

“ANÁLISIS DE LA RELACION INTRINSECA ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO URBANO, Y SU DESARROLLO JURISPRUDENCIAL”

“Analysis at the relationship between the Administrative Law and Urban Law, and his jurisprudence development”

COLCIENCIAS TIPO 2. ARTÍCULO ORIGINAL  
RECIBIDO: NOVIEMBRE 2018; ACEPTADO: 2019

Mónica A. García Arellano. \*  
Monica.garcia04@usc.edu.co

**Universidad Santiago de Cali**

## **Resumen**

El artículo presenta una síntesis evolutiva del derecho urbano desde su concepción y nacimiento dentro del derecho administrativo, como eje principal del desarrollo territorial. Posteriormente este artículo expone la especial relevancia de las normas urbanísticas en la organización del territorio, el aprovechamiento del suelo y su planificación física, mediante acciones urbanísticas armónicas y articuladas en función de las regiones, y contenidas todas ellas en un marco aplicado, implementado y ajustado a instrumentos propios del actual procedimiento administrativo. Se realiza un análisis de la jurisprudencia de las altas cortes, con énfasis en los hechos que relacionan al derecho urbano con el derecho administrativo.

## **Palabras Clave**

Derecho Urbano, desarrollo territorial, licencia urbanística, acto administrativo particular y concreto, instrumentos de planificación, Derecho Administrativo.

## **Abstract**

This article presents an evolutionary synthesis of an urban law since his conception and source inside of administrative law, as the main axis of territorial development. Latterly this article exposes the special reliance or the urban regulations in the organization of territory, the land use and his physical planning, through harmonics urban actions and articulated in function if the territory, and contained all of them in an applied setting, implemented and settled to proper instruments of the actual administrative procedure. An analysis is made of the high court's jurisprudence, with emphasis in the facts that relate to urban law with the administrative law.

## **Keywords**

Urban Law, territorial development, urban license, administrative act particular and concrete, planning instruments, Administrative Law.

\* Abogada, Universidad Santiago de Cali.

## I. INTRODUCCIÓN

El derecho urbano representó inicialmente una exegesis del derecho administrativo en Colombia dentro de su contexto general histórico, toda vez que el desarrollo normativo en materia urbanística en principio se originó dentro del ámbito de la regulación propiamente administrativa, no fue sino hasta la promulgación de la Ley 9° de 1989 que el desarrollo territorial y urbano del país cobró especial relevancia, y la planificación territorial comenzó un auge doctrinal, reglamentario y jurisprudencial que lo llevó a estructurar lo que hoy se conoce como derecho urbano. Ya la Ley 388 de 1997, estableció el conjunto de reglas básicas encaminadas a estructurar las acciones político – administrativas y la planificación física de todo el territorio nacional, con el fin de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio, y de regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, definiendo estrategias de uso y manejo del suelo, de diseño y adopción de instrumentos y procedimientos que permitan ejecutar actuaciones urbanísticas integrales, definiendo también programas y proyectos en procura de alcanzar tales objetivos.

El Decreto Único Reglamentario 1077 del 26 de mayo de 2015 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reguló de manera general el tema de ordenamiento territorial y las actuaciones urbanísticas, previo a ello, se han creado situaciones que han concernido a la justicia contenciosa administrativa y se ha modificado el derecho urbano desde la aplicación de la jurisprudencia, por lo cual sobrevino la necesidad de que el Ministerio de Vivienda, creara una normatividad que no solo modificara los parámetros contenidos en las anteriores regulaciones, sino que también compilara todas aquellas que tenían relación directa con la temática. De lo anterior, se produjo el nacimiento de lo que se conoce como la normatividad vigente en materia urbana, que a su vez contiene una relación trascendental con el derecho administrativo, toda vez que la primera no sale a la vida jurídica sin la otra, y deviene inicialmente del derecho administrativo.

Adicionalmente, existe un volumen considerable de jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, que han sentado precedentes con los cuales el derecho urbano ha entrado a jugar un papel más que importante, mismos que las entidades territoriales y las curadurías del país han integrado en sus procedimientos y decisiones, y han sido ostensiblemente necesarios a la hora de formular por Planes de Ordenamiento Territorial con el

fin de reestructurar el desarrollo del territorio.

Aunado a lo anterior, se tiene que existen muchos cambios normativos, que han modificado de manera drástica las concepciones existentes sobre el ordenamiento territorial, y aún en suma importancia con la materialización de los derechos derivados de la propiedad privada a través del estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, por cuanto es importante analizar los cambios a través del tiempo, y aun más sobre la jurisprudencia que ha introducido cambios sustanciales, y que ha creado un paradigma en referencia al crecimiento y desarrollo tanto rural como urbano del país.

### A. *Las razones*

Esta investigación tiene por objetivos, en primera instancia, realizar un análisis histórico del origen del derecho urbano, teniendo en cuenta que en sus inicios se tenía como una materia o componente del derecho administrativo, ya con la conceptualización y posterior desarrollo de planteamientos tales como la organización, planificación y distribución territorial se establecieron lineamientos que comenzaron a desprenderse materialmente de la norma administrativa, comenzando la era del nacimiento del derecho urbano tal y como se conoce en la actualidad.

Ulteriormente, se pretende examinar los diferentes cambios que se han venido presentando en torno a la normatividad urbanística en la última década, con ello se pretende vislumbrar los cambios tanto en el ordenamiento territorial, como las actuaciones que ha venido surtiendo el legislador, en procura de adaptar las normas a las diferentes realidades y a la modernización que enfrenta el país.

Ahora bien, para profundizar en el tema, se hace necesario el estudio de algunos de los avances y planteamientos jurisprudenciales, que las altas cortes han proferido en relación con el derecho urbano, todo ello a la luz del postulado inicial, es decir, teniendo en cuenta que pese a que el derecho urbano se ha enmarcado en una individualidad sustancial con referencia a su contenido, a sus principios, y a su finalidad, esta rama sigue comprendiendo, dentro de su estructura material contenido expresamente administrativo, toda vez que parten de decisiones tanto de las administraciones centrales, como de las administraciones locales, y los curadores que cumplen una función pública, que se rige por los principios de la función administrativa de que trata el artículo 209 Superior.

Por último, se establecerá el alcance de la relación entre el derecho urbano y el derecho administrativo y se

establecerán sus principales conexiones, a fin de comprender la correlación existente entre ambas materias. De este modo, se podrá vislumbrar el sentido de simbiosis o de asociación que cumplen ambas normas, en el estricto sentido de propender por el cumplimiento de los cometidos estatales, y de entregar a demás a la colectividad una herramienta objetiva que conlleve la concreción de los postulados constitucionales y que además signifique un avance hacia el desarrollo integral del territorio.

### B. *El problema*

En vista de los continuos cambios normativos y de las consecuentes deliberaciones jurisprudenciales en torno a la evolución del derecho urbano, se ha venido presentado discrepancias concernientes a la aplicación y al procedimiento del mismo, ya que, de cierta manera, se ha sostenido el derecho urbano como un derecho autónomo, olvidando la intrínseca relación existente entre el mismo y el derecho administrativo, este último como instrumento material contentivo de las decisiones administrativas de la órbita del ordenamiento territorial.

### C. *Tipo de investigación*

Investigación básica, con aplicación de la perspectiva cualitativa, enmarcada en un nivel de profundidad descriptivo, ya que se pretende analizar, examinar, estudiar y establecer la relación existente entre el derecho administrativo y el nacimiento del derecho urbano en la actualidad.

### D. *Método de investigación*

El método que se aplicó en el desarrollo de esta investigación corresponde al Diseño No Experimental porque no se presenta la manipulación deliberada de las variables, pues las variables planteadas se estudiarían mediante el análisis e interpretación propio de la hermenéutica en el estado natural de la normatividad y jurisprudencia que al respecto se ha emitido en el contexto tanto del derecho urbano como del derecho administrativo, en este último aspecto, en consecuencia de los cambios introducidos al ordenamiento y que se encuentran integrados en la jurisprudencia de las altas cortes.

## II. RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO URBANO

### A. *Antecedentes Históricos*

Los antecedentes históricos del derecho urbano se remontan en su origen como parte del derecho privado,

entendido como aquellos derechos en torno al derecho de propiedad y contenidos o regulados por el Código Civil.

No obstante, el urbanismo o su esencia misma, se produjo desde la época de la colonia, en la organización de los centros poblados estructurados por las ordenanzas reales de 1537, expedidas por el rey Felipe II y denominadas Ordenanzas de descubrimiento y nueva población (Arbouin-Gómez, 2012). Debe entenderse la organización planimétrica de la época, como un legado de la conquista, que trajo consigo la colonización de los países latinoamericanos, como consecuencia de la necesidad de adaptarlas nuevas tierras al concepto que ya se manejaba desde la Europa Medieval.

Pero fue con la entrada en vigencia de la Ley 9° de 1989 "Por la Cual se Dictan Normas Sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes y se Dictan Otras Disposiciones" conocida también como la *Ley de Reforma Urbana*, que se marcó el punto de partida del nacimiento del derecho urbano, no como lo conocemos hoy, pero dotado con la mayoría de preceptos funcionales que equiparían posteriormente a la Ley 388 de 1997, así lo expone (Pinilla, 2003) en el siguiente texto que se transcribe in extenso: "La ley 9 de 1989 a pesar de que no fue objeto de una sistemática aplicación, constituye el primer paso en la consolidación de un verdadero derecho urbano colombiano, que concreta para las tierras urbanas la función social de la propiedad y que fija las órbitas de competencia de los agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de transformación del espacio.

Esta ley que en su momento supuso la introducción de una serie de novedosos instrumentos de intervención y configuración de la propiedad tales como la extinción de dominio, el reajuste de tierras, la expropiación para fines urbanísticos, la contribución para el desarrollo municipal, instrumentos financieros, bancos de tierras, cesiones urbanísticas obligatorias, entre otras, no tardó en ser duramente cuestionada a través de un gran número de demandas de inconstitucionalidad que cuestionaban principalmente su conformidad con la Constitución en temas relativos al alcance del derecho de propiedad."

La Ley 9° de 1989, trajo consigo un nuevo régimen de planificación y desarrollo territorial, enmarcado en razones de hecho y de derecho que regirían como un marco normativo para que el país pudiese expandirse territorialmente para previas unas definiciones, pautas, mecanismos y estrategias que le proyectarían a lograr un

crecimiento efectivo de su territorio y población.

Sobre la Ley 9° de 1989 o Ley de Reforma Urbana, la Corte Constitucional manifestó su postura frente a las regulaciones urbanísticas en la Sentencia C-295/93 “Las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano. Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas”

Posterior a la Ley 9° de 1989, la Constitución Política de 1991 abarcó temas de gran importancia, como la propiedad privada desde un ámbito principialista, denominada también función social y ecológica de propiedad, con la connotación de la primacía de los derechos colectivos sobre los particulares, la distribución equitativa de las cargas y beneficios, el principio del carácter colectivo del derecho urbanístico y territorial bajo consideraciones de respeto a los derechos e intereses subjetivos y la función pública del urbanismo.

El Decreto 2150 de 1995 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” basado en la nueva dinámica del ordenamiento territorial, de la división del suelo y de las cargas dinámicas a los particulares y a la propiedad privada, impuso un esquema de autorizaciones encaminadas a lograr el cumplimiento de los lineamientos de planificación de crecimiento tanto urbano como rural, esto se tradujo en la implementación de las licencias urbanísticas, contempladas en el artículo 49 ídem, “Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización, parcelación para construcción de inmuebles y de terrenos en las áreas urbanas y rurales, se deberá obtener licencia de urbanismo o de construcción las cuales se expedirán con sujeción al plan de ordenamiento físico que para el adecuado uso del suelo y del espacio público, adopten los concejos distritales o municipales.” (Véase artículo 63 de Ley 9° de 1989)

La Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”, como bien su nombre lo indica, modificó parcialmente la Ley de Reforma Urbana con el fin de actualizarla y

armonizarla con los preceptos legales contenidos en la nueva Constitución Política, y definió el ordenamiento territorial como “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los 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.” Esta nueva normatividad, tenía como objetivo principal establecer mecanismos que permitieran a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Con los cambios introducidos por el auge de la normatividad urbanística, en concordancia con los postulados constitucionales, se llevó a cabo un nuevo planteamiento, pues la normatividad propuesta en la Ley 388 de 1997 se encontraba en desacuerdo con lo consagrado en el Decreto 2150 de 1995, y fue por ello que el Congreso expidió la Ley 810 de 2003 “Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.” La Ley 810 de 2003 modificó lo referente a las sanciones por infracciones urbanísticas, es decir los hechos u omisiones cometidos en contra de las disposiciones contenidas en los planes básicos de ordenamiento territorial o los planes de ordenamiento territorial según sea el caso.

Mediante el Decreto 1469 de 2010 “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”, el Gobierno Nacional pretendió recoger y armonizar en un solo cuerpo normativo las disposiciones vigentes relativas al licenciamiento urbanístico, al reconocimiento de edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, con el fin evitar la dispersión y la proliferación normativa, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma y

mejorar la gestión pública asociada al estudio y trámite de expedición de licencias urbanísticas, que ya había abordado en los Decretos 1052 de 1998, 1600 de 2005, 097 de 2006, 564 de 2006, 4397 de 2006, 4462 de 2006, 990 de 2007, 3600 de 2007, 1100 de 2008, 1272 de 2009 y 2810 de 2009.

En la actualidad el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en uso de facultad simplificativa, decidió compilar en un decreto, las normas reglamentarias preexistentes, en el Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” y el cual abarca temas tales como; el Régimen Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio; la estructura del sector vivienda; subsidio familiar de vivienda; programas de vivienda de interés prioritario; promoción de acceso a la vivienda de interés social; arrendamiento urbano; propiedad horizontal; estructura del sector Desarrollo Territorial; planeación e instrumentos de ordenamiento territorial; componentes y contenidos de los planes de ordenamiento territorial; tratamientos urbanísticos; implementación y control del desarrollo territorial (licencias urbanísticas); disposiciones generales sobre curadores urbanos; régimen reglamentario del sector agua potable y saneamiento básico; y del servicio público de aseo.

El Decreto 1077 de 2015, fue modificado parcialmente por los Decretos 1196 de 2016 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas”, el Decreto 1796 de 2016 “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones.”, y el Decreto 1203 de 2017 “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”, y reglamentado en temas de licenciamiento urbanístico por la Resolución 0462 y 0463 de 2017.

Es necesario puntualizar que el Decreto 1077 de 2015, ha sido hasta el momento, sin perjuicio de sus recientes modificaciones y adiciones, el decreto nacional más completo en temas de ordenamiento territorial y licenciamiento urbanístico, pues la anterior normatividad se

encontraba parcializada y no había tenido en cuenta la realidad de las ciudades y municipios del país, tanto así, que con el hecho acontecido con el Edificio Space en Medellín, donde una estructura colapsó debido a un cálculo erróneo en el diseño estructural, el Gobierno Nacional implementó la Ley 1796 de 2016 “Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la Función Pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones.”, que incluyó la revisión de los diseños estructurales de las edificaciones cuyo predio o predios permitan superar más de dos mil (2.000) metros cuadrados de área construida, independientemente de su uso, la obligación de amparar los perjuicios patrimoniales a los compradores de vivienda, además de modificar el régimen disciplinario de los curadores urbanos.

Complementario a ello, no sobra expresar que además de las intervenciones del Gobierno Nacional para procurar la salvaguarda de los proyectos constructivos en Colombia, ha convertido en obligatoriedad el cumplimiento de las normas de sismo resistencia en el país, es así como la observancia y aplicación de la Ley 400 de 1998 es de carácter obligatorio, para lo cual esta ley tiene como finalidad “establece(r) criterios y requisitos mínimos para el diseño, construcción y supervisión técnica de edificaciones nuevas, así como de aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, que puedan verse sometidas a fuerzas sísmicas y otras fuerzas impuestas por la naturaleza o el uso, con el fin de que sean capaces de resistirlas, incrementar su resistencia a los efectos que éstas producen, reducir a un mínimo el riesgo de la pérdida de vidas humanas, y defender en lo posible el patrimonio del Estado y de los ciudadanos.”

### ***B. Instrumentos de Planificación del Suelo, Organización y Desarrollo Territorial***

La Ley 9° de 1989 modificada por la Ley 388 de 1997, básicamente creó los planes de ordenamiento territorial, al disponer en su artículo 1° la creación de Planes de desarrollo para los municipios con una población mayor de cien mil (100.000) habitantes, y planes de desarrollo simplificados (o plan básico de desarrollo) para las entidades territoriales que cuenten con una población de menos de cien mil (100.000) habitantes. Así mismo, la Ley 9° de 1989 estableció que los planes de desarrollo incluirán los siguientes aspectos:

“1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas;

2. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas;

3. Un programa de inversiones que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de cada entidad territorial; Modificado Ley 2 de 1991 y posteriormente derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

4. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes; Modificado Ley 2 de 1991 y posteriormente derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

5. La asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redesarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado; Modificado Ley 2 de 1991 y posteriormente derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

6. Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público, para cada ciudad. En dicho plan se incluirá un inventario actualizado y gráfico del espacio público referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi;

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

8. Los demás que determinen los concejos, juntas metropolitanas y el consejo intendencial de San Andrés y

Providencia, con sujeción a las leyes.”

Según Santofimio (2017) “el derecho urbanístico gira en torno a los contenidos del plan de ordenamiento territorial; así las cosas, el plan se torna el elemento central de nuestro derecho urbanístico, constituye a todas luces el complemento ideal de una legislación general y abstracta en asuntos urbanísticos, para el caso colombiano de la contenida en las leyes 9° de 1989 y 388 de 1997. El legislador ha depositado en el plan, para ser desarrollada por las autoridades locales, la más amplia y variada gama de atribuciones tendientes a establecer regulaciones y expedir normas en materia urbanística que se caracterizan por su concreción, especialidad e individualización de la materia, que hacen que este conjunto normativo, sin perder su carácter de reglamento, no pueda asimilarse a un simple conjunto normativo ordinario general y abstracto, como tradicionalmente se entiende al reglamento en los ordenamientos jurídicos.”

La necesidad de organizar el territorio se transformó en herramientas de instrumentos de planificación del suelo, desde su concepción se ideó la división no solo político administrativa, sino también territorial, de manera que se pudiese vislumbrar, manejar y controlar por un lado el crecimiento poblacional, y por otro la efectividad de los diferentes usos que pudiese dársele al suelo, es así como se tiene por ejemplo, que las actividades contempladas para el suelo rural no son las mismas que para el suelo urbano, así como tampoco puede atribuírsele diferentes características al suelo de expansión urbana. La zonificación del suelo también ha permitido la diferenciación ente las diferentes actividades humanas, las zonas industriales poseen características más complejas y su alcance a nivel de desarrollo representa un grado de dificultad incomparable con las zonas de vivienda o de comercio, y por otro lado se encuentra la división histórica del suelo rural, que contiene una estructura económica y una visión diferente del territorio denominado urbano.

La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la

economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social. (Sentencia C-006 del 23 de enero de 2002, expediente D-3596, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández). A través de la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.” Se pretendió reformar la estructura social agraria, y su objetivo principal fue la creación de las Unidades Agrícolas Familiares, y según la sentencia *ibídem*, “A través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida.”

Así las cosas, la figura del licenciamiento urbanístico ha sido vital en el desarrollo territorial, pues una sin la otra terminaría convirtiéndose en mecanismos poco efectivos.

El ideal de organización territorial, el instrumento de planificación del suelo a través de los planes de ordenamiento territorial y el licenciamiento urbanístico juegan un papel trascendental en la administración de los municipios y ciudades del país. El ordenamiento territorial garantiza al máximo el aprovechamiento y uso de cada calidad de suelo, y permite ocupar el territorio dependiendo de sus capacidades y aprovechamientos.

Ahora bien, desde la perspectiva de las bases constitucionales de nuestro derecho administrativo, nada impide que el fenómeno urbanístico sea atendido genéricamente bajo el concepto de ordenación territorial, comprensivo de todas las problemáticas generales y particulares que se pueden dar en este contexto, todas ellas sujetas a un marco normativo y de principios que permite sostener sin lugar a equívocos, que estamos ante un conjunto de disposiciones armónicas y articuladas en función de la ciudad y el territorio. Es que precisamente la ordenación territorial tiene por objeto la comprensión y fijación amplia y general del destino del territorio y todo lo que ello conlleva desde la perspectiva de las acciones a seguir por las autoridades administrativas y por los particulares. (Santofimio, 2017)

La Constitución Política Colombiana de 1991 en su esfuerzo por actualizar y contemporizar nuestro ordenamiento jurídico- constitucional consagró una serie de principios y derechos referidos justamente a reconocer como hecho de relevancia constitucional, instituciones básicas para el desarrollo urbano.

En este sentido se consagró dentro de los derechos colectivos el derecho al uso y goce del Espacio Público, convirtiéndolo en preocupación de orden constitucional que ha recibido un amplio desarrollo jurisprudencial a partir principalmente de fallos de tutela que se han ocupado de dilucidar el alcance de su relación con derechos fundamentales. De igual modo la Constitución introdujo el derecho a una vivienda digna y el acceso a los servicios públicos.

Otro aporte muy importante, que luego sería objeto de desarrollo legal a través de la ley 388 de 1997, es el reconocimiento constitucional del derecho colectivo a participar de la plusvalía que genera la actuación de las entidades públicas. Este reconocimiento es crucial en tanto establece como derecho colectivo esta participación a favor de las entidades públicas, que pone de presente uno de los puntos más recurrentes en las discusiones sobre políticas de suelo, y que tiene justamente que ver con la apropiación de las rentas que se producen con ocasión de la actividad administrativa (reglamentación, ejecución de proyectos de obra). Una de las constantes en temas de gestión de suelo es la relación indisoluble que existe entre el precio de éste y las decisiones y/o actuaciones que realiza la Administración, en tanto son quizá el principal factor que determina su valorización, bien por el potencial de aprovechamiento que permiten (normas), o bien por las facilidades o mejoras que pueden reportar para un terreno (obras públicas).

Otro aspecto relevante es el que tiene que ver con la definición de las competencias de los diferentes niveles de gobierno en torno a la reglamentación de los usos del suelo, y la definición de los municipios como el nivel con mayor compromisos y competencias con esta importante tarea.

La expedición de la nueva Constitución del año 91 a la que se ha hecho referencia en el punto anterior marcó la necesidad de ajustar y actualizar nuestro derecho urbanístico a los nuevos principios y reglas constitucionales. De esta necesidad surge la Ley 388 de 1997 que precisamente establece como uno de sus objetivos “Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución

Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental” (Artículo 1º num. 1º).

“La Ley 388 de 1997 establece una serie de instrumentos con los que pretende cumplir objetivos diversos y complejos. Se puede afirmar que uno de sus principales méritos es el de plantear una articulación más explícita entre plan e instrumentos de gestión del suelo que la que existía en la Ley 9 de 1989. Más aún, podría decirse que más que una simple ley de planeación o de ordenamiento es una ley del suelo.

En otras palabras, si bien la ley 388 de 1997 se inspira en el principio de la Política Urbana del Salto Social, “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”, sus disposiciones se sitúan mucho más del lado del Estado: es una ley claramente intervencionista, cuyos objetivos y los de sus instrumentos no podrán ser llevados a la práctica sin una decidida actuación del Estado- a través de los municipios y distritos, las autoridades metropolitanas de planeación, las autoridades ambientales- dirigida a redefinir el derecho de propiedad y a configurar una nueva manera de hacer planeación y gestión urbanas.

Las acciones y las actuaciones urbanísticas, que surgen de la Ley 388 de 1997, posibilitan mediante una serie de mecanismos, la gestión del territorio y más específicamente, los mandatos del Plan de Ordenamiento Territorial. En este sentido, aparecen diversos instrumentos de gestión y otros de Planificación que Interactúan con el fin de generar espacio urbano y responder a las demandas sociales, ambientales, económicas y culturales de la población. Los Planes Parciales que aparecen en este nivel, como instrumentos de Planificación, permiten la ejecución de intervenciones urbanas y para el logro de este objetivo, requieren una estrecha interrelación en el marco de las "acciones" y las "actuaciones".

## **II. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LAS ALTAS CORTES (DESARROLLO JURISPRUDENCIAL)**

Del desarrollo jurisprudencial, no basta decir que simplemente ha generado amplia discusión en temas de organización y planeación territorial, además de contener innumerables escenarios en el tema de licenciamiento urbanístico, es menester puntualizar que la jurisprudencia colombiana, en especial la emitida por el Consejo de Estado

ha ampliado los horizontes presupuestales y las perspectivas en esta materia, pues ha sido gracias a las cantidad de controversias presentadas en la aplicación normativa, que el derecho urbano se ha transformado ostensiblemente en la últimas dos décadas.

De las polémicas y debates surgidas en torno a la normatividad versus la realidad de los entes territoriales, surgió en primera instancia la necesidad de dotar a las ciudades y municipios de una herramienta de planificación del suelo, y que además propendiera por que los particulares dieran cumplimiento a lo consagrado en los planes de ordenamiento territorial en sus esferas más próximas, por ello, la planificación territorial es el punto de partida del licenciamiento urbanístico. De ahí se deprecian los conflictos relacionados con la propiedad, el derecho de construcción, los derechos adquiridos, los lineamientos y alcance de los planes de ordenamiento territorial, la aplicación de las normas de derecho urbano conforme a los postulados del derecho administrativo y los procesos posteriores a la actuación administrativa, en instancias superiores.

A manera de ilustración se analizaran algunas sentencias de especial importancia que han creado o esclarecido situaciones suscitadas entre las dos ramas del derecho, urbana y administrativa.

La Sentencia 2011-00329 de 29 de abril de 2015 DEL Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala, trajo consigo la ampliación y discernimiento sobre un tema de gran importancia frente a las licencias urbanísticas, y en ese aspecto, el Consejo de Estado, Sección Primera, Sala de lo Contencioso Administrativo, realizó un análisis detallado sobre la vigencia de los actos administrativos que otorguen una determinada licencia urbanística, en la actualidad el Decreto 1077 de 2015, establece los términos en los cuales la entidad encargada debe señalar su vigencia.

El artículo 91 numeral 2º de la Ley 1437 de 2011 habla de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho, esta figura jurídica establece la hipótesis, una de ellas, hace referencia a que un acto administrativo producido válidamente puede llegar a fuerza en el ámbito de la eficacia, al desaparecer, como bien lo dice la norma en cita, sus fundamentos de hecho o de derecho, este hecho es conocido también por la doctrina como muerte del acto administrativo. La limitación a la eficacia del acto

administrativo que otorga un derecho de construcción en el ámbito de las licencias urbanísticas, se encuentra supeditado a las vigencias expresas establecidas en la norma, de manera que si una determinada licencia urbanísticas es concedida por un término de dos años para la realización de una obra nueva, esta pierde su eficacia pasado dicho lapso de tiempo, y el resultado sería que el titular de la licencia perdería su derecho a construir el proyecto, sin que por ello pueda atribuirse un desconocimiento a su derecho de dominio y de propiedad.

Así las cosas, la Sección Primera en la sentencia en mención argumento que “el Decaimiento del acto administrativo en relación con Licencias de construcción. No origina un derecho que ampara la construcción que se realiza 15 años después, tiene una vigencia y si a la expiración de dicho término no se ejecuta la obra autorizada da lugar al decaimiento del acto administrativo que impide el surgimiento y la consolidación de una situación jurídica particular. Los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidas con ocasión de una licencia urbanística no son absolutas ni inmodificables en el tiempo. Son actos subordinados al interés público en general y al cumplimiento del plan de ordenamiento territorial. Los municipios tienen expresas competencias para imponer sanciones y adelantar procedimientos en contra de los responsables de la construcción de obras sin licencia o sin el cumplimiento de los parámetros que determina el plan de ordenamiento territorial respectivo.”

En la sentencia 2006-00178 de 15 de marzo de 2018 Consejero Ponente: Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, hizo referencia sobre los derechos adquiridos y las situaciones consolidadas en relación con los usos del suelo determinados por las entidades territoriales en sus respectivos planes de ordenamiento territorial o planes básicos de ordenamiento territorial, “Sobre los usos del suelo los particulares no pueden predicar “derechos adquiridos” ni situaciones consolidadas. Se pretende la nulidad de los actos a través de los cuales la administración negó una licencia de construcción en la modalidad de obra nueva en un sector de la ciudad, aun existiendo una resolución que legalizó los usos del suelo de vivienda y el desarrollo urbanístico existente. lo anterior, por cuanto se consideró que el concejo de la ciudad mediante un acuerdo ya había declarado la zona como reserva natural, ambiental y paisajística, y prohibió los usos complementarios del suelo en esta zona, lo que implica que a la luz del artículo 61 de la

ley 99 de 1993, los bienes que son declarados como de interés ecológico deben tener por destinación prioritaria a la agropecuaria y forestal, por ende, el uso particular del suelo queda limitado a la regulación específica que realice el ente competente para la expedición de las licencias ambientales, en consideración a las calidades del suelo. En este orden, la administración distrital no estaba obligada a conceder la licencia de construcción bajo los supuestos de legalización de aquellos predios, pues el lugar donde se pretendía desarrollar la obra es de interés ecológico nacional. En consecuencia, como las normas sobre uso del suelo son de orden público y de efecto general inmediato, la corporación concluyó que no es posible a sus destinatarios aducir derechos adquiridos para obviar su aplicación.”

Sobre el particular se tiene, que en la década de los 90’s, se produjeron sentencias que efectivamente consideraban como un derecho adquirido, aquellos que hacían referencia al uso de suelo, como situaciones jurídicas individuales que habían quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entendían incorporadas válida y definitivamente o pertenecían al patrimonio de una persona. No obstante, en sentencias recientes del Consejo de Estado, se ha sostenido la premisa desarrollada conforme a los avances del derecho urbano y del derecho administrativo, tanto así que se tienen las siguientes: a) Sentencia de Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00329-01 de fecha 29 de abril de 2015 Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, el Consejo de Estado, Sección Primera “como lo ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado, los actos administrativos que conceden licencias son actos provisionales, que se encuentran sujetos al interés general y, por ende, a los cambios normativos con relación a las normas del uso del suelo y desarrollo urbanístico; razón por la cual no generan derechos adquiridos”, de la misma manera se pronunció así “también podría suceder que un inmueble legítimamente construido y aprovechado por un tiempo, por virtud de los cambios en la dinámica de los usos de suelo y de los ajustes a las normas urbanísticas que los regulan, termine contraviniendo dicha reglamentación de usos, supuesto en el cual tendrá que ajustarse a ellos o desplazarse a un sector en el cual dicha actividad sea admisible.

En síntesis, las licencias son actos que se encuentran subordinados al interés público en general y al cumplimiento del POT y de las específicas condiciones indicadas en ellas en particular. Por lo tanto, conforme se ha explicado de manera precedente, los derechos o situaciones

jurídicas particulares nacidas con ocasión de una licencia urbanística no son absolutas ni inmodificables en el tiempo.”; b) Sentencia de la Corte Constitucional C-192 del 20 de abril de 2016 Expediente D-10974 Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, de esta manera “(...) la función social de la propiedad se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad” de manera que, como lo ha advertido este Tribunal, “el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función.” En esa misma dirección ha sostenido que “la propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.” El Estado puede, a través de las autoridades competentes y bajo la condición de que existan motivos altamente valiosos vinculados al cumplimiento de la función social de la propiedad o a la realización de intereses comunes, configurar el ejercicio de los derechos. Incluso, por virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 58 de la Constitución es posible privar de la propiedad a las personas, previa indemnización, cuando el legislador haya definido motivos de utilidad pública o interés social.”; c) Sentencia 2006-00178 del 15 de marzo de 2018, “al respecto debe aclararse en primer término que, sobre los usos del suelo los particulares no pueden predicar “derechos adquiridos” ni situaciones consolidadas, más aun, cuando se trata de reservas naturales debidamente declaradas por las autoridades competentes.”, (...) “De manera que, la normatividad legal e incluso constitucional, propenden por la regulación del uso del suelo y el desarrollo urbanístico bajo un adecuado equilibrio y conservación, no solo en función de la propiedad privada sino del interés común, social y ambiental”.

En la actualidad desde la perspectiva constitucional, no puede hablarse de derechos en materia de usos del suelo frente a las regulaciones municipales o nacionales, bien sea de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, "en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general”, tanto así que en uno de los apartes de la precitada Sentencia C-192 de 2016 se encuentra

este argumento "Surge de allí una diferencia específica entre las situaciones jurídicas individuales o derechos subjetivos que emanan del derecho privado y las que se derivan de normas de derecho público. Mientras las primeras deben serle respetadas íntegramente a su titular por todos los demás particulares, por la autoridad y por la ley, que no puede vulnerarlos ni desconocerlos sino apenas regular su ejercicio, aquellas que nacen del derecho público son susceptibles de modificaciones en el futuro y aun de ser extinguidas por obra de la voluntad legislativa en aras del interés supremo de la colectividad y de sus necesidades inmanentes de progreso y equilibrio social, (...)La comprensión del artículo 58 en los términos antes referidos permite vislumbrar la importancia cardinal del derecho de propiedad en la Constitución de 1991 y, al mismo tiempo, identificar que dicha valoración se encuentra atada al reconocimiento de que se trata de un derecho restringible mediante diferentes instrumentos y con fundamento en diversos motivos. Igualmente hace factible establecer que la categoría derecho adquirido como situación jurídica consolidada no equivale a su intangibilidad, en tanto con fundamento en la Carta dichos derechos no solo pueden ser delimitados, limitados o gravados sino también expropiados.

Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que es necesario diferenciar tres supuestos o hipótesis relevantes para dimensionar el alcance de la protección de los derechos adquiridos a partir del artículo 58 de la Constitución.

En primer lugar (i) respecto de aquellas situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que no tienen ni llegan a tener vínculo alguno con la utilidad pública o el interés social, surge un derecho que hace intangible la posición o relación jurídica que se consolidó por virtud del cumplimiento de las condiciones contenidas en la ley. Esas situaciones, por razones de seguridad jurídica y en virtud del principio irretroactividad de la ley, no podrían ser afectadas en modo alguno.

En segundo lugar (ii) cuando se trata de situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que tienen o llegan a tener un vínculo con la utilidad pública o el interés social, surge un derecho que, si bien protege la posición o relación jurídica, no resulta intangible. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se otorgan autorizaciones ambientales para la explotación de recursos naturales o, cuando el ejercicio del derecho de propiedad debe ser condicionado para alcanzar propósitos de mayor

interés asociados por ejemplo a los procesos de urbanización y ordenación de las ciudades. En estos casos y en virtud de lo dispuesto por la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, a pesar de que existe un derecho no es este inexpugnable en tanto la situación consolidada deberá ceder frente a intereses superiores definidos en los artículos 1 (interés general), 58 (Interés público o social), 79 (protección del ambiente sano), 80 (manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y 82 (interés común). El Estado entonces, por intermedio de las autoridades competentes cuenta con la capacidad de limitar, gravar, restringir o expropiar el derecho de propiedad.

En tercer lugar (iii) las meras expectativas aluden al eventual surgimiento de un derecho en el evento de que, en el futuro, se cumplan las condiciones previstas en la ley. Se trata solo de la posibilidad o probabilidad de adquirir un derecho y, en esa medida, las autoridades en el marco de sus competencias podrían introducir reformas no solo en las condiciones para su surgimiento sino también para definir su alcance. No obstante lo anterior, en ocasiones, dichas expectativas deben ser protegidas en virtud del artículo 83 mediante la adopción de medidas provisionales o de transición.

En general, hoy por hoy, ya se rompió el paradigma proveniente de tiempo atrás según el cual el ejercicio de derechos subjetivos era absoluto, sin limitaciones de ningún orden. Es por ello que claramente se expone que los derechos subjetivos tienen límites, su ejercicio no puede obedecer a acciones u omisiones desproporcionadas: así, el derecho de propiedad no puede ser lesivo de los derechos de los vecinos a un ambiente sano, como tampoco el derecho de acción puede ser utilizado para promover demandas temerarias y afectar a otro. Es de la naturaleza de la gran mayoría de derechos subjetivos el ser relativos y de los sistemas jurídicos de los diferentes países el proscribir el abuso de los mismos, (...) razón por la cual el tema de la relatividad de los derechos ha trascendido de la órbita del derecho civil y ha imbuido las más diversas ramas del orden jurídico.”

De manera consecuente, el mismo Consejo de Estado, produjo la Sentencia 2002-02026 de 23 de noviembre de 2016, que abarca otros derechos subjetivos inmersos en el ejercicio del derecho de propiedad, es así como además de realizar un análisis minucioso sobre los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, aborda temas trascendentales como la síntesis de la

confianza legítima y las meras expectativas. Al respecto el Consejo de Estado argumentó “Principio de confianza legítima no se inspira propiamente en la protección de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas. se enfatiza por parte de la sala que la protección del principio de confianza no se inspira en la protección de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, y menos aún , de las meras expectativas, si se considera que respecto a los primeros, el fundamento de la responsabilidad tiene sus propios presupuestos y frente a las segundas no existen bases firmes para edificar un juicio de responsabilidad , pues son esperanzas inciertas nacidas únicamente del fuero interno del ciudadano, en ese sentido e artículo 17 de la ley 153 de 1887 dispone , que las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que le anule o cercene los únicos intereses que se enmarcan dentro del principio de confianza legítima son aquellas expectativas legítimas a la consolidación de un derecho en vía de serlo. Es por ello que la sala finaliza resaltando que las meras expectativas no son hechos objetivos, inequívocos o concluyentes, todo lo contrario, se tratan de aquellas ilusiones de posiciones jurídicas que surgen de la percepción subjetiva de un individuo, esperanzas aleatorias que se basan en meras probabilidades, expectativas que emanan de la mente de un sujeto como consecuencia de la percepción íntima que éste tiene del ordenamiento jurídico y de las modificaciones que experimenta.”

### **III. RELACION ENTRE EL DERECHO URBANO Y DERECHOS ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE ACTUACION URBANISTICA**

#### ***A. Introducción al Licenciamiento Urbanístico***

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o

subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

### ***B. Actualidad. El Decreto 1077 de 2015 y su relación con la Ley 1437 de 2011.***

Entre el derecho urbano y el derecho administrativo, surge una relación intrínseca establecida taxativamente dentro de la normatividad legal que en materia del Decreto Único Reglamentario se ha expedido.

Es así como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expide el Decreto Único Sectorial número 1077 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”* el cual tiene como objetivo reglamentar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

El presente proyecto se desarrollará en el marco del título VI de la norma ibídem, denominada *“implementación y control del desarrollo territorial”*.

De esta manera se busca analizar que influencia tiene actualmente la Ley 1437 de 2011, en las políticas públicas de desarrollo territorial. En primera instancia, se debe establecer el concepto mismo de desarrollo territorial, que como se mencionó en apartados anteriores, tiene su origen normativo en la Ley 9° de 1989, y que posterior a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, surgió la Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la*

*Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”* Y la cual contiene los siguientes objetivos:

“1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.”

Estos objetivos comprenden las reglas especiales y sustanciales, por los cuales los municipios y distritos, tienen la potestad de organizarse, de distribuir el territorio de manera que las posibilidades económicas y de evolución de su infraestructura, se encuentren acordes al desarrollo nacional, permitiendo un avance de la sociedad misma.

Una vez decantado el tema del ordenamiento territorial, el cual es el marco de la división y zonificación de los suelos rurales y urbanos de cada ciudad y municipalidad, y en el entendido de que la herramienta que permite estructurar las disposiciones contempladas en los planes de ordenamiento territorial o planes básicos de ordenamiento territorial, es el

licenciamiento urbanístico, toda vez que es la realización misma del derecho al goce de la propiedad privada, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos a desarrollar efectivamente sus derechos de construcción, con base en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficio.

### **1. Del acto administrativo de carácter particular y concreto**

El artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, modificado el artículo 2º del Decreto 1203 de 2017, define las licencias urbanísticas como “el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios. El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.”

Para Santofimio (2017) la licencia determina el marco para la efectiva y adecuada ejecución de la actividad o el derecho. El acto administrativo de autorización o licencia es un acto inagotable frente al objeto autorizado. En realidad, se convierte en una norma jurídica inherente a dicho objeto y lo acompaña por el tiempo que el mismo subsista en el tráfico jurídico. La doctrina tradicional y clásica del derecho urbanístico ha retomado y aplicado de manera directa los conceptos de autorización, licencia y limitaciones a las actividades y derechos urbanísticos y territoriales como elementos centrales de la disciplina, tanto así que ha tipificado como uno de sus principios básicos, el del sometimiento de todas las actividades que impliquen un uso artificial del suelo y otros bienes vinculados con el urbanismo al control previo, cuya finalidad es comprobar la conformidad de las mismas con las normas en cada caso aplicables, control de competencia administrativa que se

resuelve en el otorgamiento o negativa de una licencia o autorización urbanística al interesado.

De similar opinión es la relativa a Parada (2013) “la licencia urbanística es un acto de autorización que remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento y a las prescripciones establecidas en los planes. El derecho a edificar no se concede, pues, por la licencia ni deriva directamente del derecho de propiedad (...) se adquiere con el llamado derecho al aprovechamiento urbanístico a partir del momento en que se cumplen en plazo los deberes legales. Cosa distinta es que ese derecho al aprovechamiento urbanístico no pueda ser actuado sino a partir del otorgamiento de la licencia.”

Se tiene entonces, que el acto que contiene la decisión sobre la viabilidad, negación o desistimiento de una determinada solicitud de licenciamiento urbanístico, se encuentra revestido de las características propias de un acto administrativo particular y concreto, pues este regula una situación específica, así mismo el procedimiento que conlleva, se encuentra amparado por el procedimiento administrativo común y principal establecido en el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011. Si bien es cierto, el proceso sustantivo en su mayor parte se encuentra regulado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, lo no contemplado en ella, debe surtirse de conformidad con Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2. De la notificación**

Según el artículo 2.2.6.1.2.3.7 del Decreto 1077 de 2015 “el acto administrativo que otorgue, niegue o declare el desistimiento de la solicitud de licencia será notificado al solicitante y a cualquier persona o autoridades que se hubiere hecho parte dentro del trámite, en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La constancia de la notificación se anexará al expediente. En el evento que el solicitante de la licencia sea un poseedor, el acto que resuelva la solicitud se le notificará al propietario inscrito del bien objeto de la licencia en la forma indicada anteriormente.” De lo preceptuado inmediatamente, se tiene que el legislador abarcó e incluyó diferentes procedimientos administrativos al tema de licenciamiento urbanístico, revistiéndolo de integralidad entre las normas relativas al derecho urbano y las que conciernen al derecho

administrativo, de manera que se encuentra inmerso taxativamente el deber de notificar personalmente el contenido del acto administrativo que otorgué, niegue o desiste una solicitud de licencia urbanística. A este momento del procedimiento administrativo le son aplicables las reglas contenidas en los artículos 67 sobre notificación personal, el artículo 68 sobre citación a notificación personal y el artículo 69 sobre notificación por aviso del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **3. De los recursos en sede administrativa**

El Decreto 1077 de 2025 también consagra Contra los actos que concedan o nieguen las solicitudes de licencias procederá el recurso de reposición y en subsidio apelación: 1. El de reposición, ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital que lo expidió, para que lo aclare, modifique o revoque. 2. El de apelación, ante la oficina de planeación o en su defecto ante el alcalde municipal, para que lo aclare, modifique o revoque. El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

“Parágrafo 1. Los recursos de reposición y apelación deberán presentarse en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 9ª de 1989. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición del recurso sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término, no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso.

Parágrafo 2. En el trámite de los recursos, los conceptos técnicos que expidan las autoridades o entidades encargadas de resolver los mismos, a través de sus dependencias internas, no darán lugar a la suspensión o prórroga de los términos para decidir. En todo caso, presentados los recursos se dará traslado de estos al titular por el término de cinco (5) días calendario para que se pronuncien sobre ellos. El acto que ordene el traslado no admite recurso y sólo será comunicado.”

### **4. Del Silencio Administrativo**

El capítulo VII de la Ley 1437 de 2011, hace referencia al silencio administrativo, tanto positivo como negativo, reglas que son aplicables al estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, en tanto que el incumplimiento de

la administración en la observancia de los términos establecidos en la norma, puede derivar en la configuración de un acto ficto o presunto, producto del silencio o inoperancia en su ejercicio.

El silencio administrativo, se concibe como un mecanismo excepcional para obtener una presunta respuesta de la administración, y para que de ello se deriven las consecuencias necesarias y su resultado genere una respuesta ya sea afirmativa o negativa, sobre el tema se tiene que “No toda decisión de la administración es de carácter expreso, escrita o verbal. El legislador ha previsto algunas hipótesis en las cuales, como mecanismo de sanción a la administración morosa ante peticiones de contenido individual, presume el surgimiento de actos administrativos formales con determinados efectos frente a los interesados. Es de observarse que este fenómeno es peculiar de las actuaciones administrativas tendientes a la producción de actos individuales, subjetivos o personales, y de ninguna manera de los actos generales, abstractos e impersonales, donde siempre debe existir una expresa manifestación del órgano estatal o de la autoridad para que el acto surja como tal. El anterior fenómeno es conocido en la doctrina como decisiones fictas o presuntas, producto del silencio de la administración. En el caso colombiano el legislador ha establecido por excepción decisiones de esa naturaleza tanto en la etapa de formación del acto como en la gubernativa. En la primera, para darle un término a los procedimientos iniciados exclusivamente a través del derecho de petición en interés individual. En la segunda, para concluir presuntamente los recursos administrativos interpuestos contra los actos administrativos.” (Santofimio, 2017).

Ya en el tema urbanístico el artículo 2.2.6.1.2.3.1 del Decreto 1077 de 2025, modificado por el artículo 9º del Decreto 1203 de 2017, contempló la figura expresa del silencio administrativo positivo únicamente para las solicitudes de licenciamiento urbanístico. Para los demás temas relacionados con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, debe aplicarse el silencio administrativo negativo como a continuación se analizará:

Frente a las solicitudes de otras actuaciones relacionadas con la expedición de licencias enmarcadas en el artículo 2.2.6.1.3.1 modificado por el artículo 12 de Decreto 1203 de 2017, no se puede establecer que ante la abstención de la administración se configure un silencio administrativo positivo, por cuanto muy claramente la Ley 1437 de 2011 ha consagrado esta institución a los casos expresamente consagrados en las normas, es así como el legislador dispuso

“artículo 84. Silencio positivo. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.”.

De lo anterior es necesario puntualizar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante el Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, preceptuó en qué casos se configura únicamente el silencio administrativo positivo:

“Artículo 2.2.6.1.2.3.1 Término para resolver las solicitudes de licencias, sus modificaciones y revalidación de licencias. Los curadores urbanos y la entidad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, según el caso, tendrán un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para resolver las solicitudes de licencias y de modificación de licencia vigente pronunciándose sobre su viabilidad, negación o desistimiento contados desde la fecha en que la solicitud haya sido radicada en legal y debida forma. Vencido este plazo sin que los curadores urbanos o las autoridades se hubieren pronunciado, se aplicará el silencio administrativo positivo en los términos solicitados, pero en ningún caso en contravención de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, quedando obligadas la autoridad municipal o distrital competente o el curador urbano, a expedir las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado. La invocación del silencio administrativo positivo, se someterá al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

El artículo 2.2.6.1.2.3.1 del Decreto 1077 de 2015, estableció la figura del silencio administrativo exclusivamente para resolver las solicitudes de licencias, sus modificaciones y revalidación de licencias, es decir las estipuladas en el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 Modificado por el Decreto 1203 de 2017, art. 2 (modificación de licencia vigente), el 2.2.6.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015 (clases de licencias: Urbanización. 2. Parcelación. 3. Subdivisión. 4. Construcción. 5. Intervención y ocupación del espacio público), y los artículos 2.2.6.1.1.4 al 2.2.6.1.1.13 del Decreto 1077 de 2015 modificado parcialmente por el Decreto 1203 de 2017, en

los cuales se menciona cada una de las clases de licencias y sus modalidades, en este sentido, es muy clara la norma al establecer la división del licenciamiento urbanístico en clases y modalidades expresamente consagradas.

Sin lugar a duda, las otras actuaciones relacionadas con la expedición de licencias urbanísticas, mencionadas en la sección 3° (es decir en un capítulo posterior del Decreto 1077 de 2015) como bien su nombre lo indica, equivalen a otras acciones que un particular puede solicitar sin que medie licencia urbanística alguna.

En este sentido, ha de observarse que para en lo referente al licenciamiento urbanístico, el legislador fue expreso en consagrar el silencio administrativo positivo en relación con el licenciamiento urbanístico, pero que al existir ciertas actuaciones relacionadas con el licenciamiento a estas últimas le son aplicables los preceptos del silencio administrativo negativo, artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 “Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.”

##### ***5. De la Revocación Directa de los Actos Administrativos que Desistan, Nieguen u Otorguen una licencia urbanística.***

El artículo 2.2.6.1.2.3.10 del Decreto 1077 de 2015 establece las condiciones de la revocatoria directa así: “Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables las disposiciones sobre revocatoria directa establecida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con las precisiones señaladas en el presente artículo:

1. Son competentes para adelantar la revocatoria directa de las licencias, el mismo curador que expidió el acto o quien haya sido designado como tal mediante acto administrativo

de manera provisional o definitiva, o el alcalde municipal o distrital o su delegado.

2. Podrán solicitar la revocatoria directa de las licencias los solicitantes de estas, los vecinos colindantes del predio objeto de la solicitud, así como los terceros y las autoridades administrativas competentes que se hayan hecho parte en el trámite.

3. Durante el trámite de revocatoria directa el expediente quedará a disposición de las partes para su consulta y expedición de copias y se deberá convocar al interesado, y a los terceros que puedan resultar afectados con la decisión, con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos. Para el efecto, desde el inicio de la actuación, se pondrán en conocimiento, mediante oficio que será comunicado a las personas indicadas anteriormente, los motivos que fundamentan el trámite. Se concederá un término de diez (10) días hábiles para que se pronuncien sobre ellos y se solicite la práctica de pruebas. 4. Practicadas las pruebas decretadas y dentro del término previsto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para resolver el trámite, se adoptará la decisión.

5. El término para resolver las solicitudes de revocatoria directa es de dos (2) meses contados a partir del día siguiente de la fecha de presentación de la solicitud. Vencido este término sin que se hubiere resuelto la petición, se entenderá que la solicitud de revocatoria fue negada.

6. No procederá la revocatoria directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos.”

Respecto de este preciso apartado, se tiene que la norma en comento, si bien estableció las mismas particularidades de la revocatoria directa del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, agregó otras series de condiciones que de manera integral rigen los procesos de licenciamiento, enmarcadas en los numerales 1° al 6° del artículo 2.2.6.1.2.3.10 del Decreto 1077 de 2015, incluyendo que dentro del trámite de licenciamiento urbanístico también es facultativa la revocatoria directa para los vecinos colindantes, es decir los propietarios, poseedores, tenedores o residentes de predios colindantes. La presentación de los recursos hace invalida la solicitud de revocatoria directa, en este punto el Ministerio de Vivienda tuvo especial cuidado en establecer un numeral que recordara que la revocatoria directa en un mecanismo alternativo, que no es procedente cuando se hayan ejercido

los recursos a que haya lugar, pues su oportunidad y procedimientos difieren de lo mecanismos creados en procura de la protección de la legalidad de los actos administrativos, en el caso del derecho urbano, se podrían señalar causales que directamente atenten contra el ordenamiento territorial, o que su materialización pueda causar efectos negativos a un particular o a un colectivo.

En este preciso apartado, la norma es clara en enfatizar que *No procederá la revocatoria directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos*, a diferencia de lo esgrimido en el Código Contencioso, en su artículo 94, en los casos en los que un acto administrativo niegue, desista u otorgue una licencia urbanística y el sujeto pasivo haya ejercido el o los recursos a que tiene derecho, este perdería la oportunidad de solicitar la revocatoria directa para ese acto administrativo de carácter particular y concreto.

## **6. De los medios de control**

Sobre este tema en particular, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no desarrollo un apartado especial ni realizó referencia alguna, en el entendido de que todas las decisiones administrativas relacionadas con el urbanismo pueden ser sujeto de control por parte de los jueces administrativos.

Bajo este precepto, debe entenderse que la acción contenciosa administrativa a la que tiene derecho el titular del derecho real de dominio, el poseedor, los vecinos colindantes y los terceros interesados, al encontrarse en disposición de un acto administrativo de contenido individual, personal o concreto que hay creado o modificado una situación mediante una decisión positiva, una manifestación concreta o específica proveniente de la administración, para estos casos equivale al medio de control nulidad y restablecimiento del derechos, manifiesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011: “Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho

particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es la acción pertinente para reclamar ante la justicia administrativa la lesión de intereses personales, vulnerados a través de un acto administrativo particular y concreto. En efecto así lo describe la doctrina, para Santofimio (2017) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho desarrolladas en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 es de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, a través de la cual la persona que se cree lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica como efecto de la vigencia de un acto administrativo de contenido individual, concreto, específico, expreso o presunto, viciado de nulidad, podría solicitar por medio de su representante, ante la jurisdicción de los contencioso administrativo, que se declare su nulidad, esto es, pierda su fuerza ejecutoria por declaración judicial en beneficio personal y como consecuencia se le restablezca su derecho o se repare el daño.

Excepcionalmente, es procedente la simple nulidad del acto administrativo que concede una determinada licencia urbanística, y así lo ha manifestado el Consejo de Estado, Sección Primera Sentencia 76001233100020040280701, ago. 28/14, C. P. Marco Antonio Velilla), al esclarecer que si dicho acto administrativo afecta el ordenamiento jurídico en abstracto o no se ajusta a las disposiciones urbanísticas previstas por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) resulta viable promover la acción de simple nulidad, para garantizar el interés general. El alto tribunal aclaró que el acto que concede una licencia de construcción es una manifestación de la administración que autoriza a desarrollar una obra privada que crea una situación jurídica concreta y vinculante para el administrado, lo que da lugar, en principio, a promover en su contra la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adicionalmente, en la jurisprudencia colombiana se puede encontrar terminología desarrollada en torno al daño especial y a la pérdida de oportunidad, ya que en ciertos casos, las licencias urbanísticas en firme podrían ocasionar un daño que cercene un determinado derecho a una comunidad.

#### IV. CONCLUSIONES

El Derecho Urbano ha representado un cambio de paradigma en la organización de la sociedad, pues desde el momento mismo de su concepción se ha vislumbrado como la herramienta propuesta para alcanzar el máximo desarrollo y aprovechamiento del territorio. Desde este punto de vista, el legislador ha pretendido re dimensionar acciones de carácter político administrativas y de planificación física, tanto en los municipios o distritos como en las áreas metropolitanas, para poner a disposición de ellas, instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio 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.

El derecho Urbano visto como una integralidad de principios e instrumentos de planificación física, llegó a establecerse como un derecho de regulación normativa autónoma gracias a su nacimiento o evolución dentro del derecho administrativo, pues sus inicios estuvieron contenidos en las aplicaciones y normas de carácter administrativo que rigieron el país en su momento. Debido al desarrollo exigente que los territorios han tenidos en las últimas décadas, y de los cambios en los modelos económicos y sociales, y a la demanda que la propiedad ha tenido en Colombia, el Derecho Urbano logró consagrarse como un modelo de planeación, en cierta medida efectivo, para que el crecimiento rural y urbano se llevaran a cabo mediante la prospección de un orden equitativo, de un ordenamiento que permitiera la evolución misma de la sociedad bajo la instrucción de estrategias de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales consagrados en la Constitución.

No obstante, la autonomía normativa presente en el Derecho urbano, y que en vigencia se encuentra contenida en las principales normas tales como la Ley 9° de 1989, la Ley 388 de 1997 y el Decreto compilatorio 1077 de 2015, con sus actuales modificaciones y agregaciones, no puede admitírsele la prerrogativa de principal, sin antes dimensionar su necesidad de complementarse aun con el derecho administrativo. Desde este panorama, existe una relación intrínseca, sin el cual el derecho urbano sería un conjunto de directrices inmateriales, sin una materialización efectiva. Es así como se puso en evidencia al tratar las actuaciones urbanísticas y su posterior concreción en actos administrativos, como un requisito sine qua non poseería la

misma eficiencia y eficacia.

Es así como se logró evidenciar que el derecho urbano es la noción, el concepto, las reglas, el procedimiento y el trámite, pero su conjugación está casi expresamente descrita en la Ley 1437 de 2011, al encontrarse inmerso dentro de todas las formalidades administrativas, y al respectó se consideró que las decisiones propuestas en actos de carácter particular y concreto, al cual le aplican por remisión expresa las reglas de la notificación, del silencio administrativo positivo, los recursos, la revocatoria directa y posteriormente los medios de control, así como principios propios del derecho administrativo.

## V. BIBLIOGRAFIA

Arbuin, F. (2012). *Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días*. Bogotá: Universidad Javeriana. Disponible en <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14267>.

Galvis, F. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Bogotá: Editorial Temis.

Mora, J. (2018). *Derecho urbano anotado*. Bogotá: Uniacademia Leyer.

Ortega, G. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Pinilla, J. (2003). *Evolución del sistema urbanístico colombiano*. Reflexión pendiente Desde el Derecho Disponible en: [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Evolucion\\_Sistema\\_Urbanistico-Pinilla\\_Juan-2003.PDF](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Evolucion_Sistema_Urbanistico-Pinilla_Juan-2003.PDF)

Rave, G. (2013). *Derecho Administrativo y contratación estatal*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Santofimio, J. (2009). *Derecho Urbanístico. Legislación y Jurisprudencia*. Bogotá: Universidad Externado.

Santofimio, J. (2017). *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado.

Solarte, P. (2012). *Ordenamiento Territorial y Derecho Urbano*. Bogotá: Editorial Uniacademia Leyer.

Vásquez, J. (2011). *Aplicabilidad de las disposiciones normativas del Derecho Urbano en relación con el espacio y el territorio en Colombia (2000-2007)*. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigó.

Derecho Administrativo. (2017). Bogotá. Legis Editores S.A.