarrollo ha sido consecuente, ahora existen metodologías más afinadas y muchos más elementos a ser considerados. En materia de tributación y financiación del desarrollo urbano también se han dado avances importantes.

De modo que los elementos para intervenir sobre la propiedad sí han venido avanzando, ahora bien, la segunda parte de la pregunta, por qué no han funcionado. Bueno, el hecho de que existan instrumentos no significa necesariamente que funcionen, esto es claro si se tiene en cuenta que deben encontrarse en un caldo de cultivo adecuado y que deben interpretar la realidad territorial. Muchos de los

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

instrumentos que acompañan al POT en la Ley 388 de 1997 se habían originado ya en la Ley 9ª de 1989, pero para entonces la idea del plan no había sido rediseñada como sucedió en 1994 y 1997, es muy posible que esta trascendental deficiencia hubiese marcado el poco desarrollo de los instrumentos para la gestión del suelo.

Ahora bien, la interpretación de la realidad territorial. Durante este capítulo se vio que, en varios momentos del siglo XX, determinantes para el desarrollo de la planeación y el urbanismo, las normas nacionales llegaron cuando ya se estaban implementando a nivel local, más exactamente en las grandes ciudades, aquí se mostró el ejemplo de Bogotá. Generalizar lo particular no es malo cuando eso, que es particular, se parece el resto de elementos, bien se sabe que ese no es el caso. En Colombia, a pesar de no existir un desequilibrio patológico en el tamaño de las ciudades, la preponderancia funcional de la capital es incuestionable, por lo tanto, vale la pena preguntar si las medidas que se generalizan son útiles para cumplir el propósito de fortalecer los sistemas de ciudades y evitar la sobrepoblación de las grandes ciudades. En el caso de los instrumentos de la Ley 388/97 debe notarse que la mayoría son urbanos.

De modo que puede responderse la pregunta sobre la adecuada restricción de la propiedad de la siguiente forma: Ciertamente se han dado los elementos para que se restrinja la propiedad a favor de lo colectivo, pero no de manera sincrónica, esto sucedió sólo a partir de la Ley 388/97 ¿En esta ocasión funcionará y se verán los resultados en las ciudades colombianas?

De nuevo se tiene aquí que la respuesta desborda las posibilidades de la simplicidad. Se trata entonces de una mezcla de voluntad política, institucionalidad, capacidad técnica y responsabilidad comunitaria.

Los alcaldes tendrán a la mano los instrumentos, de estos algunos probablemente no podrán ser aplicados (como la emisión de pagarés y bonos de



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

reforma urbana en ciudades pequeñas), otros estarán desorganizados y politizados (como la cofinanciación), otros requerirán de un proceso de asimilación y culturización (como los instrumentos de gestión del suelo que requieren de asociación y acuerdo por parte de los propietarios).

La verdad es que la perspectiva parece ser que sólo las grandes ciudades tienen las posibilidades de aplicar correctamente restricciones a la propiedad que redunden en desarrollo, pero esto no será tan cierto si no se logran controlar fenómenos macro, asociados a lo político, social y económico, como el desplazamiento y el desempleo.

El éxito de un plan para el desarrollo urbano depende en gran parte de que se den los estímulos económicos adecuados tanto en la ciudad como en sus alrededores, el direccionamiento de la inversión y la lucha por evitar los comportamientos especulativos sobre el precio del suelo son elementos fundamentales.

Finalmente vale la pena hacer una observación última relacionada con la propiedad y las posibilidades de desarrollo futuro de las ciudades. Como se mostró en este capítulo se ha avanzado mucho en los mecanismos para restringir la propiedad a favor del bien común, la complejidad jurídica de la enajenación y la expropiación es una muestra de ello, la pregunta es si se ha dado la misma importancia a los mecanismos para legalizar la propiedad, esto es pertinente porque la ilegalidad en los predios colombianos es recurrente y noticia diaria, y es en estas zonas donde la planificación tiene mayores retos, pero estos no pueden ser asumidos sin elementos jurídicos fuertes que permitan la urbanización y el acceso a la vivienda como refugio y como activo financiero.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Anexos

### Normas constitucionales

#### 1. Constitución de la República de la Nueva Granada 1843

Habiendo manifestado la experiencia que varias disposiciones de la constitución acordada por la convención granadina en el año de 1832 presentan graves inconvenientes en la práctica y que acerca de otras se han originado dudas por el modo con que están expresadas, por lo que ha venido a ser indispensable reformar unas añadir o suprimir otras.

**Artículo 8º.** El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones, cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división por provincias la de estas por cantones determinará la autoridad por quien y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales.

#### Título IX

“Del régimen político de las República Cantones y Distritos Parroquiales”

**Artículo 131.** En cada provincia habrá un gobernador de libre nombramiento y amovible a voluntad del poder ejecutivo.

**Artículo 132.** Los gobernadores son agentes políticos e inmediatos del poder ejecutivo en sus respectivas provincias y como tales deben cumplir y hacer cumplir órdenes por todos los que les están subordinados.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 133.** Los gobernadores son también jefes políticos de sus respectivas provincias y como tales deben cumplir y hacer cumplir por los que les están subordinados la constitución y las leyes en la parte que les corresponden y cuidar de los empleados que no les están directamente subordinados las cumplan y ejecuten, y requiriéndoles al efecto, o a las autoridades competentes, para que les exijan la responsabilidad.

**Artículo 134.** La ley determinará las cualidades que se requiera para ser gobernador, el tiempo que deban estos durar en sus destinos, las demás atribuciones que les correspondan y todo lo demás que sea conveniente para el régimen político de la provincias, cantones y distritos parroquiales.

## **Título X**

“Del régimen municipal de las provincias Cantones y distritos parroquiales”.

**Artículo 135.** Para el régimen municipal de las provincias habrá en cada una de ellas una cámara provincial compuesta de los diputados nombrados en los cantones de la misma provincia.

**Artículo 136.** La ley determinará en que razón deba estar el número de diputados que se nombren en cada cantón; pero sea cual fuere dicha razón en todo cantón se nombrará al menos un diputado.

**Artículo 137.** En cada provincia deberán nombrarse al menos 5 diputados a la cámara provincial y en las que no resulten conforme al artículo precedente este número se repartirá el de 5 entre sus cantones según su mayor o menor población.

**Artículo 138.** La ley determinara las cualidades que se requieran para poder ser diputado a las cámaras provinciales y el tiempo que estos deban durar en sus destinos.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 139.** La ley dispondrá todo lo demás que se ha conveniente para el régimen municipal de las provincias cantones y distritos parroquiales.

## 2. Constitución de la República de la Nueva Granada 1853

### Capítulo I

“De la República de la Nueva Granada y de los granadinos”

**Artículo 5º.** “La Republica garantiza a todos los granadinos: 3º. La inviolabilidad de la propiedad; no pudiendo, en consecuencia, ser despojado de la menor porción de ella sino por vía de contribución general, apremio o pena, según la disposición de la ley, y mediante una previa y justa indemnización, en el caso especial de que sea necesario aplicar a algún uso público la de algún particular. En caso de guerra esta indemnización puede no ser previa;”<sup>33</sup>.

### Capítulo II

“Del Gobierno de la República”

**Artículo 10.** “La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal, en toda su amplitud, quedando al gobierno general las facultades y funciones siguientes:

5º. La demarcación del territorial de primer orden, a saber: la relativa a los límites del territorio nacional con los territorios extranjeros, y la división o deslinde de las

<sup>33</sup> Pombo Manuel Antonio, Guerra, José Joaquín. “LAS CONSTITUCIONES EN COLOMBIA”. Tomo IV Pág. 6



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

provincias entre sí, y su creación y supresión. 10°. Todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de tierras baldíos y demás bienes nacionales. 1°. La conservación del orden general; 2°. La organización y administración de la hacienda nacional; 3°. Todo lo relativo al comercio extranjero; 4°. La legislación civil y penal; 6°. Las relaciones extranjeras; 7° La aclaración y reforma del Constitución; 8°. La realización del censo nacional; 9°. La organización del sistema electoral; 11°. La determinación de la Ley, tipo, peso, forma y la denominación de la moneda; 12°. La inmigración; 13°. Parte de la instrucción pública.

**Artículo 12.** El poder legislativo, encargado al Congreso, hace las leyes sobre los negocios atribuidos al gobierno gerencial y presto su aprobación a todos los tratados públicos. El poder ejecutivo, encargado al presidente de la república las ejecuta y hace ejecutar. El poder judicial atribuido a la suprema corte de justicia.

### Capítulo III

“De las elecciones”

**Artículo 13.** Todo ciudadano granadino tiene derecho a votar directamente, por voto secreto y en los respectivos periodos: 1°. Por presidente y vicepresidente de la república; 2°. Por Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y el Procurador General de la Nación; 3°. Por el gobernador de la respectiva provincia; 4°. Por el senador o senadores y por el representante o representantes de la respectiva provincia.

### Capítulo VII

“De la organización y Régimen Municipal”

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 47.** “El territorio de la república continuará dividido en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales; y las provincias se dividirán en distritos parroquiales. Esta división puede variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales, por las leyes generales de la República; y para efectos de la administración municipal, por las ordenanzas municipales de cada provincia.

**Artículo 48.** Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta constitución o las leyes.

**Artículo 49.** No puede una provincia someter a los granadinos de otra provincia, ni sus propiedades, a obligaciones, ni gravámenes a que no estén sujetos los granadinos, productos y propiedades de la misma provincia, ni privarlos de los derechos o protección de que deben disfrutar los de las mismas provincias, teniendo las condiciones exigidas respecto de las naturales de ella.

**Artículo 50.** El gobierno o régimen municipal de cada provincia estará a cargo de una legislatura provincial, en la parte legislativa; y de un gobernador en la parte ejecutiva, el cual será también el agente natural del poder ejecutivo general, con los demás funcionarios que al efecto se establezcan.

**Artículo 51.** La legislatura provincial, cuya forma y funciones determinarán la Constitución especial respectiva, será necesariamente de elección popular, y no podrá constar de menos de siete individuos.

**Artículo 52.** El gobernador, como agente del poder ejecutivo general, cumple y hace cumplir dentro de la provincia la constitución y las leyes generales y órdenes del presidente de la república como jefe del poder ejecutivo municipal, desempeña las

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

atribuciones y deberes que por las respectivas instituciones municipales le correspondan. El gobernador durará en el ejercicio de su empleo por el periodo de dos años, y puede ser reelegido para un nuevo periodo sin interrupción.

**Artículo 13.** Todo ciudadano granadino tiene derecho a votar directamente, por voto secreto y en los respectivos periodos: 3°. Por el gobernador de la respectiva provincia.

### 3. Constitución de la Confederación Granadina

**Artículo 1°.** Los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander se confederan a perpetuidad; forman una nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de “Confederación Granadina”, y se someten a las decisiones del Gobierno general, en los términos que se establecen en esta Constitución.

**Artículo 2°.** Los límites del territorio de la Confederación el territorio del virreinato de la Nueva granada del de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil; por la parte meridional son provisionalmente los designados en el Tratado celebrado con el gobierno del Ecuador en 9 de julio de 1856, y los demás que la separan hoy de aquella república.

## Capítulo II De los Bienes y cargas de la Confederación

**Artículo 6°.** Son bienes de la Confederación:

1. Todos los muebles e inmuebles que hoy pertenecen a la república.
2. Las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque.
3. Las vertientes saladas que hoy pertenecen a la república.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

4. Las minas de esmeraldas y de sal gema, estén o no en tierras baldías.
5. Todos los créditos activos reconocidos a favor de la república, o que se reconozcan a favor de la confederación.
6. Los derechos que se reservó la república en el Ferrocarril de Panamá.

### Capítulo III

#### Facultades y Deberes de los Estados

**Artículo 8º.** Todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación son de la competencia de los Estados.

**Artículo 9º.** El gobierno de los estados será popular, representativo, alternativo, electivo y responsable.

**Artículo 10.** Las autoridades de cada uno de los Estados tienen el deber de cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten en él la Constitución y las leyes de la confederación, los decretos y órdenes del presidente de ella y los mandamientos de los tribunales y juzgados nacionales.

**Parágrafo.** En cada uno de los Estados se dará entera fe y crédito a los registros, actos, sentencias y procedimientos judiciales de los otros Estados

**Artículo 11.** Es prohibido al gobierno de los Estados: Enajenar a potencias extranjeras parte alguna de su territorio, ni celebrar con ellas tratados ni convenios. Permitir o autorizar la esclavitud. Intervenir en asuntos religiosos. Impedir el comercio de armas y municiones. Imponer contribuciones sobre el comercio exterior, sea de importación o exportación. Legislar, durante el término de la concesión, sobre los objetos a que se refieran los privilegios o derechos exclusivos concedidos a compañías o particulares por el gobierno de la Confederación, de una manera contraria a los términos en que hayan sido concedidos. Imponer deberes a las corporaciones o funcionarios públicos nacionales. Usar otro pabellón ni otro escudo



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

de armas que los nacionales. Imponer contribuciones sobre los objetos que deban consumirse en otro Estado. Gravar con impuestos los efectos y propiedades de la Confederación. Sujetar a los vecinos de otro Estado o a sus propiedades a otros gravámenes que los que pesen sobre los vecinos y propiedades del mismo Estado. Y Imponer ni cobrar derechos o contribuciones sobre productos o efectos que estén gravados con derechos nacionales, o monopolizados por el gobierno de la Confederación, a no ser que se den al consumo.

### **Negocios de la Competencia del Gobierno General**

**Artículo 15.** Son de la competencia exclusiva del Gobierno general los objetos siguientes:

1. La organización y reforma del Gobierno de la Confederación.
2. Las relaciones de la Confederación con las demás naciones.
3. La defensa exterior de la Confederación con el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz.
4. El orden y la tranquilidad interior de la Confederación, cuando en uno se perturben por desobediencia a esta Constitución y a leyes o autoridades nacionales.
5. La organización, dirección y sostenimiento de la fuerza pública al servicio de la Confederación.
6. El crédito público de la confederación.
7. La creación, organización, administración y aplicación de las rentas de la Confederación.
8. La creación de nuevos estados, que no podrá decretarse sino a petición de las legislaturas de los Estados de quienes se desmiembren, debiendo quedar cada uno de los Estados creados o desmembrados con una población que no baje de ciento cincuenta mil habitantes.
9. La admisión de nuevos Estados, cuando pueblos independientes quieran unirse a la Confederación, lo que se verificará a virtud de un tratado.
10. El restablecimiento de la paz entre los Estados.
11. La decisión de las cuestiones y diferencias que ocurran entre los Estados.
12. La determinación de la ley, tipo, peso, forma y denominación de la moneda, y el arreglo de los pesos, pesas y medidas oficiales.
13. Todo lo concerniente a la legislación marítima y a la del comercio exterior y costanero.
14. El mandamiento de la libertad del comercio entre los Estados.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

15. El gobierno y la administración de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras, y la de los arsenales, diques y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Confederación.

16. La legislación civil y penal respecto de las materias que conforme a este artículo son de la competencia del gobierno de la Confederación.

17. El censo general de la población, para los efectos del servicio de la Confederación

18. La fijación de los límites que deben tener los estados, conforme a los actos legislativos que los crearon, siempre que se susciten dudas o controversias sobre dichos límites.

19. Las vías interoceánicas que existan o se abran por el territorio de la Confederación.

20. La demarcación territorial de primer orden, relativa a límites del territorio nacional con los territorios extranjeros.

21. La naturalización de extranjeros.

22. La navegación de los ríos que bañen el territorio de más de un Estado, o que pasen del territorio de la Confederación al de alguna nación limítrofe.

23. La designación del pabellón y escudo de armas de la Confederación.

## Capítulo V

### De los Derechos Individuales

**Artículo 56.** La confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes:

1. La seguridad individual, que consiste en no ser presos, arrestados ni detenidos sino en virtud de hechos determinados por leyes preexistentes; no juzgados por comisiones o tribunales extraordinarios; ni penados sin ser oídos y vencidos en juicio.

2. La libertad individual, que no reconoce otros límites que la libertad de otro individuo; es decir, la facultad de hacer u omitir todo aquello de cuya ejecución u omisión no resulte daño a otro individuo o a la comunidad conforme las leyes.

3. La propiedad, no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las leyes; y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización. En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial.

Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno.

4. La libertad de expresar sus pensamientos por medio de la imprenta, sin responsabilidad de ninguna clase.
5. La libertad de viajar en el territorio de la confederación, y de salir de él, sin necesidad de pasaporte ni permiso de ninguna autoridad en tiempo de paz, siempre que la autoridad judicial no haya decretado el arraigo del individuo. En tiempo de guerra, el Gobierno podrá exigir el requisito de un pasaporte a los individuos que viajen por los lugares que sean teatro de operaciones militares.
6. La libertad de ejercer su industria y de trabajar sin usurpar la industria cuya propiedad hayan garantizado temporalmente las leyes a los autores de inventos útiles, ni las que se reserven la Confederación y los Estados como arbitrios rentísticos, ni embarazar a las vías de comunicación, ni atacar la salubridad.
7. La libertad de dar o recibir la instrucción que a bien tengan en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos.
8. La igualdad, en virtud de la cual todos deben ser juzgados con arreglo a las mismas leyes, por los jueces establecidos por Ellas, y no puede ser sometidos a contribuciones ni a servicios excepcionales que graven a unos y eximan a otros de los que estén en la misma condición.
9. La inmunidad del domicilio, y la inviolabilidad de la correspondencia, de manera que aquel no podrá ser allanado, ni ésta interceptada o registrada, sino por la autoridad pública, en los casos y con las formalidades prescritas por las leyes.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

10. La profesión libre, pública o privada, de cualquiera religión; pero no será permitido el ejercicio de actos que turben la paz pública, o que sean calificados de punibles por leyes preexistentes.
11. La libertad de asociarse sin armas, con las restricciones que establezcan las leyes.  
y
12. El derecho de obtener resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos sobre cualquier asunto de interés general o particular.

#### **4. Constitución de Rionegro 1863**

**Artículo 1º.** Los estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente por los actos de 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861 y 3 de septiembre del mismo año se unen y confederan a perpetuidad, consultando su seguridad exterior y reciproco auxilio, y forman una nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de “Estados Unidos de Colombia”.

**Artículo 2º.** Los dichos estados se obligan a auxiliarse y defenderse mutuamente contra toda violencia que dañe la soberanía de la unión o la de los estados.

**Artículo 3º.** Los límites del territorio del Estados Unidos de Colombia son los mismos que en el año de 1810 dividían el territorio del virreinato de la nueva granada del de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala y de las posesiones portuguesas del Brasil: Por la parte meridional son provisionalmente los



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

designados en el tratado celebrado con el gobierno de Ecuador en 9 de julio de 1856 y los demás que la separan de aquella república y de la del Perú.

**Artículo 5º.** La ley federal puede decretar la creación de nuevos estados, desmembrando la población y el territorio de los existentes, cuando esto sea solicitado por la legislatura o las legislaturas del Estado o de los Estados de cuya población y de cuyo territorio deba formarse el nuevo Estado; con tal que cada uno de los estados de nueva creación tengan cien mil habitantes, por lo menos, y aquellos de los que fueren segregados no queden con menos de ciento cincuenta mil habitantes cada uno. Los límites de los Estados reconocidos en el artículo 1º no podrán alterarse ni variarse, sino de acuerdo y por consentimiento de los Estados interesados en ello, y con aprobación del Gobierno general.

## **Capítulo II** **Bases de la Unión**

### **Sección Primera** **Derechos y Deberes de los Estados**

**Artículo 6º.** Los Estados convienen en consignar en sus Constituciones y en su Legislación civil el principio de incapacidad de las comunidades, corporaciones, asociaciones y entidades religiosas, para adquirir bienes raíces, y en consagrar, por punto general, que la propiedad raíz no puede adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario y de transmisible a los herederos conforme al derecho común.

**Artículo 7º.** Igualmente convienen los dichos estados en prohibir a perpetuidad las fundaciones, mandas, legados, fideicomisos y toda clase de establecimientos semejantes con que se pretenda sacar una finca raíz de la libre circulación. Así mismo

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

convienen y declaran que en lo sucesivo no se podrá imponer censos a perpetuidad de otro modo que sobre el Tesoro público, y de ninguna manera sobre fincas raíces.

**Artículo 8°.** En obsequio de la integridad nacional, de la marcha expedita de la Unión y de las relaciones pacíficas entre los Estados, éstos se comprometen:

- A organizarse conforme a los principios del Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable.
- A no enajenar a potencia extranjera parte alguna de su territorio.
- A no restringir con impuestos ni de otro modo la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido canalización artificial.
- A no gravar con impuestos, antes de haberse ofrecido al consumo, los objetos que sean materia de impuestos nacionales, aun cuando se hayan declarado libres de los derechos de importación; ni los productos destinados a la exportación, cuya libertad mantendrá al gobierno general.
- A no imponer contribuciones sobre objetos que transiten por el Estado, sin destinarse a su propio consumo.
- A no imponer deberes a los empleados nacionales sino en calidad de miembros del Estado y en cuanto esos deberes no sean incompatibles con el servicio público nacional.
- A no gravar con impuestos los efectos y propiedades de la Unión Colombiana.
- A diferir y someterse a la decisión del Gobierno general en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan avenirse pacíficamente, sin que, en ningún caso, ni por ningún motivo, pueda un Estado declarar ni hacer la guerra a otro Estado. A guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse entre los habitantes y el gobierno de otro Estado.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 12.** No habrá esclavos en los Estados Unidos de Colombia.

**Artículo 14.** Los actos legislativos de las Asambleas de los Estados que salgan evidentemente de su esfera de acción constitucional, se hallan sujetos a suspensión y anulación, conforme a lo dispuesto en esta Constitución; pero nunca atraerán al Estado responsabilidad de ningún género, cuando no se hayan ejecutado y surtido sus naturales efectos.

**Artículo 15.** Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados el reconocimiento y la garantía, por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber:

- La inviolabilidad de la vida humana, en virtud de la cual el gobierno general y el de los Estados se comprometen a no decretar en sus leyes la pena de muerte. No ser condenados a pena corporal por más de diez años.
- La libertad individual, que no tiene más límites que la libertad de otro individuo, es decir, la facultad de hacer u omitir todo aquello de cuya ejecución u omisión no resulte daño a otro individuo o a la comunidad.
- La seguridad personal, de manera que no sea atacada impunemente por otro individuo o por la autoridad pública, ni ser presos o detenidos sino por motivo criminal o por vía de pena correccional; ni juzgados por comisiones o tribunales extraordinarios; ni penados sin ser oídos y vencidos en juicio; y todo esto en virtud de leyes preexistentes.
- La propiedad; no pudiendo ser privados de ella sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado, y previa indemnización.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

- En caso de guerra la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial.
- Lo dispuesto en este inciso no autoriza para imponer pena de confiscación en ningún caso.
- La libertad absoluta de imprenta y de circulación de los impresos, así nacionales como extranjeros.
- La libertad de expresar sus pensamientos de palabra o por escrito, sin limitación alguna.
- La libertad de viajar en el territorio de los Estados Unidos, y de salir de él, sin necesidad de pasaporte ni permiso de ninguna autoridad en tiempo de paz, siempre que la autoridad judicial no haya decretado el arraigo del individuo.
- En tiempo de guerra el Gobierno podrá exigir pasaporte a los individuos que viajen por los lugares que sean teatro de operaciones militares;
- La libertad de ejercer toda industria y de trabajar sin usurpar la industria de otro, cuya propiedad hayan garantizado temporalmente las leyes a los autores de inventos útiles, ni las que se reserven la Unión o los Estados como arbitrios rentísticos; y sin embarazar las vías de comunicación, ni atacar la seguridad y la salubridad.
- La igualdad; y en consecuencia, no es lícito conceder privilegios o distinciones legales que cedan en puro favor o beneficio de los agraciados; ni imponer obligaciones especiales que hagan a los individuos a ellas sujetos de peor condición que los demás.
- La libertad de dar o recibir la instrucción que a bien tengan, en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

- El derecho de obtener pronta resolución en las peticiones que por escrito dirijan a las corporaciones, autoridades o funcionarios públicos, sobre cualquiera asunto de interés general o particular.
- La inviolabilidad del domicilio y de los escritos privados; de manera que aquél no podrá ser allanado, ni los escritos interceptados o registrados, sino por la autoridad competente, para los efectos y con las formalidades que determine la ley.
- La libertad de asociarse sin armas.
- La libertad de tener armas y municiones, y de hacer el comercio de ellas en tiempo de paz.
- La profesión libre, pública o privada, de cualquiera religión; con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que tengan por objeto turbar la paz.

### **Sección Tercera** **Delegación de Funciones**

**Artículo 16.** Todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al gobierno general, son de la exclusiva competencia de los mismos Estados.

### **Sección Cuarta** **Condiciones Generales**

**Artículo 19.** El Gobierno de los Estados Unidos no podrá declarar ni hacer la guerra a los Estados, sin expresa autorización del Congreso, y sin haber agotado antes todos los medios de conciliación que la paz nacional y la conveniencia pública exijan.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Capítulo V Gobierno General

**Artículo 36.** El gobierno general de los Estados Unidos de Colombia será, por la naturaleza de sus principios constitutivos, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable; dividiéndose para su ejercicio en Poder Judicial.

### 5. Constitución Política de Colombia 1886

#### Preámbulo

En nombre de Dios fuente suprema de toda autoridad. Los delegatarios de los Estados colombianos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander, y Tolima, reunidos en Consejo Nacional Constituyente.

Vista la aprobación que impartieron las municipalidades de Colombia a las bases de Constitución expedidas el 1º de diciembre de 1885.

Y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido a decretar, como decretamos la siguiente:

**Artículo 1º.** La nación colombiana se reconstituye como república unitaria.

**Artículo 2º.** La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.

**Artículo 4º.** El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación. Las secciones que componían la Unión Colombiana denominadas Estados y territorios nacionales, continuarán siendo partes

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de departamentos. Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado.

Los antiguos territorios nacionales quedan incorporados en las secciones a que primitivamente pertenecieron.

**Artículo 5º.** La ley puede decretar la formación de nuevos departamentos desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los concejos municipales de la comarca que ha de formar el nuevo departamento, y que siempre que se llenen estas condiciones:

1. Que el nuevo departamento tenga por lo menos doscientas mil almas.
2. Que aquél o aquellos de que fuere segregado queden cada uno con una población de doscientos cincuenta mil habitantes, por lo menos.
3. Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

**Artículo 6º.** Sólo por una ley aprobada en la forma expresada en la parte final del artículo anterior podrán ser variados los actuales límites de los departamentos.

Por medio de una ley aprobada en la forma ordinaria y sin la condición antedicha podrá el Congreso separar de los departamentos a que ahora se reincorporan, o a que han pertenecido, los territorios a que se refiere el artículo 4º, o las islas, y disponer respecto de unos y otras lo más conveniente.

**Artículo 7º.** Fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, y la instrucción pública podrán no coincidir con la división general.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 19.** Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todos a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos.

**Artículo 31.** Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultare en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización, con arreglo al artículo siguiente.

**Artículo 32.** En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación.

**Artículo 33.** En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial, y no ser previa la indemnización.

En el expresado caso de la propiedad inmueble solo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes.

La nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

**Artículo 48.** Solo el gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra. Nadie podrá dentro de poblado llevar armas consigo, sin



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

permiso de la autoridad. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia o reuniones políticas, para elecciones o a sesiones de asambleas o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.

**Artículo 182.** Los departamentos, para el servicio administrativo, se dividirán en provincias, y estas en distritos municipales.

**Artículo 183.** Habrá en cada departamento, una corporación administrativa denominada Asamblea Departamental, compuesta de los diputados que correspondan a la población, a razón de uno por cada 2000 habitantes.

**Artículo 188.** Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por decretos del gobierno nacional o por cualquier otro título pertenecieren a los extinguidos Estados soberanos, se adjudican a los respectivos departamentos y les pertenecerán mientras estos tengan existencia legal. Exceptuándose de esta disposición los inmuebles que se especifican en el artículo 202.

**Artículo 198.** En cada distrito municipal habrá una corporación popular que se designará con el nombre de Concejo Municipal.

**Artículo 199.** Corresponde a los Concejos municipales ordenar lo conveniente por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito; votar, en conformidad con las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil cuando lo determine la ley, y ejercer las demás funciones que les sean señaladas.

**Artículo 200.** La acción administrativa en el Distrito corresponde al alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del Pueblo.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 203.** Son de cargo de la República las deudas exteriores e interiores, reconocidas ya, o que en lo sucesivo se reconozcan y los gastos del servicio público nacional. La ley determinará el orden y modo de satisfacer estas obligaciones.

## 6. Acto legislativo No. 3 de 1910

**Artículo 2.** El territorio nacional se dividirá en Departamentos y éstos en Municipios o Distritos Municipales. La creación o supresión de Departamentos deberá ser decretada por una ley aprobada en tercer debate por los dos tercios de los votos de cada Cámara.

Podrá la ley también crear o suprimir Intendencias en las partes poco pobladas, o agregarlas a los Departamentos vecinos.

**Artículo 5.** En el tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo o en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber enajenación forzosa mediante mandamiento judicial y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación.

**Artículo 48.** El territorio de la República se divide para la Administración pública en Departamentos. Cada uno de éstos regido por un Gobernador, que será al mismo tiempo Agente del Poder Ejecutivo y jefe de la Administración seccional.

**Artículo 66.** En cada Distrito Municipal habrá una corporación de elección popular que se designará con el nombre de Concejo Municipal.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 67.** Corresponde a los Concejos Municipales ordenar lo conveniente por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito; votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos legales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil, cuando lo determine la ley, y ejercer las demás funciones que le sean señaladas.

**Artículo 68.** La acción administrativa en el distrito corresponde al alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de Agente del Gobernador y mandatario del pueblo, y el cual será nombrado, con sus suplentes, de entre los miembros del respectivo Concejo Municipal, sin que los nombrados pierdan su puesto en el Concejo.

## 7. Reforma Constitucional de 1968 (Acto legislativo 1)

### La División del Territorio

**Artículo 2º.** El artículo 5º. de la Constitución Nacional quedará así: Artículo 5º. Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales en que se dividen aquellos y estas.

La ley podrá decretar la formación de nuevos Departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que se llenen estas condiciones:

1. Que haya sido solicitada por las tres cuatas partes de los Concejos de la comarca que ha de formar nuevo departamento.
2. El nuevo Departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esa suma las

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

transferencias que reciba de la nación. A partir del año siguiente al de la vigencia de este acto legislativo, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un 4 y 15% respectivamente.

3. Que aquel o aquellos de que fuere segregado, quede cada uno con una población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo Departamento.
4. Concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo Departamento.
5. Declaración previa del Concejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

La ley que cree un Departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades.

La ley podrá segregar territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes o para erigirlo en Intendencia o Comisaría teniendo en cuenta la opinión favorable de los Consejos Municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los Gobernadores de los Departamentos interesados y siempre que aquel o aquellos de que fueren segregados quede cada uno con la población o rentas por los menos igual a las exigidas por un nuevo Departamento en el momento de su creación.

La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición. Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demandadoras nombradas por el senado de la república.

Los actos legislativos que sustituyan, eroguen o modifiquen las condiciones para la creación de departamento o eximan de algunas de estas, deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 6º.** Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del gobierno, y corresponde a pensar en la ver a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso administrativo y al régimen de los municipios que las integran.

El legislador dictará estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y de fomento económico, social y cultural del archipiélago de San Andrés y Providencia, así como para las restantes porciones insulares del territorio nacional.

La ley podrá crear y suprimir Intendencias y Comisarías; anexarlas total y parcialmente entre sí o a los departamentos, y darles estatutos especiales.

La ley podrá erigir en Departamentos las Intendencias y Comisarías, si se llenan las condiciones que establezca el artículo anterior, pero en tal caso bastará la mitad de la población y renta por él señaladas.

**Artículo 7º.** Fuera de la división general del territorio habrá otra, dentro de los límites de cada departamento para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división del territorio.

### **La Intervención del Estado**

**Artículo 6º.** El artículo 32 de la constitución nacional quedará así: Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.

**Artículo 11.** El artículo 76 de la Constitución quedará así: Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 4º Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

**Artículo 53.** El artículo 182 de la constitución nacional quedará así: Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto en la Constitución, la ley a iniciativa del gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales teniendo en cuenta la naturaleza importancia y costo de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los departamentos, intendencias y comisarías y en el Distrito Especial de Bogotá para la atención de sus servicios y de los respectivos municipios conforme a os planes y programas que se establezcan.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá en partes iguales entre los departamentos, intendencia y comisarías en el distrito especial de Bogotá y el resto proporcionalmente a su población.

**Artículo 57.** El artículo 187 de la constitución nacional quedará así: Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas: 4° crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límite entre los distritos, llenando estrictamente los requisitos que la ley establezca.

### **La Administración Municipal**

**Artículo 61.** El artículo 196 de la Constitución Nacional quedará así: En Cada distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal, y estará integrada por no menos de 6 ni más de 20 miembros, según lo determine la ley. Atendida a la población respectiva.

El número de suplentes será el mismo de los concejales municipales, y reemplazarán a estos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral.

La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos.

Los concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando organización, dentro de los límites que determine la ley.

**Artículo 62.** El artículo 197 de la Constitución Nacional quedará así: Son atribuciones de los concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

1. Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito.

2. Votar, en conformidad con la constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.

3. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

4. Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

5. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde.

6. Elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro temores, precisas funciones de las que correspondan a los concejos.

7. Ejercer las demás funciones que le señale la ley.

**Artículo 63.** El artículo 198 de la constitución nacional quedará así: La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo a su población, recursos fiscales de importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

autoridades y régimen especiales, con su propia o personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, exponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del gobernador, podrán hacer obligatorias para la asociación conforme a la ley citada cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios lo requiera.

## 8. Constitución Política de Colombia 1991

### Preámbulo

EL PUEBLO DE COLOMBIA en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

### Título I

#### De los Principios Fundamentales

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 1º.** Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2º.** Son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defenderla independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 3º.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

**Artículo 4º.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

## La División del Territorio

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 4º Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar, o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**Artículo 285.** Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

**Artículo 292.** Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio. No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados u concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil

**Artículo 295.** Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

**Artículo 296.** Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Las Entidades Territoriales

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Ejercer las competencias que les correspondan.
- Administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales.

## 9. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

**Artículo 288.** La ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

### Mecanismos de Participación

**Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares y otras formas de participación democrática.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

### **La vivienda**

**Artículo 51.** Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

### **La Propiedad Privada**

**Artículo 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

particulares con la necesidad por ellas reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, les es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultado los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

**Artículo 59.** En caso de guerra y sólo para atender a sus requerimientos, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por el Gobierno Nacional sin previa indemnización. En el expresado caso, la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, para atender a las necesidades de la guerra, o para destinar a ella sus productos.

El Estado será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## El Medio Ambiente

**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber de Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

## Mecanismos de Participación

**Artículo 105.** Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo Departamento o Municipio.

**Artículo 106.** Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por lo menos del 10 % de los ciudadanos inscritos en el respectivo

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectivo.

### **Voto Programático**

**Artículo 259.** Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

### **Organización Municipal**

**Artículo 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes.

**Artículo 312.** En cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de tres años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de siete ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta.

**Artículo 313.** Corresponde a los concejos:

- Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
- Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
- Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Consejo.
- Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
- Dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
- Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a la vivienda.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

- Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
- Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Las demás que la Constitución y la ley le (sic) asignen.

**Artículo 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.

**Artículo. 315.** Son atribuciones del Alcalde:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del Concejo.
- Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.
- Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

las empresas industriales o comerciales de carácter local de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

- Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
- Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
- Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
- Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias; señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
- Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

**Artículo 317.** Sólo (sic) los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

**Artículo 318.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

- Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
  - Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
  - Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
  - Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
  - Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales.
- Las Asambleas Departamentales podrán organizar Juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

**Artículo 319.** Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad;



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de Ordenamiento Territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

**Artículo 320.** La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

**Artículo 321.** Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asigne la ley y los municipios que la integran.

Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del Gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la Asamblea y los concejos respectivos.

**Artículo 322.** Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

**Artículo 323.** El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio.

En cada una de las localidades habrá una junta administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de tres años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

**Artículo 325.** Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

**Artículo 326.** Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá ligar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si esta ocurre, al antiguo municipio se le aplicaran las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el distrito capital.

### La Intervención del Estado

**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

**Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

### La Planeación

**Artículo 339.** Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

**Artículo 340.** Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su periodo será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 341.** El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan, deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de expedición de leyes posteriores, con todo, (sic) en las leyes anuales de presupuesto se podrá aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

**Artículo 342.** La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

**Artículo 343.** La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

**Artículo 344.** Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

### **Los Servicios Públicos**

**Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas,

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

**Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

**Artículo 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

**Artículo 368.** La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.



SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.  
SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Planeación y OT		Expropiación	Impuestos Locales
Nación	Bogotá		
	Acuerdo 10 de 1902 y 10 de 1914: Señalan lineamientos para el crecimiento de la ciudad.	Múltiples normas que regulan la propiedad desde la Conquista Española.	Ley 20 de 1908, se concede a los municipios la facultad de cobrar impuestos sobre la propiedad raíz.
1923: Misión Kemmerer	Acuerdo 74 de 1925: Plano regulador.	Ley 1ª. De 1875: Ya se habla que toda expropiación tiene indemnización.	En el mismo sentido. Ley 4 de 1913, Ley 347 de .1920, Ley 94 de 1931, Ley 195 de 1936 (Bogotá es facultada a subir la tasa del 2 por mil al 8 por mil).
Ley 72 de 1926: Alcalde admón. De las vías públicas.	1928: Se crea el Departamento Urbanismo.	Ley 84 de 1920: Expropiación por causa de utilidad pública.	Ley 84 de 1915: Impuesto de delineación urbana.
1936: Reforma Constitucional: Impulso a entidades planificadoras.	Ley 195 de 1936: Definición de perímetro urbano.		Ley 25 de 1921: Valorización.
Ley 54 de 1939 y Dcto. 1439 de 1940: Elementos iniciales de los organismos de planeación.			
Ley 88 de 1947: Plano regulador.			

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

1950: L. Currie entrega observaciones de la Misión BIRF: Perspectivas de urbanización.	1950: Plan Piloto (Le Corbusier) vigente hasta 1963 por medio del Dcto. 185 de 1951. Perspectivas de una Bogotá pequeña.		
1954: Misión de la CEPAL, estructuralismo.			
1955: Misión Lebrer: Propuestas para la regionalización.			
1958: II Misión CEPAL, primer Plan de Desarrollo en América Latina.			
1969: Modelos de regionalización DNP, regiones polarizadas.			
1970: Plan de las Cuatro Estrategias. Reinado de la planeación económica a nivel nacional y local.	1970-1974: Bogotá Fase I y II, problemas de implementación entre otras cosas por dificultades en la expropiación.		

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Ley 01 de 1978. Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (origen de los Planes Integrales de Desarrollo, con altos problemas de aplicación práctico.			
Dcto. 1306 de 1980: Reglamentario de la anterior, se señala que deben tener los planes. Se obvian las etapas de ejecución y seguimiento.		Ley 14 de 1983: Novedades en el impuesto sobre la propiedad raíz (como la actualización catastral).	
Ley 76 de 1985: Origen a los CORPES.			
Ley 9 de 1989: Ley de Reforma Urbana.		Ley 9 de 1989: La expropiación aparece por primera vez ligada a la planeación.	Ley 9 de 1989. Contribución al desarrollo Municipal.
Constitución de 1991	Acuerdo 6 de 1990. Tomado del código de normas físicas urbanas en detrimento de la planeación integral.		Constitución del 91: Plusvalía.
Ley 154 de 1994: Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.			Ley 44 de 1996: Impuesto Predial Unificado.



Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

Ley 388 de 1997: Ley de Desarrollo Territorial.	Ley 388 de 1997. Enajenación voluntaria y forzosa; expropiación judicial y administrativa.	Ley 388 de 1997. Ajusta cobro plusvalía.
---	--	--



SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

Código-tema: B.2.1.	Tipo de documento: SMOB. Documento de Trabajo.TXT	Versión: 1.1.	Título del documento: Antecedentes de la Ley 388 de 1997	Fecha de elaboración: 06.2020	Autor: Carlos Roberto Pombo Urdaneta	Fecha de revisión: 02.2021
------------------------	---	------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------------

## Referencias bibliográficas

### A

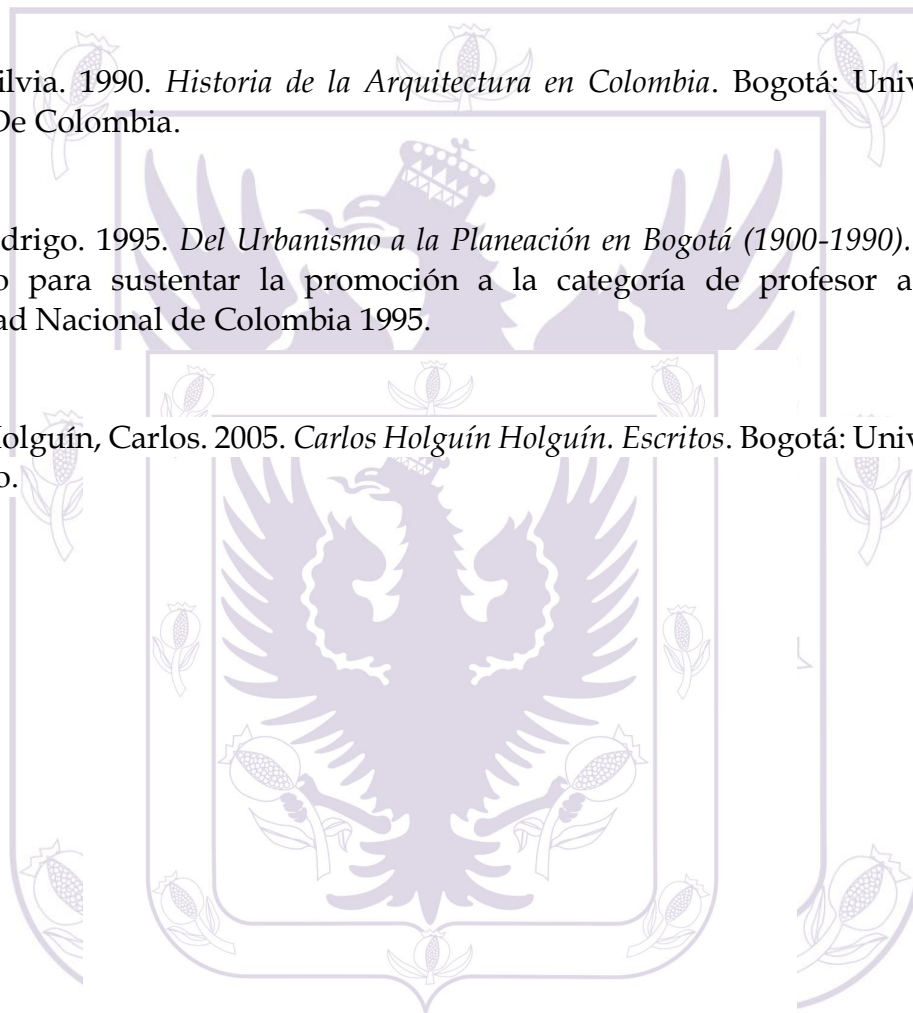
Arango, Silvia. 1990. *Historia de la Arquitectura en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional De Colombia.

### C

Cortés, Rodrigo. 1995. *Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá (1900-1990)*. Trabajo presentado para sustentar la promoción a la categoría de profesor asociado. Universidad Nacional de Colombia 1995.

### H

Holguín Holguín, Carlos. 2005. *Carlos Holguín Holguín. Escritos*. Bogotá: Universidad del Rosario.



SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.

SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE  
BOGOTÁ.