

BOLETÍN JURÍDICO

SENTENCIA C-192/16



CONTENIDO

1. Normas demandadas	3
2. Demandante	4
3. Magistrado Ponente	4
4. Cargos de la demanda	4
5. Intervenciones	4
5.1. Entidades públicas	
5.2. Instituciones educativas y académicas	
6. Concepto del Procurador General de la Nación	5
7. Problema Jurídico a resolver	5
8. Inconstitucionalidad del reconocimiento de derechos adquiridos “absolutos” en relación con el uso del suelo, desde el contexto de la no intangibilidad de las normas del POT (Respuesta al problema jurídico)	5
9. Argumentos de la Corte	
9.1. El artículo 58 de la Constitución, la protección de los derechos adquiridos y la relatividad del derecho a la propiedad privada frente al estado	10
• Derechos adquiridos vs meras expectativas	
• Posibilidad de restricción del derecho de propiedad	
• Alcance de la protección de los derechos adquiridos a partir del artículo 58 de la Constitución	
9.2. El uso del suelo en Colombia	12
• El uso del suelo en la normatividad internacional	
• El uso del suelo en la normatividad nacional	
• Importancia constitucional de la ordenación del territorio y, en particular,	



BOLETÍN JURÍDICO SENTENCIA C-192/16

1. NORMAS DEMANDADAS

Artículos 23 y 24 (parciales) de la Ley 1617 de 2013 “*Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*”: (*aportes demandados subrayados y en negrilla*)

“ARTÍCULO 23. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DISTRITAL. El ordenamiento territorial comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por el distrito en ejercicio de la función pública que le compete dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley y en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el ordenamiento territorial en su jurisdicción.

Le corresponde al alcalde distrital adelantar los trámites relacionados con la formulación y proceso de adopción del Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, previo a su presentación al concejo distrital para su aprobación.

El contenido de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como el procedimiento para su formula-

ción y adopción se regirá por lo dispuesto en la presente ley, en las Leyes 388 de 1997 y 902 de 2004 o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan, sus decretos reglamentarios.

PARÁGRAFO. El Plan de Ordenamiento Territorial Distrital respetará los derechos adquiridos con anterioridad a esta ley, ***en materia de usos de suelos***, salvo los terrenos que puedan ser expropiados administrativamente, mediante enajenación forzosa.

“ARTÍCULO 24. ACTUACIONES, LICENCIAS Y SANCIONES URBANÍSTICAS. Las actuaciones urbanísticas, el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, y el régimen de infracciones y sanciones urbanísticas en el distrito, se regirán por las disposiciones contenidas en las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003 o las normas que las adicionen, modifiquen o sustituyan, sus decretos reglamentarios, y demás disposiciones vigentes.

PARÁGRAFO. Todos aquellos procesos de expedición de licencias urbanísticas y del régimen de infracciones y sanciones urbanísticas, que se originen con posterioridad a esta ley, respetarán los derechos adquiridos ***en materia de uso del suelo, salvo, aquellos que hubieren sido declarados como Uni-***

dades de Actuación Urbanística y hubiesen sido incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial Distrital.”

2. DEMANDANTE

Daniela Guevara Algarra

3. MAGISTRADO PONENTE:

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Es de resaltar que el expediente le correspondió por reparto al magistrado Alejandro Linares Cantillo, pero el proyecto de sentencia presentado ante la Sala Plena, no fue aprobado en sesión efectuada el 20 de abril de 2016. La elaboración del texto de la providencia adoptada por la mayoría correspondió, entonces, por orden alfabético, a un nuevo ponente, Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

4. CARGOS DE LA DEMANDA

En criterio de la demandante las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1, 13 y 58 de la Constitución y, en particular, vulneran la prevalencia del interés general, así como la función social y ecológica de la propiedad privada.

La regulación acusada, al disponer el reconocimiento de derechos adquiridos sobre usos del suelo que no se encuentran patrimonializados genera un desequilibrio afectando por esa vía el interés general. Ello tiene como efecto, además, la obstaculización de la actividad urbanística prevista en el numeral 2º del artículo 3º de la Ley 388 de 1997.

Así mismo, señala la demandante que de acuerdo con diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado, el ordenamiento no reconoce derechos adquiridos en materia de usos del suelo. En ese sentido ha establecido que las normas sobre uso del suelo son de orden público y tienen un efecto general inmediato.

5. INTERVENCIONES

5.1. Entidades públicas

- Ministerio del Interior: Solicita declarar exequibles las disposiciones acusadas.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: Solicita declarar exequibles las disposiciones acusadas.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.(Gerardo Ignacio Ardila Calderón): Solicita declarar inexecutable las disposiciones cuestionadas

5.2. Instituciones educativas y académicas

- Facultad de Derecho de la Universidad del

Cauca: Solicita a la Corte declarar inexecutable las disposiciones cuestionadas

- Academia Colombiana de Jurisprudencia: Señala que el artículo 23 acusado debe ser declarado executable y, en relación con el artículo 24, la Corte debe declararse inhibida.
- Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Javeriana: Solicita declarar executable las disposiciones acusadas.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria de la Universidad del Rosario: Indican que las disposiciones acusadas no vulneran las disposiciones constitucionales invocadas.
- Facultad de Derecho de la Universidad Externado: Las normas que se acusan son inconstitucionales.
- Programa de Derecho de la Universidad del Norte: Solicita declarar executable las disposiciones acusadas.

En términos generales, las entidades que solicitaron la declaratoria de inexecutable, confluyeron en señalar que:

- Las normas urbanísticas son de orden público, de aplicación inmediata y cambiante, por lo cual, plantear “derechos adquiridos” frente a la existencia de las mismas “conlleva un desconocimiento de las competencias asignadas por la Constitución (...) y la ley (...) a los Concejos Municipales o Distritales y a las autoridades territoriales para reglamentar los usos del suelo”.
- Los derechos o situaciones jurídicas particulares que nacen en virtud de la aplicación de normas de derecho policivo no tienen un carácter absoluto.



Foto: www.elespectador.com

- Las licencias no confieren derechos adquiridos, porque, de hecho, estas se otorgan únicamente para poder construir durante determinado periodo de tiempo, conforme a la función social y ecológica de la propiedad privada, la cual propende hacia la protección del medio ambiente y al ejercicio de la función pública del urbanismo.
- Los derechos adquiridos solo se predicán de obras o actuaciones ejecutadas al amparo de licencias legalmente otorgadas.
- La disposición impugnada prefiere la realización del interés particular sobre el general, violentando los artículos 58 y 1º de la Constitución, que consagran la función social y ecológica de la propiedad lo que además le permite al Estado limitarla mediante la expropiación por razones de utilidad pública.

6. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable las normas demandadas, con fundamento en las siguientes razones:

1. La garantía de la propiedad privada se impone frente a la reglamentación de los usos del suelo, cuando con fundamento en la reglamentación sobre los usos del suelo, se expiden las licencias y los titulares las ejecutan (Buena fe calificada.). Sin embargo no podrá otorgarse la protección a los derechos, en los siguientes eventos:

- Cuando el “propietario de la tierra la destina de manera contraria a la licencia autorizada y luego de ello son modificadas las normas relativas al uso del suelo”. (No puede alegar confianza legítima)
- Cuando el propietario no ha iniciado los proyectos y son modificadas las normas sobre uso del suelo.

2. El derecho de propiedad debe someterse a lo que se apruebe o modifique en los respectivos planes de ordenamiento, los cuales no pueden ser modificados de forma intempestiva, según las necesidades del interés general. No resulta posible calificar como derecho adquirido las decisiones que sobre el uso del suelo son incorporadas en los planes de ordenamiento territorial.

3. El legislador desconoció totalmente las competencias de los concejos distritales al imponerle la obligación de respetar los derechos adquiridos con anterioridad a la promulgación de la Ley 1617 de 2013.



Foto: revistaelcrisol.com

7. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Una vez analizados los cargos de la demanda, los argumentos de los intervinientes y el concepto del Ministerio Público, la Corte se plantea los siguientes problemas jurídicos a resolver, para determinar la constitucionalidad o no, de las normas demandadas:

- “¿Desconoce la prevalencia del interés general sobre el particular, reconocido en los artículos 1º y 58 de la Constitución, establecer la intangibilidad que los Planes de Ordenamiento Territorial del Orden Distrital, fundamentado en el respeto de los derechos adquiridos en materia de usos del suelo, con anterioridad a la expedición de la Ley 1617 de 2013?”
- “¿Calificar los usos del suelo en los procesos sancionatorios y de licenciamiento urbanístico aprobados en Planes de ordenamiento territorial como derechos adquiridos, viola el interés general sobre el particular, reconocido en los artículos 1º y 58 de la Constitución?”

8. INCONSTITUCIONALIDAD DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS ADQUIRIDOS “ABSOLUTOS” EN RELACIÓN CON EL USO DEL SUELO, DESDE EL CONTEXTO DE LA NO INTANGIBILIDAD DE LAS NORMA DEL POT

Luego de una amplia argumentación en torno a:

- A. El artículo 58 de la Constitución, la protección de los derechos adquiridos y la relatividad del derecho a la propiedad privada frente al estado, y,
- B. El uso del suelo en Colombia,

La Corte Constitucional declara INEQUÍVOCAMENTE, las

expresiones “en materia de usos de suelos” y “en materia de uso del suelo, salvo, aquellos que hubieren sido declarados como Unidades de Actuación Urbanística y hubiesen sido incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial Distrital” contenidas en los párrafos de los artículos 23 y 24 de la Ley 1617 de 2013.

Así las cosas, resuelve los problemas jurídicos planteados, señalando en términos generales, que la relatividad del derecho de propiedad, es una característica que está en armonía con la existencia de derechos adquiridos respecto de los usos del suelo, y que el reconocimiento de estos, no implica la intangibilidad de las normas sobre usos del suelo, que son de interés público y que propenden por la prevalencia del interés general sobre el particular.

En efecto, no existe un derecho a la intangibilidad de las reglas que definen el uso del suelo en los POT, ni aun cuando ello afecte el alcance de licencias otorgadas o la destinación de edificaciones efectuadas conforme a estas licencias, en tanto, la modificación de las mismas se funda en el interés social.

Es así como en materia del uso del suelo permitido por el ordenamiento territorial determina, el alcance de uno de los elementos centrales del derecho de propiedad conocido como *ius utendi* y que consiste, según lo ha reconocido la Corte, en “la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir.” Cuando las autoridades en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales de ordenación del territorio clasifican y definen los usos del suelo, así como su intensidad delimitan uno de los atributos esenciales del derecho de propiedad a fin de hacerlo compatible con las necesidades de planeación y ordenamiento territorial.

Considerando el estrecho vínculo entre el derecho de propiedad y los usos del suelo, resulta innegable la existencia de derechos respecto de los usos del suelo definidos por las autoridades competentes cuando ha sido conferida una licencia urbanística o se ha edificado al amparo de la misma.

De acuerdo con las disposiciones vigentes el otorgamiento de una licencia de construcción confiere a su titular:

- El derecho a ejecutar la misma en las condiciones previstas en las normas aplicables (Decreto 019 de 2012 y 1077 de 2015) y
- El dominio sobre un bien inmueble edificado en las condiciones previstas por la respectiva licencia.



Lo anterior, da lugar a que se radiquen en el propietario intereses jurídicamente protegidos. Situación que no puede considerarse como un derecho a que las normas sobre usos del suelo resulten intangibles. Ello es así por cuanto la ordenación adecuada del territorio es de interés público. De modo que la mera existencia de una norma jurídica sobre el uso de un inmueble no puede considerarse, per se, como un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada.

El ordenamiento del territorio, es de gran trascendencia y debe analizarse desde 2 perspectivas: i) La importancia de las reglas del uso del suelo en la delimitación del alcance del derecho de propiedad (facultad de usar los bienes inmuebles) y, ii) Importancia de la planeación urbana mediante la adopción y aplicación de instrumentos que permitan asegurar un desarrollo armónico de las ciudades. De tal forma, al analizar dichas perspectivas es forzoso concluir que a pesar de que no existe un derecho a la intangibilidad (permanencia indefinida) de las normas que disciplinan los usos del suelo, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo, respeten estrictamente las reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común (Garantía de la efectividad de los principios de legalidad, transparencia y publicidad que rigen la actuación de las autoridades públicas).

Esta garantía impone que la aprobación y modificación de las normas relativas a los usos del suelo en los POT satisfagan las condiciones previstas para

ello. Luego, si esas decisiones tienen la capacidad de alterar las manifestaciones centrales del derecho a la propiedad, deberá asegurarse su estricta sujeción a las normas superiores y, por ello, considerando el régimen jurídico vigente, las autoridades competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales, han de actuar teniendo en cuenta (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POT y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificatorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997), que buscan asegurar un mínimo grado de estabilidad que haga posible a los particulares desarrollar, en condiciones de certidumbre, los diferentes proyectos. Por la misma razón (efectos que puede tener la modificación de las reglas de uso del suelo en el derecho de propiedad), dicha variación debe fundarse siempre en razones vinculadas al interés público, social o común, es decir, no cualquier razón. Así las cosas, las decisiones que se adoptan en materia de uso del suelo, si bien tienen componentes políticos vinculados a la manera en que se comprende la organización del territorio y la relación de cada uno de sus elementos, no pueden ser caprichosas, inmotivadas o apoyadas en intereses particulares.

La Corte Constitucional trae a colación una serie de pronunciamientos del Consejo de Estado, en los que en el marco del análisis de los distintos casos

sometidos a consideración del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el común denominador frente a las licencias urbanísticas y la generación de derechos adquiridos, hace referencia a:

- Se trata de actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter.
- Los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que no generen derechos adquiridos.
- Lo anterior tiene fundamento, en el artículo 58 de la Constitución, al establecer que “Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. Las normas de contenido policivo, como las del ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.
- No es dable predicar que los derechos derivados de una licencia de construcción escapen a las limitaciones o efectos que puedan surgir de la aplicación de normas policivas o de orden público.
- Las normas sobre uso del suelo son de orden público y de efecto general inmediato, no es posible a sus destinatarios aducir derechos adquiridos para obviar su aplicación.



Foto: www.corteconstitucional.gov.co

- Frente al alcance de los derechos que confieren algunas autorizaciones dadas por el Estado, precisó que de ellas no se puede pretender derivar un derecho a la intangibilidad. La intangibilidad no existe en relación con los actos administrativos que confieren derechos con sujeción a una situación legal y reglamentaria y a disposiciones de carácter público que protegen el interés general y el bien común, toda vez que constituyen actos condición y precarios por esa subordinación al interés general y constituir situaciones de carácter legal y reglamentarios, lo cual implica que todo cambio en ese régimen puede legítimamente modificar las situaciones preexistentes, que no necesariamente han de ser restrictivo, pues es posible que sea en beneficio de sus titulares; cambios que de todos modos deben darse sin perjuicio de los principios que tienden a salvaguardar el equilibrio entre el interés particular beneficiario del respectivo acto administrativo y el interés general, tales como el de la confianza legítima.
- Los actos condición que nacen al amparo de regímenes de derecho u orden público no generan derechos adquiridos como situaciones jurídicas subjetivas inmodificables o inmutables, pues están subordinados a las necesidades del interés general y del bien común.

No obstante, la misma Corte precisa que “lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.”

En este punto, se torna necesario manifestar que para la Corte Constitucional, la sentencia proferida en el caso de la acción popular para proteger los Cerros Orientales de Bogotá, “introdujo ciertos matices a su reiterada línea jurisprudencial sobre el tema, atendiendo evidentes realidades del caso concreto, a su juicio insalvables, en términos generales, el enfoque tradicional de su posición al respecto se mantuvo.” Tales aspectos “insalvables”, hacen relación a:

- Se deben equilibrar las cargas y los derechos involucrados, de modo que debe tenerse en cuenta no sólo el costo que representará para el erario público la eventual adquisición de

predios sino el respeto por los derechos adquiridos y la articulación de la protección del medio ambiente con el urbanismo y el desarrollo.

- Existencia de derechos adquiridos con justos títulos en la reserva forestal y en la franja de adecuación, tanto porque tienen licencias válidamente otorgadas y no han construido como porque construyeron cumpliendo todos los requisitos de ley,
- Existencia de cambios irreversibles en las condiciones del suelo en ciertas áreas de la reserva y de la franja de adecuación,
- Principio de sostenibilidad fiscal en cuya virtud las autoridades judiciales están obligadas a ponderar el impacto económico de las ordenes que impartan, y que llevó a la creación del incidente de sostenibilidad fiscal...
- No puede desconocerse la realidad social que afecta la reserva,
- El concepto de derecho adquirido para efectos de este fallo hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.
- Deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la zona de recuperación ambiental, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.



Foto: espacios.larepublica.net

Para la Corte Constitucional, no obstante los derechos que allí se dice proteger, el Consejo de Estado en la decisión referida, en modo alguno, rectificó expresamente la línea jurisprudencial de dicha Corporación respecto a la relativización del derecho de propiedad frente a la no intangibilidad de la reglas del POT.

Dicho de otra forma, la Corte Constitucional en aras de zanjar cualquier tipo de duda sobre el sentido que pueda atribuir a la ratio *decidendi* del pronunciamiento sobre los Cerros Orientales, reitera que “el entendimiento constitucional sobre el punto que debe proceder y primar, como regla general, sobre el asunto aquí dilucidado, según quedó sentado en líneas precedentes, no es otro que el de la no intangibilidad de las normas del POTD y la relatividad del derecho de propiedad frente a las mismas.”

Ahora bien, en casos en los cuales la modificación de los usos del suelo por parte de las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias normativas, resulte arbitraria, abusiva o discriminatoria o pueda significar un impacto desproporcionado en los intereses de los titulares de licencias o de los propietarios de inmuebles edificados al amparo de dichas licencias, el particular, tiene la posibilidad de formular una pretensión de reparación por el eventual daño antijurídico, que en cada caso deberá evaluar la administración (Artículos 58 y 90 de la Constitución).

La Corte soporta su afirmación, en el principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios contenido en la Ley 388 de 1997, según el cual como instrumento de realización “*del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.*” Al respecto, en una de las notas de la Sentencia, la Corte manifiesta que “en algunos procesos de ordenamiento territorial las autoridades han advertido, ante modificaciones relativas al uso del suelo, la importancia de proteger los derechos adquiridos. Así se desprende, por ejemplo, del Decreto 079 de 2016 adoptado por el Alcalde Mayor de Bogotá (“Por el cual se derogan los Decretos Distritales 562 de 2014 y 575 de 2015 y se dictan otras disposiciones), el cual incluyó expresamente en sus considerandos: “Que atendiendo lo previsto por el artículo 58 de la Constitución Política y a las consideraciones antes indicadas, se respetarán los derechos y las situaciones jurídicas consolidadas, así como las surgidas por las radicales de solicitudes de licencias en el marco de las normas nacionales y las relacionadas con solitu-

des que versan sobre instrumentos de planeación, razón por la cual este acto administrativo establece un régimen de transición aplicable a las solicitudes de instrumentos y licencias urbanísticas radicadas en vigencia del Decreto Distrital 562 de 2014.”

Así las cosas, una modificación en materia de usos del suelo, es inmediatamente exigible, sin desconocer el hecho que puede tener un impacto en el derecho de propiedad que, aunque no le permita al particular afectado oponerse a su cumplimiento, sí lo habilita para exigir una reparación cuando quiera que se cumplan las condiciones que den cuenta de la existencia de un daño antijurídico.

Resalta la Corte que a pesar de las garantías antes señaladas quedar comprendidas por la expresión derechos adquiridos del artículo demandado, no suponen que las autoridades competentes limiten sus facultades constitucionales o que estén impedidas para introducir modificaciones a las normas sobre uso del suelo a través de los diferentes instrumentos que el ordenamiento prevé para ello y, en particular, mediante los planes de ordenamiento distrital. Esa competencia de modificación que se adscribe a los artículos 82, 313 y 334 de la Carta, implica, además, la potestad de las autoridades públicas de disponer su aplicación inmediata, incluso cuando ello afecte la situación de titulares de licencias vigentes o la de los propietarios de terrenos edificados. En resumidas cuentas, el interés público que orienta el ejercicio de la función de ordenamiento territorial y la función social de la propiedad, implica no solo la capacidad de imponer restricciones tan serias como aquellas derivadas de la expropiación, sino, también, la posibilidad de delimitar su ejercicio mediante la adopción de normas de uso del suelo que -en atención a la relevancia de armonizar los intereses que surgen en el proceso de crecimiento de las ciudades y la modificación de las dinámicas del medio ambiente que ello supone- podrían ser aplicadas inmediatamente si así lo disponen los órganos competentes. Advierte una vez más este Tribunal que, dado el interés público que subyace a la regulación del territorio y la función social de la propiedad, no existe un derecho a la intangibilidad de las normas sobre uso del suelo.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, quien en pronunciamiento del 29 de abril de 2015, manifestó que “las normas del POT fijan con carácter de orden público las condiciones generales esenciales que deben ser atendidas por los particulares al ejercer el *ius aedificandi* que les otorga su derecho de propiedad y condiciona el contenido y la validez de las licencias de construcción. (...)

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.”

En conclusión, la Corte niega la existencia de un derecho a la intangibilidad de las reglas en materia de usos del suelo frente al POT, de manera que los particulares tienen limitada la posibilidad de oponerse a los cambios que, siguiendo los procedimientos previstos para el efecto, introduzcan las autoridades, en el mencionado instrumento, en desarrollo de sus competencias constitucionales y legales, lo cual obedece a la relatividad del derecho a la propiedad privada, y al hecho de que, tales normas son de orden público y, en consecuencia, de aplicación inmediata, considerando su importancia para el desarrollo de las ciudades y la consecución del interés social. Los particulares no pueden pretender la intangibilidad de las normas adoptadas en los procesos de planificación urbana dado que, por razones asociadas al interés público, social o común, los municipios y distritos pueden adoptarlas con fundamento en los artículos 1º, 58 y 82 de la Constitución.

9. ARGUMENTOS DE LA CORTE

La Corte llega a la conclusión desarrollada en el numeral anterior, luego de un análisis del derecho de propiedad y los usos del suelo en Colombia, en los siguientes términos:

9.1. El artículo 58 de la Constitución, la protección de los derechos adquiridos y la relatividad del derecho a la propiedad privada frente al estado.

La Corte parte de una contextualización normativa de las disposiciones demandadas y del marco del núcleo esencial del derecho de propiedad consagrado en la Constitución Política, cuyos contenidos principales se resumen en:

(i) Garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles: Una vez satisfechos en su integridad los requisitos establecidos en la ley y configurados los derechos estos no pueden ser descocidos o vulnerados arbitrariamente. Cualquier modificación a los mismos debe tener el consentimiento válido de su titular como garantía de libertad y seguridad jurídica.

(ii) Regla de irretroactividad de la ley prescribiendo que tales derechos no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

(iii) Mandato de prevalencia conforme al cual cuan-



Foto: archivodeinabris.blogspot.com

do exista un conflicto entre la utilidad pública y el interés social y los derechos de los particulares, estos últimos deberán ceder: Se refiere a aquellas situaciones particulares y concretas que nacen o se desarrollan en contextos asociados a la utilidad pública o al interés social. Por lo cual, en derecho público no resulta posible hablar de derecho adquirido propiamente dicho (ésta es una noción del derecho privado); en derecho público, es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas.

En derecho público tales derechos no resultan intangibles, por lo que en efecto, son susceptibles de afectación, delimitación o restricción, bajo la premisa que la facultad de las autoridades para intervenir las situaciones jurídicas, se encuentra íntimamente ligada con la función social-ecológica de la propiedad y con la regla que prevé la posibilidad de expropiación, siempre y cuando se indemnicen los perjuicios causados.

(iv) Definición de la propiedad como una función social que implica obligaciones y, por ello, tiene adscrita una función ecológica: En efecto, la propiedad no es sólo un instrumento patrimonial de realización personal y familiar, sino también un medio para la satisfacción de intereses comunitarios.

Es así como deben comprenderse la propiedad y de los derechos adquiridos no solo como derechos individuales sino como mecanismos que, en virtud del principio de solidaridad (art. 95.2) y del deber de no abusar en su ejercicio (art. 95.1), deben articularse con los propósitos de la cláusula de Estado Social (art.1) que impone la obligación de asegurar la efectividad de los principios, deberes y derechos reconocidos en la Constitución (art. 2).

(v) Autorización de la expropiación judicial y administrativa, previa indemnización, cuando quiera que ella esté justificada por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador: 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.

En efecto, entra a desglosar el concepto de derechos adquiridos, circunscribiéndolos a *“las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.”*¹

De tal forma, existirá un derecho adquirido cuando durante la vigencia de la ley, el individuo logra cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en ella, configurándose la existencia de una determinada posición o relación jurídica.

• **Derechos adquiridos vs meras expectativas**

Las meras expectativas, *“consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad.”*² En consecuencia, se refieren a la situación en que se encuentran las personas que no han cumplido las condiciones previstas en la ley para la consolidación de una determinada posición o relación y por lo tanto no la han incorporado a su patrimonio.

Frente a las meras expectativas, las autoridades competentes se encuentran facultadas para afectar las situaciones en curso. Lo anterior bajo la premisa que si bien pueden ser objeto de amparo en algunos eventos, no se encuentran comprendidas por el ámbito de protección del artículo 58 de la Carta (Aunque, en eventos excepcionales Artículo 83 CP, pueden imponer a las autoridades deberes de re-

gulación especial a fin de respetar las exigencias de justicia y equidad.)

• **Posibilidad de restricción del derecho de propiedad**

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el derecho de propiedad tiene variadas formas de manifestarse pero en todo caso, es restringible. El ordenamiento jurídico puede prever diferentes instrumentos para configurarlo, fundamentado en variadas razones de las que dependerá la intensidad de la restricción, por ejemplo cuando hay colisión entre el interés público o social y el interés privado (Expropiación con indemnización), cuando es evidente la necesidad de preservar el medio ambiente o atender los diferentes requerimientos de las ciudades (determinar el alcance de las facultades de uso, goce y disposición del derecho de propiedad a través de normas), o cuando no entra en tensión con el interés público ni la función social de la propiedad y, en consecuencia, resulta intangible:

- (i) Delimitando las formas de su ejercicio y, por ello, las facultades que ampara,
- (ii) Estableciendo límites a dichas posiciones,
- (iii) Imponiéndole en algunos casos gravámenes y, en eventos extraordinarios
- (iv) Privando a su titular, del derecho de propiedad mediante la expropiación.

De tal forma, la categoría derecho adquirido como situación jurídica consolidada no lleva implícita su intangibilidad, pues como ya se vio, con fundamento en la Constitución Política, dichos derechos no solo pueden ser delimitados, limitados o gravados sino también expropiados.

• **Alcance de la protección de los derechos adquiridos a partir del artículo 58 de la Constitución.**

(i) Respecto de 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.

¹ Sentencia C-147/99 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Muchas otras providencias se han ocupado de esta materia. Cabe destacar la sentencia C-168 de 1995 (M. P. Carlos Gaviria Díaz) en la que la Corte adelantó un detenido análisis de este concepto en la doctrina y la jurisprudencia.

² Sentencia C-242/09 (M.P. Mauricio González Cuervo). En la sentencia C-168 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) explicó la Corte: “Nuestro Estatuto Superior protege expresamente, en el artículo 58, los derechos adquiridos y prohíbe al legislador expedir leyes que los vulneren o desconozcan, dejando por fuera de esa cobertura a las llamadas expectativas, cuya regulación compete al legislador, conforme a los parámetros de equidad y justicia que le ha trazado el propio Constituyente para el cumplimiento de su función.”



(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. A pesar de que existe un derecho, el mismo no es inmodificable en tanto la situación consolidada deberá ceder frente a intereses superiores como el interés general, el Interés público o social, la protección del ambiente sano y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. En efecto, el Estado por intermedio de las autoridades competentes cuenta con la capacidad de limitar, gravar, restringir o expropiar el derecho de propiedad. (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 a los procesos de urbanización y ordenación de las ciudades).

(iii) Por último, 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 posi-

bilidad 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 mediante la adopción de medidas provisionales o de transición. (Artículo 83 C.P.)

En conclusión, los derechos subjetivos tienen límites y su gran mayoría son relativos, por lo cual los sistemas jurídicos a nivel mundial proscriben el abuso de los mismos.

9.2. El uso del suelo en Colombia

De conformidad con la Constitución Política el uso del suelo hace alusión principalmente a derecho a gozar de un ambiente sano, bajo la premisa que se debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, por lo cual el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

• El uso del suelo en la normatividad internacional

Las restricciones al uso del suelo guardan coherencia con lo dispuesto en los tratados, convenciones y declaraciones que sobre el uso del suelo y la protección ambiental ha ratificado el Estado Colombiano:

- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano (Recomendación N° 19): Desarrolla lo referente al uso de los recursos naturales en el territorio de cada Estado, condicionado al desarrollo de instituciones nacionales competentes con la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos, en procura de un ambiente sano y a la participación.

- Convenio internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación y, la Cumbre mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y la obligación de los Estados de proteger los bienes ambientales, **entre estos el suelo.**

- Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) Sobre la “iniciativa internacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad del suelo como iniciativa fundamental transversal en el programa del trabajo sobre la biodiversidad agrícola, e invitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y a otras organizaciones importantes, a que faciliten y coordinen esta iniciativa”.

- Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, el Convenio sobre Diversidad Biológica. Sobre la conservación, restauración y protección de ecosistemas para la protección de la biodiversidad y el uso sostenible de la misma en la industria biotecnológica.

- Declaración de Nairobi (Kenia). Sobre los impactos ambientales negativos futuros, por la no implementación de políticas de protección ambiental en el presente.

• El uso del suelo en la normatividad nacional

Partiendo de la función de los Planes de Ordenamiento Territorial y de los principios del ordenamiento territorial, contenidos en la Ley 388 de 1997, en estrecha relación con el Decreto Ley 2811 de 1974 -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente- (el cual establece que en materia del uso del suelo se debe propender a mantener su integridad física y su capacidad productora de conformidad con sus

condiciones y factores constitutivos y que se debe determinar el uso potencial y clasificación de los suelos según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos de la región, ello con el cumplimiento del deber de todos los habitantes de colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos), la Corte concluye que La mayor parte de los problemas sobre los usos del suelo en Colombia, generalmente, se causan por la falta de coordinación en la utilización del mismo por parte de la población, quien, no tienen en cuenta los factores ambientales, por lo que se observa, sobreutilización o subutilización.

La reglamentación sobre el uso del suelo debe traducirse en políticas y normas acordes al principio de integralidad y a la dinámica social; teniendo en cuenta todos sus componentes, funciones y servicios eco sistémicos; sus inter-relaciones de cooperación, coordinación y apoyo con las dimensiones social, ambiental, económica, política y cultural. En otros términos, el desarrollo de los diferentes sectores económicos (Agropecuarios, industria y comercio, transporte, salud, vivienda, minero) y del crecimiento urbano depende en gran parte de las políticas públicas relacionadas con el manejo sostenible del suelo y su conservación, junto con los aportes sociales y económicos de todos los actores que intervienen en el manejo del suelo, propendiendo hacia el bienestar y el interés general de la población.

Para ilustrar las complejidades que se han presentado en Colombia respecto al manejo y usos del suelo, la Corte realiza una enunciación de los principales



problemas y conflictos socio-ambientales (minería ilegal, cultivos ilícitos, inequidad, pobreza, enfrentamientos armados, debilidades en la satisfacción de las necesidades mínimas de la población, contaminación originada por el uso inadecuado de agroquímicos y otras sustancias originadas en la minería y la industria, daños por la erosión de las laderas, desaparición de la cobertura de la arbórea, entre otros) así como de las principales acciones que al respecto ha adelantado el Estado Colombiano (Participación comunitaria para la adopción del POT, protección de las comunidades indígena y afro descendientes, ordenación de las cuencas, protección de los páramos, prevención de construcción de vivienda en zonas de riesgos, etc.).

• Importancia constitucional de la ordenación del territorio y, en particular, de la reglamentación de los usos del suelo

Dada la importancia del territorio como centro de la interacción humana, su ordenación define la manera en que las personas, el medio ambiente, el espacio y el Gobierno deben vincularse. De tal manera, en su regulación se encuentra comprometida no solo la protección de derechos individuales sino también la realización de derechos e intereses colectivos, situación que evidencia el implícito interés público que le otorga una preponderancia especial.

En tal virtud, la misma Constitución Política desarrolla una serie de preceptos que reflejan la relevancia de la planeación territorial:

• Artículo 82: Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, prevaleciendo dicha destinación sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística.

Las autoridades públicas tienen la competencia para regular la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

• Artículo 334: Al Estado le corresponde la dirección general de la economía, interviniendo por mandato de la ley, entre otras cosas, en el uso del suelo para racionalizar la economía y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

• Artículo 310: Competencia del legislador para regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

• Artículo 311: Atribución de los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio

• Artículo 313: Función de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda y dictar las normas necesarias para el control, la



Foto: www.linkedin.com

preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio

- Artículo 330: Atribución exclusiva de los municipios para gravar la propiedad inmueble y en la autorización de otras entidades para establecer la contribución de valorización.

Competencia de las autoridades indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo de sus territorios

- Adicionalmente, la regulación contenida en la Ley orgánica 1454 de 2011 que reitera la competencia de los municipios para la formulación y adopción de los POT y la reglamentación de los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales.

Es así como el ordenamiento del territorio constituye una actividad de interés público o social que, en consecuencia, puede tener efectos en la titularidad y ejercicio de determinados derechos como el de propiedad.

En tal sentido, la Ley 388 de 1997 ha definido el ordenamiento del territorio como una **función pública** que tiene como propósitos (i) posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, su destinación al uso común, hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, (ii) atender los procesos de cambio en los usos del suelo y adecuarlos en aras

del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible, (iii) propender a el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo, la preservación del patrimonio cultural y natural (iv) y, a mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Al respecto, la Corte ha resaltado la importancia del POT en el entendido que *“define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.”*

Luego de hacer una contextualización normativa sobre la reglamentación contenida en la Ley 88/97, la Corte reitera una vez más, que en la definición del régimen de los usos del suelo se encuentra comprometido el interés público, social y comunitario. Por lo cual, las regulaciones que en esta materia adoptan el legislador y las entidades territoriales según el ámbito de sus competencias, determinan la comprensión del artículo 58 de la Constitución y en esa medida, como lo ha destacado la Corte *“la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles.”*³

³ Sentencia T-422/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).



www.camacol.co

Síguenos en:



@CamacolColombia



CamacolColombia