

*Víctor David Lemus Choís*

# PLANIFICACIÓN Y CONTROL URBANÍSTICO EN BOGOTÁ: DESARROLLO HISTÓRICO Y JURÍDICO



*Colección Textos de Jurisprudencia  
Serie Maestría*



**UR**

# Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico

# Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico

Víctor David Lemus Chois



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA  
SERIE MAESTRIA

© 2006 Editorial Universidad del Rosario  
© 2006 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia  
© 2006 Víctor David Lemus Chois

ISBN: 978-958-8298-30-6

Primera edición: Bogotá D.C., noviembre de 2006  
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario  
Corrección de estilo: Mauricio González G.  
Diseño de cubierta: Ángela María Echavarría  
Diagramación: Beconcept Ltda.  
Impresión: Servigraphic Ltda.  
Editorial Universidad del Rosario  
Calle 13 N° 5-83 • Tels.: 336 6582/83-243 2380  
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.  
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito  
de la Editorial Universidad del Rosario

---

LEMUS CHOIS, Víctor David  
Planificación y control urbanístico en Bogotá: desarrollo histórico y jurídico /  
Víctor David Lemus Chois. —Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial  
Universidad del Rosario, 2006, 224 p.— (Colección Textos de Jurisprudencia, Serie Maestría).

ISBN: 978-958-8298-30-6

Urbanismo – Colombia – Historia / Urbanismo – Legislación – Historia /  
Derecho urbanístico / Historia de Bogotá / Uso de la tierra – Planificación – Bogotá /  
Zonas urbanas – Legislación – Historia / I. Título / II. Serie.

711.409861 220

---

Impreso y hecho en Colombia  
*Printed and made in Colombia*

# Contenido

Agradecimientos.....	13
Introducción .....	14

## Capítulo I. Algunas precisiones conceptuales

1. Urbanismo y derecho urbanístico.....	18
1.1. Relación entre el derecho administrativo y el derecho urbanístico ...	19
2. Acción urbanística y planificación.....	21
3. Actuación urbanística y control .....	23
3.1. Actuación urbanística optativa .....	23
3.2. Actuación urbanística obligatoria .....	24
3.3. Actuación urbanística condicional .....	24

## Capítulo II. De la fundación de Bogotá a la Independencia (1538-1850)

1. Antecedentes del Viejo Continente .....	27
2. Época precolombina.....	33
3. Fundación de Bogotá .....	34
4. La legalización del orden urbano (siglo XVI) .....	38
5. Planificación y control durante los siglos XVII y XVIII.....	39
6. Influencia de la Revolución Burguesa en el concepto de propiedad (siglos XVIII y XIX) .....	41
7. Primeras críticas al concepto de propiedad privada e incidencia de la Revolución Industrial.....	44
8. <i>Ruralización</i> de la ciudad latinoamericana.....	49

Capítulo III. De la aldea a la ciudad soñada: primeros intentos de planificación (1850-1950)

1. La constitución de una nueva ciudad.....	52
2. Proyecto Bogotá Futuro.....	60
3. El urbanismo como ciencia.....	62

Capítulo IV. Expansión y caos urbano (1950-1989)

1. Situación económica de Bogotá .....	72
2. Plan Piloto de Le Corbusier.....	74
3. Subordinación de la planificación urbana al plan económico .....	77
4. La masificación urbana .....	83
5. Ley de Reforma Urbana .....	90
6. Paradigmas urbanísticos.....	93

Capítulo V. Ciudad para un nuevo milenio (1990-2010)

1. La nueva política urbana.....	98
2. La protección del centro histórico.....	106
3. Ley de Desarrollo Territorial.....	108
4. Objetivo, definición y formulación de las normas urbanísticas.....	112

Capítulo VI. Principios de la planificación y el control urbanístico

1. Legalidad .....	116
2. Prevalencia del interés general sobre el particular .....	118
3. Función social y ecológica de la propiedad .....	120
4. Distribución equitativa de cargas y beneficios.....	127
5. Función pública del urbanismo .....	129
6. Proporcionalidad.....	131
7. Razonabilidad.....	133
8. Participación ciudadana .....	134

## Capítulo VII. Jerarquía normativa

1. Ruptura de la estructura lineal del sistema jurídico.....	138
1.1. Normas estructurales.....	144
1.1.1. Las que clasifican y delimitan los suelos.....	144
1.1.2. Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionados con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos.	146
1.1.3. Las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos...	146
1.1.4. Todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación a largo plazo .....	147
1.1.5. Las que definan las características de las unidades de actuación urbanística .....	148
1.1.6. Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales .....	148
1.1.7. Las que definen las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente.....	149
1.2. Normas generales .....	149
1.3. Normas complementarias .....	151
2. La función de interpretación de las normas de planificación y control por parte del Departamento de Planeación Distrital.....	152

## Capítulo VIII. El control urbanístico vigente: las licencias e infracciones urbanísticas

1. Régimen de licencias .....	157
1.1. Naturaleza jurídica .....	157
1.2. Clases de licencias.....	160
1.3. Competencia y procedimiento .....	163
2. Infracciones y sanciones urbanísticas .....	168
2.1. Clasificación de las infracciones .....	169
2.2. Procedimiento administrativo.....	170
2.3. Sanciones .....	175
2.3.1. Multa.....	176

2.3.2. Demolición.....	178
2.3.3. Reconstrucción.....	179
3. La construcción de un control urbanístico autónomo .....	180
4. Eficacia del control urbanístico y cultura urbana.....	181

### Capítulo IX. Algunos problemas prácticos de la planificación y el control urbanístico en Bogotá

1. Los hostales: la jerarquía normativa de la Ley 388 de 1997 aplicada a la transición de normas urbanísticas .....	187
2. Licencias de urbanismo y construcción en los cerros orientales: zonas de protección ambiental en la planificación urbanística .....	191
3. Torres de la calle 106: límites a la discrecionalidad en el otorgamiento de licencias de urbanismo y construcción.....	196
4. La autoconstrucción.....	198
5. Las urbanizaciones <i>piratas</i> .....	200
6. Los procesos de renovación urbana .....	202

### Conclusiones

1. Involucrar al derecho administrativo en el desarrollo de la planificación .....	208
2. Capacitación de las autoridades nacionales y distritales en el derecho urbanístico .....	209
3. Proceso de educación ciudadana sobre el modelo holístico .....	211
4. Participación de la comunidad en la elaboración de los planes.....	212
5. Rigurosidad en la elaboración y aplicación de las normas urbanísticas .....	213
6. Conexidad entre la planeación económica y la ordenación física de la ciudad.....	214

### Bibliografía

Obras de derecho colombiano.....	216
Obras de derecho español.....	216

Obras extranjeras sobre urbanismo .....	217
Obras nacionales sobre urbanismo.....	218
Artículos .....	220
Sentencias de la Corte Constitucional .....	221
Sentencias del Consejo de Estado.....	221
Decisiones del Consejo de Justicia .....	222

## Índice cuadros y figuras

Cuadro 1. Licencias de construcción en Bogotá 1990-1996.....	102
Cuadro 2. Porcentaje de procesos fallados en cinco localidades 1991-1997 .....	181
Cuadro 3. Proporción en el total de las distintas formas de producción de vivienda en Bogotá 1938-1985 .....	199
Cuadro 4. Relación entre el crecimiento demográfico y la construcción de vivienda en Bogotá .....	201
Figura 1. Planificación irregular.....	31
Figura 2. Planificación radio céntrica .....	32
Figura 3. Planificación cuadriculada o en tablero de damas.....	32
Esquema 1. Modelo aleatorio de planificación .....	94
Esquema 2. Modelo holístico de planificación.....	95
Esquema 3. Jerarquización de las normas urbanísticas.....	143

*A mis padres, Rosa Elena y Víctor David,  
por su inmensurable cariño e incondicional apoyo*

## Agradecimientos

Deseo agradecer a la facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, al doctor Carlos Ariel Sánchez Torres, al doctor Jaime Vidal Perdomo, al doctor Carlos Mario Molina Betancur, al Comité de Trabajos de Grado y a todos y cada uno de los docentes e investigadores vinculados a la Maestría de Derecho Administrativo por la oportunidad de adelantar esta investigación bajo su amparo.

Así mismo, agradezco al doctor Juan Felipe Pinilla Pineda, director de esta monografía, quien con su experticia tuvo la gentileza de proporcionarme valiosas orientaciones y abrió espacios en su apretada agenda para atender mis inquietudes con paciencia.

También, quiero expresar mi gratitud a quienes de una u otra manera alentaron este proyecto; especialmente, a mi hermana Aída Elena Valentina Lemus Chois, quien con su experiencia profesional en el tema me incentivó a adelantar este trabajo y, generosamente, me facilitó mucha de la documentación y bibliografía utilizada.

## Introducción

La ciudad, de suyo, es un tema sugestivo de investigación. Pero dicha atracción aumenta cuando se ha vivido en ella durante tres décadas, pues es imposible que no se aniden gran cantidad de inquietudes sobre su historia, desarrollo o habitantes. Ante tales interrogantes, hace varios años comencé a leer diversos libros sobre Bogotá, como un agradable pasatiempo que me permitió conocer mejor mi ciudad natal. Luego, gracias al ejercicio profesional de mi hermana en el tema urbanístico, fueron aumentando mis dudas, ya no de cultura general, sino de carácter jurídico.

La solución de ellas me permitió profundizar en la investigación de la ciudad desde el derecho administrativo y llegar a la conclusión de que en Colombia, los juristas han escrito poco sobre el tema; es más, los arquitectos han elaborado la mayoría de las publicaciones sobre la normatividad del urbanismo.

Es así como comenzó a forjarse este estudio, en medio de la creciente necesidad de promover en los abogados administrativistas la vinculación a los temas de planificación y control urbanístico. Una de las dificultades, cuando se trata de hablar sobre un aspecto concreto de estos tópicos, es la vastedad de sus áreas de conocimiento y los infinitos ángulos desde los cuales pueden ser observados. Ante cosecha tan copiosa como la que ofrece el estudio de las ciudades, no puede uno menos que quedar abrumado, sin saber por dónde comenzar, máxime cuando se trata de establecer una relación entre el derecho administrativo y la ciudad.

En este trabajo, la planificación y el control urbanístico, desde el estudio del derecho, se toman como un hecho histórico y social. Sin embargo, este estudio jurídico tratará de no limitarse a la actitud imparcial y metódica del investigador escrupuloso; también, adoptará una actitud valorativa que contribuya a la evolución del derecho urbanístico colombiano.

Aunque es una tarea difícil de concretar, se pretende erigir un modelo teórico que integre el tema como observación y como operación. Desde esta perspectiva, la pura descripción de la historia de la planificación y el control en Bogotá no puede dar por sí sola una clave del funcionamiento del derecho. Así mismo,

un análisis puramente formal centrado en las leyes y los actos administrativos es incapaz de proporcionar una imagen correcta sobre el funcionamiento de la planificación y el control urbanístico.

Con el propósito de que la descripción trate de ser completa, resulta muy apropiado atender las palabras del filósofo Soren Kierkegaard: “la vida sólo puede entenderse mirando hacia atrás, pero debe vivirse mirando hacia adelante”.<sup>1</sup> Ese es el objetivo central de esta investigación; es decir, pretende responder la siguiente pregunta: ¿cómo se ha desarrollado la planificación y el control urbanístico en Bogotá?

A partir de los estudios sobre urbanismo elaborados en otras áreas del conocimiento, es posible que el jurista adquiera elementos materiales que posibiliten una reflexión jurídica provechosa. Entonces, la finalidad de esta monografía es doble: por un lado, elaborar una teoría histórico-jurídica de la planificación y el control urbanístico con un mayor nivel de complejidad al encontrado en la actualidad; por otro, extraer elementos que sirvan para un desarrollo teórico del derecho administrativo. En consecuencia, se busca que desde una perspectiva histórica se puedan descubrir nuevos aportes para el derecho urbanístico, y éstos, a su vez, contribuyan a la interpretación, aplicación y creación de normas sobre la planificación y el control urbanístico que realiza o debe realizar la Administración.

Para acometer esta tarea, este escrito está compuesto por nueve capítulos: en el primero se llevarán a cabo algunas precisiones conceptuales. Del capítulo segundo hasta el quinto se mostrará un desarrollo histórico y jurídico de Bogotá, que estará dividido en los siguientes periodos: 1538 a 1850; 1850 a 1950; 1950 a 1989, y 1989 a 2010. Una vez presentado el recorrido histórico, los restantes capítulos expondrán las instituciones jurídicas que deben ser tenidas en cuenta para comprender, interpretar y aplicar el derecho urbanístico.

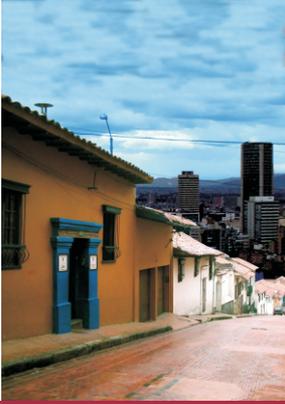
Para tal efecto, los cuatro capítulos restantes se dividen en los siguientes temas: a) principios; b) jerarquía normativa; c) el régimen de licencias e infracciones urbanísticas, y d) estudio de algunos casos. En las conclusiones, se vislumbrarán de manera genérica algunas reflexiones del autor en torno a la evo-

---

<sup>1</sup> Osborne, Richard y Ralph Edney. *Filosofía para principiantes (II)*. Argentina: Era Naciente. 2000, p. 230.

lución y el mejoramiento de la planificación y el control urbanístico en Bogotá. Lo anterior, no excluye algunos comentarios realizados en algunos apartes.

He aquí, en pocas palabras, el objetivo propuesto. Naturalmente, en el desarrollo histórico aparecen hitos importantes para la arquitectura, la economía, la sociología o la filosofía del derecho, que seguramente no se tratarán con la profundidad deseada por algunos lectores. Este sacrificio es necesario para cumplir con el objetivo de centrar el estudio en los aspectos históricos y jurídicos. Sin embargo, se espera que este trabajo promueva en la comunidad jurídica el mismo interés que llevó al autor a desarrollarlo, para contrastar al derecho administrativo con esa diversidad de disciplinas científicas aquí apenas referidas. Sin duda alguna, para quienes se interesen, Bogotá conserva muchos tesoros académicos por develar.



La finalidad de este libro es doble: por un lado, intenta elaborar una teoría histórica y jurídica de la planificación y el control urbanístico con un nivel de complejidad mayor que el desarrollado actualmente y, por otro lado, extrae elementos que pueden servir para un desarrollo teórico del derecho administrativo. Es decir, que desde una perspectiva histórica se puedan descubrir nuevos aportes para el derecho urbanístico que contribuyan a la interpretación, aplicación y creación de normas sobre la planificación y el control urbano que realiza o debe realizar la administración.

De esta forma, en esta obra se podrá ver que la participación del Derecho en el urbanismo bogotano comienza en su fundación, reaparece esporádicamente durante 468 años de existencia y adquiere alguna consolidación con las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, sobre las cuales se hace un estudio sistemático. La lectura de este trabajo resulta necesaria para que la comunidad, los servidores públicos y los estudiosos del derecho comprendan la complejidad e importancia de la planificación, la gestión y el control urbanístico.

