

**ALCANCES DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL APLICADA A
LA VARIACIÓN DE LOS USOS DE SUELO DE PREDIOS DE PROPIEDAD PRIVADA
Y AFECTACIÓN A DERECHOS ADQUIRIDOS**

ERIKA JULIANA SANABRIA HERNÁNDEZ

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
TUNJA
2018**

**ALCANCES DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL APLICADA A LA
VARIACIÓN DE LOS USOS DE SUELO DE PREDIOS DE PROPIEDAD PRIVADA Y
AFECTACIÓN A DERECHOS ADQUIRIDOS**

ERIKA JULIANA SANABRIA HERNÁNDEZ

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho Administrativo

Tutor

Dr. PEDRO ALFONSO SÁNCHEZ CUBIDES

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TUNJA

2018

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
Capítulo I. Autonomía Territorial en Colombia.....	9
1.1 Concepto y Naturaleza Jurídica del Principio de Autonomía Territorial.....	10
1.2 Marco Histórico del Principio de Autonomía Territorial en Colombia	14
1.2.1 Autonomía Territorial en Vigencia de la Constitución de 1886	15
1.2.2 Autonomía Territorial a Partir de la Constitución de 1991	16
1.3 Límites a la Autonomía Territorial	21
1.4 Conclusiones del capítulo	27
Capítulo II. Ordenamiento Territorial en Colombia.....	28
2.1 Ordenamiento territorial como función pública municipal	29
2.1.1 Plan de Ordenamiento Territorial.....	34
2.1.2 Proceso de revisión y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial:	54
2.1.3 Licencias Urbanísticas	59
2.2 Conclusiones del capítulo	61
CAPÍTULO III. Derechos adquiridos en marco de la propiedad privada.....	62
3.1 Propiedad Privada. Concepto y Núcleo Esencial	63
3.1.1 Función social y ecológica de la propiedad	71
3.2 Derechos Adquiridos. Concepto y Naturaleza Jurídica	74

3.3 Conclusiones del capítulo	80
IV. CONCLUSIONES	81
V. Lista de Referencias	84
5.1 Referencias Bibliográficas	84
5.2 Referencia jurisprudencial	87
5.3 Referencias Normativas	92

Introducción

La Autonomía Territorial de las entidades que componen una Nación, varía de acuerdo a la organización del Estado, es decir es amplia en Estado Federales y se ve restringida en Estados Unitarios como es el caso de Colombia, que a partir de la Constitución de 1886 se organizó en forma de República Unitaria caracterizada por un excesivo centralismo a pesar de aceptar la existencia de una descentralización administrativa; luego con la implantación de un nuevo modelo económico de corte neoliberal, en 1991 con la promulgación de una nueva Constitución Política de Colombia, se concibe a la Autonomía Territorial como un principio fundamental de la estructura del Estado y a su vez como atributo de las entidades territoriales¹, que como consecuencia de ello tienen la capacidad para gestionar sus propios intereses dentro de los límites que le impongan la Constitución y la Ley, por lo tanto pueden gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y participar en las rentas nacionales.

Ahora bien, por mandato del artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política (1991), los municipios en cabeza de sus Concejos tienen la potestad de reglamentar los usos del suelo de su jurisdicción dentro de los límites que fije la ley y de vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, a través del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con el cual orientan el desarrollo de su territorio, así como la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y

¹ De acuerdo al artículo 286 de la Constitución Política, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, con la posibilidad de que puedan ser creadas como tales las regiones y las provincias.

culturales (Art 5. Ley 388 de 1997), conforme a la realidad ambiental, social, económica y cultural, en cumplimiento de la función pública que les compete a fin de propender por el bienestar social y el interés general.

Esta distribución del territorio corresponde a una parte fundamental de la vida de quienes lo habitan, pues de dicha distribución depende el ejercicio de intereses particulares y de derechos fundamentales como la libre empresa, el trabajo y la propiedad entre otros, en armonía con la protección de intereses colectivos que se desprenden de la función social y ecológica de la propiedad como es protección al medio ambiente (Córdoba, 2012). Intereses que en muchas circunstancias colisionan, en especial cuando se organiza el territorio con base en la prevalencia del interés general.

Un ejemplo de lo anterior, se encuentra en el evento en que las entidades territoriales buscan la modificación o ajuste de sus planes de ordenamiento, ya sea por cumplimiento del término dispuesto en la Ley o por la variación de las condiciones físicas, sociales o económicas del territorio, en la que, conforme lo establece la Ley existen unas normas de superior jerarquía que deben acatar, denominadas determinantes de los planes de ordenamiento territorial- entre las que se encuentra la normatividad ambiental y de gestión del riesgo, entre otras- y esta variación del uso afecta el ejercicio de la propiedad de los particulares.

De ahí la importancia del presente trabajo en el que se pretende buscar un punto medio en la tensión que resulta del enfrentamiento entre el principio de interés general con el ejercicio de la propiedad privada y la existencia de derechos adquiridos en materia de ordenamiento territorial,

fundado en el principio de autonomía territorial, tema que no ha sido abordado a profundidad por la doctrina colombiana, encontrándose como un antecedente próximo lo estudiado por Luna y Correa (2015) acerca de la inexistencia de derechos adquiridos con respecto a los títulos mineros vigentes en áreas posteriormente declaradas excluibles de minería, quienes llegaron a la conclusión de que en el derecho minero no se pueden predicar derechos adquiridos al encontrarse en el ámbito del derecho público.

Aunado a lo anterior, se tiene que a junio de 2016 el 81% de los Planes de Ordenamiento Territorial ya no estaban vigentes, el 14% no incluyeron suelo de protección, el 61% delimitó erróneamente su suelo de protección, el 60% no tuvo en cuenta usos agrícolas, ganaderos, forestales y el 97% de los POT no incluyó estrategias y programas para desarrollar el componente rural, (Departamento Nacional de Planeación, 2016), lo que quiere decir que la mayoría de municipios del país se encuentran en proceso de actualización y/o revisión y actualmente no tienen incorporadas las decisiones que en los últimos años ha tomado el legislador y las diferentes autoridades de nivel nacional entorno a temas de gestión del riesgo, protección del patrimonio histórico y medio ambiente entre otros, considerados como determinantes de los POT, circunstancia que una vez culminado el proceso de revisión generaría grandes cambios en los usos de suelo que hasta el momento había clasificado las actividades permitidas y que posiblemente, luego de implementar la nueva normatividad no se podrían seguir realizando.

Por lo cual, el problema a resolver es ¿Cuáles son los alcances del principio de autonomía territorial en materia de ordenamiento territorial con respecto a la variación de los usos de suelo

de predios de propiedad privada en marco de los derechos adquiridos?, atendiendo a que de acuerdo al uso de suelo establecido se deriva el ejercicio del derecho de propiedad, pues a partir de este el propietario orienta las actividades productivas que realiza sobre determinado predio, las cuales pueden variar como consecuencia de los procesos de revisión de acuerdo al interés general, donde se involucra la protección al medio ambiente, la gestión del riesgo, entre otros, por lo cual se genera una colisión de derechos.

Así pues, se busca cumplir con el objetivo de determinar cuáles son los alcances del principio de autonomía territorial en materia de ordenamiento territorial con respecto a la variación de los usos de suelo de predios de propiedad privada en marco de los derechos adquiridos. Para ello, a lo largo del estudio, se desarrollarán los siguientes objetivos específicos: i) realizar una aproximación del marco histórico y conceptual del principio de autonomía territorial en Colombia y ii) determinar el marco legal y jurisprudencial de la función pública de planificación territorial y de los usos de suelo en Colombia y iii) analizar la aplicabilidad de la teoría de los derechos adquiridos en el marco de la protección al derecho a la propiedad privada.

Lo anterior se realizará bajo la óptica de un análisis jurídico, fundamentado en el examen del marco constitucional, legal y jurisprudencial en el que se ha visto inmersa la aplicación del principio de autonomía territorial en los municipios a la hora de ejercer la función de planificación territorial frente a las afectaciones a la propiedad por el ejercicio de esta potestad y con ello a la posible existencia de derechos adquiridos.

Capítulo I. Autonomía Territorial en Colombia

En principio vale la pena resaltar que no ha sido pacífica la tarea de identificar un concepto unívoco de autonomía y mucho menos de su naturaleza jurídica, al ser considerado por la mayor parte de la doctrina como un concepto polivalente, indeterminado y por tanto amplio en su extensión y ámbitos de aplicación, como bien lo expuso (Silva, 2008).

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-517 de 1993 se refirió a este inconveniente de la siguiente manera:

En cuanto a la autonomía, las definiciones no son menos heterogéneas. Unas se refieren a ella en términos de "facultad que dentro de un Estado soberano se otorga a las unidades administrativas inferiores, para regirse por sí mismas en mayor o menor grado"; Otras, en cambio, se refieren a la autonomía como una "descentralización política (...) como facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas de su seno"; mientras que otras hablan de autonomía como "la libertad que se concede a una región, provincia, pueblo o ciudad para dirigir, según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración. (Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1993)

Por lo cual la Corte Constitucional en la misma sentencia, trató de realizar un acercamiento al significado de autonomía, resaltando que:

En el ámbito institucional, como en el individual, los conceptos de autonomía y descentralización hacen referencia a un cierto **grado de libertad** en la toma de decisiones por parte de un determinado

ente jurídico en relación con otro. (...) Se utilizan en derecho constitucional y en ciencia política como parámetros teóricos, como tipos ideales (Max Weber) a partir de los cuales se cataloga o se describe una realidad caracterizada por tendencias. (Corte Constitucional, Sentencia C-517, 1993)

Así las cosas y teniendo en cuenta el uso de este concepto en las diversas áreas, en este título se analizará la aplicación del principio de la autonomía en el ámbito del derecho público, específicamente en lo que a la autonomía territorial se refiere, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, en conjunto con una aproximación histórica de la concepción de este principio, principalmente en las dos últimas Constituciones adoptadas en Colombia, es decir la Constitución de 1886 y la Constitución de 1991.

1.1 Concepto y Naturaleza Jurídica del Principio de Autonomía Territorial

Previo a hacer un análisis de este principio en el contexto territorial, se precisa partir sobre la base que como principio, se constituye como una norma constitucional² y como tal debe ser respetada y acatada por el legislador, hasta el punto que si cualquier disposición normativa llegare a ser incompatible con este principio constitucional, ésta debe salir del ordenamiento (Corte Constitucional, Sentencia C-126, 1998), por lo cual es de aplicación inmediata por parte del Congreso de la Republica y del operador jurídico, ya sea a la hora de interpretar la

² Además de norma constitucional, se ha concebido a los principios constitucionales como base estructurante y de interpretación de todo lo que concierne al funcionamiento de las instituciones y procedimientos previstos en la parte orgánica de la Constitución, como lo resalta la Corte Constitucional en la Sentencia T-406 de 1992 de la siguiente manera: “La Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales”.

Constitución Política para la aplicación de cualquier norma (como criterio de interpretación) o a la hora de aplicarlos de manera directa a falta de una norma en concreto.

De esta manera, se tiene que el principio de autonomía territorial es considerado, junto con el principio unitario, como un principio fundamental de la estructura del Estado y de la organización territorial, consagrado así expresamente en el artículo primero de la Constitución Política de 1991 y del cual se derivan una serie de facultades, derechos y potestades en cabeza de las entidades territoriales y sus autoridades que refuerzan su ejercicio y que permiten que se puedan materializar en la realidad³.

Un ejemplo de esto se encuentra en el artículo 287 constitucional, en donde se puede observar que la autonomía se presenta en tres escenarios: la Autonomía Política reflejada en la potestad de gobernarse por autoridades propias, la Autonomía Administrativa al ejercer las competencias que les corresponden para la prestación de servicios públicos, administración de sus bienes y solución de asuntos propios y Autonomía Financiera expresada en la facultad que tienen las entidades para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y de participar en las rentas nacionales. (Ramírez M. F., 2009)

Facultades que tienen razón de ser, puesto que si las entidades no contaran con recursos financieros, escenarios de decisión o herramientas de participación política, serían nugatorios sus esfuerzos por la “gestión de sus propios intereses” y la consecución del interés y bienestar

³ Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-545 de 1993 expresó que “La autonomía atribuida a los municipios sólo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tienen por fin “el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”

general de la comunidad a través del cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas (Art. 311 C.P).

De lo anterior se desprende que la aplicabilidad de la autonomía territorial comprende límites mínimos y máximos que corresponden al margen de acción de las entidades. En tal sentido, los límites mínimos abarcan los derechos y atribuciones otorgadas por la Constitución a las entidades y a sus autoridades para el cumplimiento eficiente de sus funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo, constituyéndose en el núcleo esencial del principio de autonomía territorial, por lo que se configura como el mínimo inviolable tanto por el legislador como por las autoridades del nivel central. Por su parte los límites máximos se refieren al marco externo que debe ser respetado a fin de mantener la organización del Estado que constitucionalmente se instauró como una República Unitaria (Corte Constitucional, Sentencia C-889, 2002).

Finalmente el término de autonomía no puede confundirse con el de descentralización, que corresponde también a uno de los principios fundamentales del modelo estatal adoptado por Colombia en la Constitución Política de 1991, atendiendo a que como lo indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-1258 de 2001, este principio implica la existencia de la centralización y por tanto es concebido como “el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas”, lo que permite que se configuren los distintos niveles del Estado – Niveles nacional y territorial-⁴.

⁴ En este sentido se habla de una de las clasificaciones de la descentralización, es decir, la territorial, que viene relacionado directamente con las entidades territoriales.

En otras palabras, las funciones atribuidas a los entes territoriales no son atribuidas por los órganos del nivel central, sino que vienen asignadas directamente por la Constitución y la Ley (Corte Constitucional, Sentencia C-346 , 1997), para que puedan gestionar sus propios asuntos en procura del mantenimiento de un orden social justo y el mejoramiento del bienestar comunitario dentro del marco constitucional y legal, lo que los hace independientes respecto del resto de autoridades, o en palabras de la Corte Constitucional:

(...) La descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el grado de autodeterminación y de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales y a la población para que participen, planeen, programen, dirijan, organicen, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia C-889,2002).

En este sentido al ser la descentralización el contenido material de las competencias y recursos asignados a los Entes Territoriales, encuentran su limitación en los mecanismos de articulación entre estos y el Estado para el cumplimiento armónico de sus funciones. Por otro lado la autonomía se circunscribe al marco establecido por la Constitución y la Ley para que las Entidades ejerzan sus derechos y atribuciones teniendo como base los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales serán explicados con detalle más adelante.

1.2 Marco Histórico del Principio de Autonomía Territorial en Colombia

En la historia reciente del constitucionalismo colombiano, su organización política y territorial y las formas de Estado que se han adoptado, se estructuraron de acuerdo con los resultados de las guerras y la inclinación ideológica de quienes detentaban el poder, de los cuales se derivaron las relaciones entre las autoridades de los diversos órdenes y de éstas y la comunidad en cada uno de sus territorios (Hernández, 2015)⁵

De esta manera, en lo transcurrido del siglo XIX el país sufrió una serie de transformaciones que involucraron diversas formas de Estado, estableciéndose así como una República Unitaria en la época de la Gran Colombia (1819-1830), la República de la Nueva Granada (1831-1858) y la República de Colombia con la Constitución de 1886; así mismo se estableció como una Confederación en lo que se denominó la “Confederación Granadina” (1858-1863) y como una Federación cuando se instauró los Estados Unidos de Colombia (1863-1886) (Territoriales, 2011).

Ahora bien, en este acápite se va a hacer referencia al desarrollo de la Autonomía Territorial en las Constituciones de 1886 y de 1991, a fin de revisar los antecedentes históricos de este principio fundamental para la estructura del Estado y de esta forma verificar la evolución que ha tenido a lo largo de los sucesivos cambios normativos.

⁵ Hernández (2015) en cuanto a este tema expuso que: “Ordenar el territorio, en el sentido político constitucional, significa subdividir el territorio del Estado con el objeto de establecer y organizar en esos espacios las administraciones intermedias y locales y delimitar el ámbito de su autoridad. Mediante el ordenamiento territorial la administración pública se despliega hacia las regiones y las localidades, se pone en directo contacto con la comunidad y esta, desde sus lugares de asentamiento y residencia, participa en la decisión de los asuntos que les interesa y afecta. Cada forma de Estado determina una forma propia de organización de la administración, define una forma particular de interrelación entre autoridades de distinto nivel y, por ende, asigna un rol más o menos participativo a la sociedad en la vida política y administrativa desde sus regiones y localidades.”

1.2.1 Autonomía Territorial en Vigencia de la Constitución de 1886

La Constitución de 1886 se instauró luego de que el Estado Colombiano estuvo organizado en forma de Federación en vigencia de la Constitución de Rionegro de 1863 y con ello se cambió trascendentalmente la forma de Estado, pasando a ser una República Unitaria, caracterizada por un excesivo centralismo y por aminorar por completo el accionar de los entes territoriales, a pesar que con el cambio en la forma de Estado también se instauró la descentralización administrativa.

En este nuevo Régimen, el país contaba con nueve departamentos, posteriormente con el Acto Legislativo No 3 de 1910 se dividió el territorio nacional en departamentos y estos en municipios o distritos municipales. Después en la reforma de 1968 se establecieron como entidades territoriales los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios.

Igualmente, en el artículo 63 de dicho Acto Legislativo, se estipuló que a través de ley, se podían establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, así como señalar distinto régimen para su administración; así mismo, de la lectura del resto del articulado se pueden encontrar diversas funciones atribuidas a los municipios a través de sus Concejos, como ordenar lo conveniente por medio de acuerdos o reglamentos interiores para la administración del Distrito (artículo 62). Finalmente a través del Acto Legislativo No.1 de 1986 que se instituye la elección popular de alcaldes.

Por otra parte, atendiendo las circunstancias de violencia perpetrada por parte de los grupos armados al margen de la ley y en especial el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, el Gobierno declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República a través del Decreto No 1038 de 1984.

De esta manera, la crisis institucional por la que pasaba el país debido a la corrupción de sus autoridades y el descontento de las comunidades y autoridades locales debido al excesivo centralismo, sirvieron de base para que los movimientos sociales y estudiantiles empezaran a movilizarse buscando un cambio estructural y político a fin de encontrar una solución efectiva a la problemática por la que atravesaba el país.

Es así como nació el movimiento “Todavía podemos salvar a Colombia”, que inició y gestó lo que se conoce como la “séptima papeleta” (Ramírez O. A., 2002), llevada a cabo el día 11 de marzo de 1990 en la que se decidió convocar una Asamblea Nacional Constituyente⁶ para que se erigiera una nueva Constitución que resolviera los vacíos suscitados por la Constitución vigente.

1.2.2 Autonomía Territorial a Partir de la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 implantó un nuevo modelo económico de corte neoliberal, en donde se promovió la apertura económica, la privatización y la integración regional (Achury, 2012)⁷ y

⁶ Convocada a través del Decreto No 927 del 03 de mayo de 1990

⁷ En la sentencia C-636 de 1996, la Corte se refirió al nuevo modelo de ordenamiento territorial de la siguiente manera: “las autoridades locales son las que mejor conocen la necesidades a satisfacer, las que están en contacto más

se atribuyó a los entes municipales el atributo de la autonomía cuyas consecuencias se reflejan en los derechos otorgados a través del artículo 287, para la gestión de sus propios intereses, sin llegar a definir cuáles son aquellos intereses ni las materias sobre las cuáles las entidades han de ejercer las facultades asignadas (Nuñez Rivero & García Aranda, 2013), tarea que le cedió el Constituyente al Legislador para que determinara el ámbito de acción de los Entes Territoriales y a partir de esto, le asignara las competencias que les correspondieran ejercer respetando siempre el núcleo esencial del principio de Autonomía Territorial.

Es decir, que el Constituyente del 91 se dedicó a realizar un esbozo general de la estructura de la autonomía de que gozan las entidades territoriales, definiendo el Qué (autonomía territorial como atributo), el Para Qué (gestión de intereses propio, cumplimiento de fines esenciales del Estado y competencias que les corresponden) y el Cómo, lo dejó en manos del Legislador, quien tiene la tarea de definir el marco de acción de estos Entes a través de la distribución de las competencias entre estos y el Estado de acuerdo a unas determinadas materias que también le corresponde determinar con una serie de herramientas⁸ que permitan garantizar que esa autonomía tenga una efectividad en su aplicación.

Adicionalmente, un cambio importante que imprimió el Constituyente, además de resaltar la importancia del municipio como eje fundamental de la organización territorial (Art 311), fue la

íntimo con la comunidad y sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales”.

⁸ En este sentido, dice Alfonso (1981) que “la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines”, cuando se refiere a la tarea del legislador de “adecuación autonómica de su régimen local” como misión integradora del modelo estatal con el local sin llegar a una colusión o tensión entre estos.

inclusión de los departamentos como entidad territorial del nivel intermedio junto con la elección de los gobernadores a través de voto popular.

Cuestiones que son recocidas por la Corte Constitucional, que en la sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz expresó:

Es indiscutible que la Constitución de 1991 realizó fundamentales cambios que responden a una concepción más democrática y descentralizada, orientada al perfeccionamiento de la autonomía de las entidades territoriales, a fin de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado. En este sentido, debe recordar la Corte que así como paralelamente a la consagración de la elección popular de alcaldes adoptada en la reforma constitucional de 1986, se amplió en la de 1991 el período de los alcaldes, se consolidó la elección popular de gobernadores, se fijaron los mecanismos locales de participación ciudadana, se incrementaron las transferencias hacia municipios, distritos y departamentos, modificándose los criterios para su distribución, se ampliaron los distintos tipos de entidades territoriales, se consignaron algunas innovaciones en lo concerniente a los planes de desarrollo y al régimen de la planeación, derivadas de un enfoque integral que se apoya en la consideración básica de la finalidad del Estado social de derecho como República unitaria, que avanza hacia un esquema institucional, con formas de participación más democráticas. (Corte Constitucional, Sentencia C-1187 de 2000)

De lo anterior, se desprende que la autonomía territorial se puede observar a través de dos enfoques (Silva, 2010): como Principio, característica fundamental de la estructura del Estado Colombiano, y como derecho atribuido a los entes territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y de la Ley, es decir, que además de las

disposiciones establecidas por el Constituyente de 1991, dispuso en cabeza del legislador la responsabilidad de delimitar el margen de acción de las entidades territoriales, realizando una distribución armónica de las competencias que le corresponden a éstas y al Estado, en concordancia con los principios de coordinación y concurrencia, a fin de preservar el interés general y el principio unitario (Artículo 150 numeral 4 CP).

En este sentido, la autonomía territorial reviste una importancia significativa hasta tal punto que a pesar de que la misma Constitución impone su ejercicio a los límites establecidos por el Constituyente y el legislador, le prohíbe a este último disponer a su arbitrio de este principio fundamental, variando la estructura del Estado que además de ser unitario es descentralizado, en palabras de la Corte Constitucional:

La Corte ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts. 288 y 311). Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, ha dicho la Corte, “... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado. (Corte Constitucional, Sentencia C-035, 2016).

1.3 Límites a la Autonomía Territorial

El concepto de autonomía territorial como atributo de los entes territoriales entendida como “una posición jurídica (...) que los convierte en autónomos respecto de otros sujetos, el Estado” (Silva, 2010), es relativamente nuevo, teniendo en cuenta que no fue sino hasta la Constitución de 1991 que fue reconocido como principio fundamental, pretendiendo reducir el excesivo centralismo propio de la Constitución de 1886 (Soto, S.F), buscando resolver la problemática suscitada entorno a la relación entre el poder central y el poder de las entidades a nivel local, en donde el primero tenía total preponderancia sobre el segundo y de esta manera responder a la dinámica social y política de la época, teniendo en cuenta las dificultades que presentaba el Estado para atender las necesidades de la población de manera eficaz y pronta, pues no tenía la capacidad técnica ni operativa para hacerse presente en cada uno de los territorios del país, surgiendo la necesidad de empoderar a cada entidad territorial, especialmente a los municipios⁹, para que gestionaran sus propios intereses (Morelli, 1996) de acuerdo a su contexto social, económico, cultural y ambiental, aprovechando el nivel de cercanía con sus habitantes y por tanto el mayor grado de conocimiento del contexto territorial.

Sin embargo, en la Constitución de 1991 simplemente se refirió a este principio de manera enunciativa por lo que dejó en cabeza del legislador la responsabilidad de definir cuáles son esas facultades que ejercen los municipios para autoorganizarse, tanto administrativa como políticamente, es decir para gobernarse por sus propias autoridades, administrar sus recursos y

⁹ Artículo 1° Ley 136 de 1994: El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio

establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, participar en las rentas nacionales y por su puesto cumplir las competencias que le correspondan; razón por la que se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, con el fin de generar un equilibrio entre el poder central y el poder local, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De lo anterior se desprende que la autonomía de que gozan las entidades territoriales para determinar y satisfacer sus necesidades e intereses primordiales, no es absoluta, pues ésta debe ser ejercida dentro del marco de la Constitución y de la Ley, respetando el modelo de Estado Colombiano, organizado en forma de República Unitaria¹⁰, es decir, que la autonomía territorial sin sobrepasar los límites impuestos por los principios de la organización del Estado, ni mucho menos, ser utilizada para cambiar la esencia del mismo, haciéndolo transmutar de un Estado Unitario a uno Federado.

Así lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 1992:

La autonomía es afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. (Corte Constitucional, C-478 de 1992).

¹⁰ En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-579 de 2001, con Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, frente a este principio expreso que: “La naturaleza del Estado Unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio”

De igual manera, como lo afirma la Constitución, esta autonomía se desarrolla dentro de los límites de la Constitución y de la Ley, es decir, que pone en cabeza del legislador la responsabilidad de delimitar el margen de acción de las entidades territoriales, para una distribución armónica de las competencias entre éstas y el Estado, bajo el respeto de los principios de coordinación y concurrencia, con el fin de preservar el interés general y el principio unitario (Artículo 150 numeral 4 CP), aunque como lo diría (Zuluaga, 2001), la definición de una materia que es por excelencia competencia del poder constituyente se convirtió en un asunto a ser resuelto por los poderes constituidos: legislador y juez constitucional.

Sin embargo, no puede dejarse de lado que dicha limitación no solo aplica al ejercicio de las facultades que otorga este principio, sino también al ejercicio de la actividad legislativa, pues debe respetar los contenidos y garantías que giran entorno al núcleo esencial de la autonomía territorial, que en palabras de la Corte Constitucional:

(...) está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”. (Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001).

Todo esto integrado dentro de los derechos que desarrollan este principio constitucional, constituidos en el artículo 287 Superior, es decir, que a pesar de la importancia de los dos principios (unitario y de autonomía), ninguno se puede aplicar de forma absoluta en perjuicio del otro, estando los dos en un sistema de limitaciones recíprocas, en donde el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía (Silva, 2010).

Por tanto, cuando se genera una tensión entre estos principios, se hace necesario hacer un análisis del caso en concreto, ya que, a pesar de que en reiteradas ocasiones se ha afirmado que se puede limitar el ejercicio de las potestades de las entidades territoriales e incluso que el Estado puede intervenir en los asuntos que le son propios, apelando a que se está en presencia de circunstancias catalogadas como de “interés nacional”, no puede simplemente invocarse el carácter unitario del Estado, pues debe haber una justificación razonada y proporcionada para delimitar aún más el margen de acción de los municipios, para que sea ajustada a la Carta Política.

Para ello se deben utilizar herramientas que permitan una interpretación armónica del sistema jurídico nacional a la hora de definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, siendo necesario atender a los criterios definidos en el artículo 288 CP, en donde se encuentran principios como el de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, definidos por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

Con respecto al principio de subsidiariedad, esta Corporación señaló la posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma

independiente, pueden apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstas le colaboren en el ejercicio de sus competencias, pues, repárese que los intereses nacionales y los intereses de las entidades territoriales, deben ser siempre articulables y complementarios y no enfrentados, pues si ello fuese así se desmembraría la unidad de la República en términos jurídicos, políticos, físicos o económicos. (Corte Constitucional, Sentencia C-1187, 2000)

De esta manera, se hace hincapié en que el principio de subsidiariedad, se presenta en aquellas situaciones en las que los municipios no cuentan con las herramientas suficientes para ejercer por sí solos las funciones que les competen para la gestión de sus intereses, por lo cual se ven en la necesidad de contar con el apoyo de las entidades de niveles superiores como el departamento o la nación, para que de manera articulada propendan por el cumplimiento de un fin común que involucre el interés general y el bienestar común.

Por su parte, el principio de concurrencia aplica en el evento en que en unas áreas determinadas, no sea posible cumplir con la actividad del Estado sin la participación de los diferentes niveles de la Administración, pues a cada uno la Constitución y la Ley le asignaron una función en específico para lograr ese mismo propósito; es así como a fin de evitar un conflicto, debe existir una distribución de competencias que delimite el margen de acción de los distintos órganos. En otras palabras:

El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal,

sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. (Corte Constitucional, Sentencia C-149, 2010).

Finalmente, la Corte hace mención al principio de coordinación, que implica una sinergia en el actuar de los diferentes órganos de la administración, que comparten las obligaciones que concurren en un mismo proyecto, por lo cual la acción estatal de los distintos niveles debe ser complementaria para el logro de un fin común. Así como lo expresa el Máximo Tribunal Constitucional de la siguiente manera:

El principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (Corte Constitucional, Sentencia C-149, 2010).

Por otro lado, la Ley 1454 de 2011, en su artículo 27 incluye otros principios para el ejercicio de las competencias designadas a la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración regional a fin de atender de manera general las responsabilidades estatales, además de los consagrados en los artículos 209 y 288 de la Constitución, siendo la complementariedad, la eficiencia, el equilibrio entre competencias y recursos, la gradualidad y la responsabilidad, los criterios adicionales para poder realizar una interpretación armónica y equilibrada de la circunstancia que se presente a la hora de abordar la autonomía territorial.

Ahora bien, una de las formas en la que se materializa la autonomía territorial en los municipios, es la facultad que éstos tienen, derivados de las funciones que les corresponde a

partir de los artículos 311 y 313 numerales 7 y 9, de planificar y ordenar su territorio, a través de los Concejos Municipales que reglamentan los usos del suelo y dictan las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Muchas han sido las críticas sobre la forma en la que se limita la autonomía territorial de los municipios, que en muchos casos son excluidos a la hora de tomar decisiones en escenarios que en principio serían de su competencia, con el pretexto de acudir a criterios de “interés general”, vaciando completamente la facultad que le corresponde a estos entes territoriales dentro de su jurisdicción, anulando su participación (Cámara de Representantes-Comisión de Ordenamiento Territorial, 2010).

1.4 Conclusiones del capítulo

- El principio de autonomía territorial, toma fuerza a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, en donde se considera como uno de los principios fundamentales de la Estructura del Estado, cuya base constitucional se encuentra en el artículo 1° y se desarrolla en el artículo 287, que atribuye a las entidades territoriales tres tipos de autonomía: Autonomía política, administrativa y financiera, ejercidas dentro del marco de la Constitución y la Ley, bajo los parámetros de otros principios como los de concurrencia, subsidiariedad y coordinación (Art. 288).
- El principio de Autonomía territorial presenta doble dimensión: se estructura como principio, base de la estructura del modelo de Estado adoptado, cual es el Estado Unitario y

como derecho, visto como las atribuciones asignadas a las Entidades Territoriales para que gestionen sus propios intereses de acuerdo a su contexto social, económico y territorial.

- La Autonomía Territorial no es absoluta, por lo que surgen una serie de limitaciones que impiden que el legislador vulnere el núcleo esencial de este principio (límites mínimos) y que su aplicación como atributo exacerbe el modelo impuesto para la organización del Estado mutándolo a un Estado de corte Federal (límites máximos).

Capítulo II. Ordenamiento Territorial en Colombia

Previo a iniciar el estudio sobre el ordenamiento territorial en Colombia, es importante precisar que a pesar de que organización territorial y ordenamiento territorial se utilizan de manera indistinta, de acuerdo al contexto en el que se utilicen difieren entre sí, aunque a su vez se complementan, teniendo en cuenta que el ordenamiento territorial, desarrollado principalmente por la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se refiere a la “organización político-administrativa adoptada por el Estado, resultante del proceso histórico político (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2017) que dio origen al modelo constitucional o de Estado adoptado por Colombia, es decir el Estado Unitario¹¹; mientras la organización territorial se centra en la planificación del desarrollo físico y en la clasificación de los usos del suelo en un municipio o distrito en concreto, estudiado bajo la óptica del derecho

¹¹ En este caso, producto del ordenamiento territorial derivado del modelo de estado constitucional colombiano, el Constituyente distribuyó territorialmente el país en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, dando la posibilidad para que se crearan las regiones y las provincias; por lo cual el presente estudio se centra en la organización territorial (planificación territorial) de los municipios. Pasando de un análisis constitucional de la organización territorial del Estado a uno administrativo de la planificación territorial a nivel municipal.

urbanístico¹², regulado por la Ley 388 de 1997¹³. Por tanto esta tesis se centrará en el análisis desde la óptica de la organización territorial, a pesar de que en varios apartes se mencione como ordenamiento territorial, porque así lo expone la norma.

2.1 Ordenamiento territorial como función pública municipal

El ordenamiento territorial se refiere a la distribución geográfica y administrativa del territorio, que como lo indica (Becerra, 2001). “Implica la utilización de diversos métodos de división geográfica y reparto funcional, para más fácil gobernar” , cuyo propósito es el progreso social y económico de sus habitantes, el uso equitativo y racional del suelo y una mayor competitividad, bajo los criterios de desarrollo sostenible, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo y función social que le ha sido asignada a la propiedad privada y de acuerdo a la realidad ambiental, política, social y cultural de la comunidad que se verá afectada; surgiendo como consecuencia del crecimiento desordenado de las ciudades, en las que el desarrollo económico prevalecía sobre la protección de los recursos naturales y la distribución equitativa de los recursos, generando una problemática social muy grave, que giraba entorno a problemas de salud pública, aumento de la brecha entre clases sociales, marginamiento y problemas de seguridad entre otros (Córdoba, 2012).

¹² El Derecho Urbanístico es definido por Pedro Pablo Morcillo (Citado por Arbouin, 2012) como: “la ciencia jurídica que estudia las normas que regulan las conductas humanas relacionadas con el uso y goce del suelo urbano y rural y el ordenamiento del territorio de los municipios, tanto en los aspectos sustantivos como de procedimiento y la administración de la aplicación de dichas normas”

¹³ A pesar que en la misma Ley se hace referencia en su contenido al “ordenamiento territorial”, de aquí en adelante debe entenderse en la definición señalada para la “organización territorial”

Por esta razón, surgió formalmente en Colombia desde la Ley 9 de 1989¹⁴, que le otorgó a los municipios la posibilidad de determinar la destinación de los bienes de uso público incluidos en el espacio público, a través del concejo municipal a iniciativa del Alcalde. De igual manera estableció la posibilidad de adquirir predios localizados en zonas urbanas y no suburbanas, considerados como de utilidad pública o interés social, a través de la adquisición voluntaria, la expropiación o la extinción de dominio sobre inmuebles urbanos¹⁵.

Posteriormente la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, estableció que además de los Planes de Desarrollo, los municipios debían contar con un plan de ordenamiento territorial¹⁶ formulado según las directrices establecidas por el legislador.

Luego, con la promulgación de la Constitución de 1991, se establece en cabeza del Estado la obligación planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y además se confiere a los municipios facultades para la gestión de sus propios intereses (Art 288), dentro de los cuales se encuentra la organización y la planificación de su territorio (Art 313)¹⁷, llevada a cabo dentro de

¹⁴ Esto con la salvedad de que, como lo explica (Arbouin,2012), previo a la expedición de la Ley 9 de 1989, desde la época de la Colonia con las ordenanzas reales de 1573 del Rey Felipe II, pasando por el Código Civil, con normas que regulan la construcción y protección del espacio público, las servidumbres en favor de predios colindantes y acciones para garantizar la aplicación de este tipo de normas, hasta disposiciones como las leyes 88 de 1947, 182 de 1948, 2° de 1959 o 2811 de 1974, entre otras, a pesar de tener contenido urbanístico, no fue sino hasta la ley 9 de 1989 que el Congreso determinó regular en específico la normatividad sobre la organización física, ordenada y uniforme de las ciudades y la clasificación del suelo, creando el derecho urbanístico.

¹⁵ Tales disposiciones fueron derogadas por la Ley 388 de 1997.

¹⁶ Función reiterada en los numerales 3 y 9 del artículo 3° de la Ley 136 de 1994 y numeral 9 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

¹⁷ En el artículo 313 numeral 7 Constitucional, de manera específica, dispone que corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda

límites constitucionales¹⁸ y los parámetros establecidos por el legislador de acuerdo a la distribución de competencias hecha a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o Ley 1454 de 2011¹⁹, que atribuye a los municipios las competencia de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión urbana y rurales, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Años después de la promulgación de la Constitución de 1991, se expidió la Ley 388 de 1997 (actualmente vigente)²⁰, que modificó la Ley 9 de 1989 y con ello la visión de la organización territorial, cuyo objeto es complementar la planificación económica y social nacional y departamental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales y del diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y

¹⁸ Límites constitucionales como la garantía de la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (art 7), de las riquezas culturales y naturales de la Nación (art 8), de los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley (Art 63), de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art 79) y la prevalencia del interés general sobre el particular (art 58).

¹⁹ A través de esta Ley, el Legislador distribuyó las competencias en materia de planificación territorial entre el Estado y las Entidades Territoriales, conforme a los principios de descentralización, complementariedad, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en donde puso en cabeza de los municipios las funciones de: a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos

²⁰ Uno de los objetivos de esta Ley es 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

articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital y la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.²¹

Dicha norma dispone de igual manera que el ordenamiento del territorio se constituye como una función pública, ejercida de acuerdo a los principios de función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, a fin de posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común, para hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional, buscando propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.²²

Así mismo, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, “la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales (...), que comprende entre otras:

Explicar

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y

²¹ Artículo 6 Ley 388 de 1997

²² Artículo 3 Ley 388 de 1997

peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.

6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.

8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.

11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio
15. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional”

De esta manera, se tiene que los municipios como entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado (art 311 CP) gozan de autonomía para organizarse y satisfacer las necesidades más próximas de acuerdo con su contexto territorial, social, ambiental, cultural y económico, dentro de los límites impuestos por la Constitución y la Ley. Por lo cual, derivado de este principio fundamental, gozan de ciertas potestades públicas, dentro de las cuales se encuentra la de planificar y organizar su territorio de tal manera que se propenda por el cumplimiento del interés y bienestar general, la satisfacción de las necesidades de progreso de su comunidad y el equilibrio social y la definición de estrategias para un correcto uso, ocupación y manejo del suelo, a través de instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial.

2.1.1 Plan de Ordenamiento Territorial

Como se dijo en el acápite anterior, de acuerdo con la Ley 388 de 1997, el Ordenamiento Territorial hace referencia al conjunto de acciones político-administrativas y de planificación

física concertadas y 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 ambiente²³ y las tradiciones históricas y culturales²⁴, mediante la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales (Art 6 Ley 338 de 1997).

Todo lo anterior se concreta principalmente a través del Plan de Ordenamiento Territorial²⁵, definido por la Corte Constitucional en Sentencia C-051 de 2001 como:

“(…)El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”.

Ahora bien, este Plan debe estar articulado con los diferentes instrumentos de planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial de carácter nacional, departamental y municipal, como los Planes de Desarrollo en sus diferentes niveles, la Política General de Ordenamiento

²³ Dispone el Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), que aprovechamiento de los suelos deberá efectuarse en forma de mantener su integridad física y su capacidad productora, determinándose su uso potencial según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos de la región, los cuales sirven como insumo para la clasificación de los mismos

²⁴ Artículo 5° Ley 388 de 1997

²⁵ Definido por la Ley 388 de 1997 como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”

Territorial, las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Territorial Departamentales y los instrumentos de planificación ambiental; y está clasificado en 3 clases dependiendo el número de habitantes de los municipios y/o distritos o las dinámicas de crecimiento de los mismos, a saber: 1. Plan de Ordenamiento Territorial: para entidades territoriales con población superior a 100.000 habitantes. 2. Plan Básico de Ordenamiento Territorial: para entidades territoriales con población entre 30.000 y 100.000 habitantes. 3. Esquema de Ordenamiento Territorial: para entidades territoriales con población inferior a 30.000 habitantes. (Art 9 Ley 388 de 1997)

Así mismo, contienen normas urbanísticas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas, de las cuales se desprenden normas de carácter estructural que prevalecen sobre las demás normas, ya que clasifican y delimitan los suelos (suelo urbano²⁶, suelo rural²⁷, suelo de expansión urbana²⁸, suelo suburbano²⁹ y suelo de protección³⁰), establecen áreas y definen actuaciones que tengan

²⁶ Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. (Art 31 Ley 388 de 1997)

²⁷ Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. (Art 33 Ley 388 de 1997)

²⁸ Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. (Art 32 Ley 388 de 1997)

²⁹ Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. (Art 34 Ley 388 de 1997)

³⁰ Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. (Art 35 Ley 388 de 1997)

que ver con espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo, definen las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, entre otros.

En un nivel inferior, se desprenden las normas de tipo general en donde se establecen usos e intensidad de usos del suelo, así como las actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción y las normas complementarias, relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos de corto plazo como la declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria, la localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, entre otros.³¹

A su vez, el POT se encuentra estructurado con base tres componentes y un programa de ejecución a saber:

1. Componente general (Artículo 12 de la Ley 388 de 1997 y artículo 2.2.2.1.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015), constituido por los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo y la definición de la estructura urbano-rural e intraurbana (clasificación del suelo) que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala (normas urbanísticas estructurales).

³¹ Artículo 15 Ley 388 de 1997

2. Componente urbano (Artículo 13 de la Ley 388 de 1997 y artículo 2.2.2.1.2.1.2 del Decreto 1077 de 2015), es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas, como políticas sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, entre otros.

3. Componente Rural (Artículo 2.2.2.1.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015), constituido por las políticas y acciones encaminadas a orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales.

4) Programa de Ejecución (Artículo 2.2.2.1.2.3 del Decreto 1077 de 2015), el cual define las actuaciones sobre el territorio previstas en el POT que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el plan de desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos, y se integrará al Plan de Inversiones, por lo cual su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales, es decir cada cuatro años.

Adicionalmente, la norma establece la posibilidad de implementar unos instrumentos de planificación a escala intermedia, para regular con mayor detalle situaciones específicas del territorio ubicado en suelo urbano (Planes Parciales) y en suelo rural (Unidades de Planificación Rural)

2.1.1.1 Usos de suelo.

El uso del suelo es entendido como la destinación asignada por el Plan de Ordenamiento Territorial y demás instrumentos de planificación, al suelo teniendo en cuenta su vocación y características físicas, ambientales, sociales, económicas, culturales, considerando los riesgos a los que está expuesto, de acuerdo con las actividades y proyectos que se pueden desarrollar (agrícola, de servicios, institucional, pecuario etc.), de donde se desprende las clases de usos se pueden llevar a cabo, que se distribuyen en: principales³², compatibles o complementarios³³, condicionados o restringidos³⁴, incompatibles³⁵, prohibidos³⁶ y dotacionales o institucionales educativos³⁷, dentro de los cuales, se debe establecer las categorías de usos de suelo, los usos e intensidad de usos y su clasificación.

³² Uso deseable que coincide con la función específica de la zona y que ofrece las mayores ventajas para el desarrollo sostenible (Artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015).

³³ Uso que no se opone al principal y concuerda con la potencialidad, productividad y protección del suelo y demás recursos naturales conexos (Artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015).

³⁴ Uso que presenta algún grado de incompatibilidad urbanística y/o ambiental que se puede controlar de acuerdo con las condiciones que impongan las normas urbanísticas y ambientales correspondientes (Artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015).

³⁵ Es aquel que por su impacto negativo no puede ser desarrollado ni coexistir con otros usos definidos como principales, complementarios, compatibles, restringidos o mezclados entre sí en las áreas, zonas o sectores donde estos últimos se permitan (Artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015).

³⁶ Uso incompatible con el uso principal de una zona, con los objetivos de conservación ambiental y de planificación ambiental y territorial, y por consiguiente implica graves riesgos de tipo ecológico y/o social (Artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015)

³⁷ Son los que se desarrollan en inmuebles destinados a la prestación de servicios de educación formal o no formal, de carácter público o privado y de cualquier clase o nivel. (Artículo 2.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015).

2.2.2.1 Variación de los usos de suelo

El municipio, por medio del Concejo Municipal y por iniciativa del Alcalde, puede variar el contenido de los Planes de Ordenamiento Territorial en cuanto a usos de suelo se refiere, con fundamento en las necesidades propias del territorio y de sus habitantes y/o en aplicación de la normatividad de superior jerarquía incluida en las determinantes del POT.

En el primer evento la administración debe contar con los soportes técnicos que fundamenten la necesidad de la variación de los usos de suelo, la debida concertación con las entidades correspondientes y la participación democrática de la comunidad; por otro lado, si los cambios de uso son producto de decisiones tomadas con respecto a temas de medio ambiente, gestión del riesgo o cualquier otro relacionado con las determinantes de los planes, se torna obligatorio para los municipios adecuar sus planes a tales determinaciones, las cuales se aplican incluso si el ente territorial aun no inicia el proceso de revisión.

Un ejemplo de lo anterior, es la variación del uso de suelo de un predio en el que se realizan actividades mineras y en razón a que quedó incluido dentro de la delimitación de páramo establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la actividad minera se torna prohibida. Por tanto, aun cuando continúe vigente el uso permitido en el plan de ordenamiento territorial, el propietario del predio en mención debe cesar las actividades de este tipo, pues con base en la declaratoria no podría acceder a la licencia ambiental, concesiones de agua, permisos de vertimientos e inclusive a la licencia de explotación correspondiente, pues la viabilidad de estos permisos se analiza si el uso no está prohibido para la actividad a ejercer.

Esta circunstancia ya ha sido analizada por el Consejo de Estado, quien en sentencia de fecha 17 de noviembre de 2016 con C.P Guillermo Vargas Ayala, dijo que:

(...) la competencia de los concejos municipales para regular los usos del suelo no es absoluta, sino limitada por la Constitución y la ley. [...] Constitucionalmente existe una cláusula de reserva en favor de las autoridades municipales para la reglamentación y manejo de los usos del suelo en su respectiva jurisdicción, con sujeción obviamente a las disposiciones superiores sobre los diferentes aspectos que confluyen en el uso del suelo: ambiental, urbanístico, económico, fiscal, de planeación, social, cultural, etc., y sin perjuicio de las precitadas competencias especiales previstas sobre tales aspectos, como las atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, al Ministerio del Medio Ambiente, a las áreas metropolitanas, a los distritos especiales, etc. (pg. 14).

Por otro lado, en aplicación del principio de reparto equitativo de las cargas y beneficios y a fin de amortiguar los efectos de la asignación de tratamientos de conservación histórica, arquitectónica o ambiental a un terreno o inmueble, por parte del POT en su componente urbano o instrumentos que lo desarrollan (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2017), que limitan los derechos de construcción y desarrollo, el legislador estableció como instrumento de gestión urbana, la figura de la compensación en tratamientos de conservación³⁸ (Artículo 48 Ley 388 de 1997), que pueden ser económicas, transferencias de derechos de construcción³⁹ y

³⁸ De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 151 de 1998, la compensación es el mecanismo que permite redistribuir de manera equitativa los costos y beneficios derivados de la aplicación del tratamiento de conservación. La compensación tendrá lugar en aquellos casos en que por motivos de conveniencia pública se declaren como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental de determinados inmuebles, en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen.

³⁹ De acuerdo con el literal b del artículo 5 del Decreto 151 de 1998, la transferencia de derechos de construcción, permite trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a un predio definido como receptor de los mismos dentro del Plan de Ordenamiento

desarrollo, beneficios y estímulos tributarios⁴⁰ u otros sistemas que se reglamenten, en los términos del Decreto 151 de 1998. Así mismo, para asegurar el pago de tales compensaciones establece la norma la posibilidad de constituir fondos de compensación que pueden ser administrados mediante encargos fiduciarios.

2.1.1.2 Normas de superior jerarquía. Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial.

A la hora de organizar el territorio los municipios o distritos además de dar cumplimiento a lo normado en la Ley 388 de 1997 y a la distribución de competencias que estableció el legislador a través de la Ley 1454 de 2011, deben tener en cuenta toda la normatividad expedida en materia ambiental, de gestión del riesgo, patrimonio cultural y de vivienda de interés social, consideradas como normas de superior jerarquía, tal y como lo indica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.2.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015, entre las que se destacan:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

Territorial y los instrumentos que lo desarrollen, ya sea que el propietario del bien afectado lo sea también de otro predio de similares condiciones o también puede transferir dichos derechos a un tercero. (Art 12 Decreto 151 de 1998).

⁴⁰ Dentro de los que se encuentra la posibilidad de que los inmuebles afectados por la declaratoria de conservación ambiental, arquitectónica, cultural o histórica sea asimilados a inmuebles de estratos 1 y 2 efectos del pago del impuesto predial y demás gravámenes municipales o distritales que tengan como base gravable el avalúo o el autoavalúo o pago de servicios públicos; o les sean asignadas tarifas reducidas de impuesto predial (Art 2.2.5.2.3 del Decreto 1077 de 2015), a fin de compensar económicamente al propietario por la carga que tiene que soportar en razón a dicha limitación.

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;

b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales,

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.
4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.
5. Categorías de protección en suelo rural, descritas en el artículo 2.2.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015.
6. Tratados y convenios ratificados por Colombia que imponen obligaciones que involucran escenarios de planificación territorial, como es el caso del el Convenio Ramsar, el Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, el Convenio sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Lo anterior quiere decir que las normas descritas son de obligatorio cumplimiento, por tanto, no hay lugar para que el ente municipal o distrital pueda tomar determinaciones al respecto, al ser normas de interés superior que complementan el quehacer de los municipios o distritos de acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

Tabla 1

Marco Normativo de la Planificación Territorial en Colombia

MATERIA	NORMA	DESCRIPCION
PATRIMONIO CULTURAL	Ley 163/59	Se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación
	Ley 397/97	Se dictan normas sobre patrimonio cultural.
	Dcto 833/02	Reglamenta en materia de Patrimonio Arqueológico Nacional.
	Dcto 1080/15	Reglamenta en materia de Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.
	Dcto 763/09	
INFRAESTRUCTURA	Ley 1537 de 2012	Normas tendientes a facilitar y

	promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda
Ley 1469 de 2011	Se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.
Ley 1083 de 2006	Régimen Municipal/ Prohibición de la extensión del perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal
Decreto Ley 1333/89 Art 54	

	Ley 1228/08	Se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional
	Ley 1523 de 2012	Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
RIESGOS	Dcto 019/12 Art 189	Incorpora la gestión del riesgo en la revisión por vencimiento de la vigencia de mediano y largo plazo
	DECRETO Decreto 1077/15 1807 de 2014	Incorpora la gestión del riesgo en la revisión por vencimiento de la vigencia de mediano y largo plazo
	Dcto 838 de 2005	Sobre sistema de disposición final de residuos sólidos
INFRAESTRUCTURA	Decreto 097/06	Reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones
	Dcto 075/13	se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a

	programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana
	Se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas
Dcto 4065/08	comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles
Dcto 4066/08	Modifica el Decreto 3600/07 en lo relativo a corredores viales suburbanos, condiciones básicas para la localización de usos industriales en suelo rural suburbano, entre otros
Dcto 4002/04	Se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997/ relativas a

		servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines
	Dcto 879/98	Se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial
	Dcto 1069/09	Relativo al cálculo del índice de ocupación
	Dcto 2201/03	Sobre proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social
	Decreto Legislativo 2778 de 1953	Se dictan medidas sobre cuestiones forestales.
	Ley 2 de 1959	Se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
AMBIENTAL	Ley 1753 de 2015 Art 173	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Código Nacional de Recursos
	Decreto Ley 2811 de 1974	Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
	Ley 99 de 1993	Se crea el Ministerio del Medio

	Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
Ley 162 de 1994	Aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica
Ley 164 de 1994	Aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático
Ley 208 de 1995	Aprueba el Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología
Ley 373 de 1997	Programas de Uso Eficiente y Ahorro de Agua
Ley 357 de 1997	Aprueba convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).

	Dcto 622/77	Se reglamenta lo relativo al Sistema de Parques Nacionales.
	Dcto 1608/78	Se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre.
	Dcto 1996/99	Se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil/ Los usos o actividades a los cuales podrán dedicarse las Reservas Naturales de la Sociedad Civil
DECRETO 1076 de 2015	Dcto 2372/10	Se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones
	Dcto 1449/77	Normas en relación con protección y conservación de los bosques

		Dcto 798/10	Se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006 en lo referente a estándares Urbanísticos de planeación urbana y para el desarrollo de Vivienda, Equipamientos y Espacios Públicos necesarios para articular los sistemas de movilidad con la estructura urbana propuesta en los planes de ordenamiento territorial.
		Dcto 1640/12	Reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos
		Dcto 4300/07	Determinantes ambientales de planes parciales
	Decreto 1077/15	Dcto 3600/07	Determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo
SERVICIOS PUBLICOS	Ley 142/94		Régimen de los servicios públicos domiciliarios
	Decreto	Dcto 302/00	Reglamentación en materia de

Elaboración propia.

Aunado a lo anterior, están las determinaciones tomadas por las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental-SINA- (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios), entre las que se encuentran los diferentes instrumentos de planificación en materia ambiental para el manejo de recursos naturales renovables que regulan los usos de suelo de las áreas de especial protección y que deben ser considerados en los Planes de Ordenamiento Territorial, como:

Tabla No 2

Planificación Territorial en Materia Ambiental

Nivel	Instrumentos
Nacional	✓ Planes estratégicos de macrocuencas ✓ Zonificación ambiental reservas forestales Ley 2 de 1959 ✓ Plan de manejo de áreas protegidas de orden nacional
Regional	✓ Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas ✓ Plan de manejo ambiental de aguas subterráneas ✓ Plan de ordenamiento del recurso hídrico ✓ Plan de manejo de áreas protegidas de orden regional ✓ Planes de manejo de páramos, humedales y manglares

-
- ✓ Planes de ordenación forestal
 - ✓ Planes de manejo integrado de unidades ambientales costeras
 - ✓ Plan ambiental y de acción de las Autoridades Ambientales Urbanas
 - ✓ Estudios de identificación de ecosistemas de importancia estratégica para la conservación del recurso hídrico
 - ✓ Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)
 - ✓ Demás instrumentos de planificación de recursos naturales renovables en el ámbito regional

Tomado de la Guía Técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas

Finalmente, atendiendo a que uno de los propósitos de la ordenación del territorio es promover el desarrollo económico y social ambientalmente sostenible, no se puede dejar de lado la estrecha relación que debe tener el plan de ordenamiento territorial con las políticas sectoriales de desarrollo (económico, social y cultural), ambiental y político- administrativas (Massiris, S.F), que a pesar de que no se encuentran taxativamente enlistadas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, se vuelven directrices fundamentales a la hora de su formulación, modificación o revisión.

2.1.2 Proceso de revisión y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial:

El Plan de Ordenamiento Territorial debe ser revisado, modificado o ajustado de acuerdo a las condiciones definidas para su revisión y a vigencia de sus diferentes contenidos, la cual debe estar debidamente establecida, de acuerdo a los parámetros indicados por la Ley, es decir, que si se trata de normas de contenido estructural que son a largo plazo, como el componente general

del Plan, mínimo deben tener una vigencia de tres periodos constitucionales (12 años), o si se trata de normas generales y complementarias como los contenidos urbanos y rurales de mediano plazo, se establece un mínimo de dos periodos constitucionales (8 años) o de normas que integran el programa de ejecución y/o contenidos urbanos y rurales de corto plazo será su vigencia de mínimo un periodo constitucional (4 años).

De igual manera se pueden realizar revisiones o ajustes por fuera de los términos de vigencia estipulados, por razones de excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito, es decir, ante la declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989 o por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico o si los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad justifican la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Así mismo la norma abre la posibilidad de realizar una modificación excepcional⁴¹ de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

⁴¹ Artículo 2.2.2.1.2.6.2 del Decreto 1077 de 2015

Estas revisiones se hacen a través del mismo procedimiento que se estableció para la formulación y aprobación del POT, sustentadas en los indicadores relacionados con: cambios significativos de la densidad poblacional, la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos de suelo y demás condiciones indicadas en el numeral 4° del artículo 28 de la Ley 388 de 1998. Procedimiento que se describe a continuación:

La etapa de formulación consta de un diagnóstico general y específico del territorio y los resultados del proceso de seguimiento y evaluación del Plan actual (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2017), cuyo contenido y duración dependerá de la complejidad del territorio y de los recursos técnicos y financieros con que cuenta municipio y/o distrito (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), y consta de 5 etapas:

1. Etapa preliminar: En donde se realiza un análisis previo sobre los recursos técnicos, financieros e institucionales con que cuenta el municipio o distrito a fin de coordinar la ejecución de las diferentes etapas para la elaboración del plan y se formula la estrategia de articulación con el Plan de Desarrollo y otros Planes Sectoriales (Artículo 2.2.2.1.2.4.2 del Decreto 1077 de 2015).
2. Etapa de Diagnóstico: Consolida la situación actual del territorio contrastada con la situación esperada hacia futuro, insumo para la estructuración de las estrategias y propósitos del desarrollo económico, social, ambiental, cultural e institucional del municipio, a través de una visión urbano-regional (Artículo 2.2.2.1.2.4.3 del Decreto 1077 de 2015)

3. Etapa de formulación: Consiste en la consolidación de la información capturada en las etapas anteriores, para determinar cuáles serán las decisiones fundamentales a tomar para determinar las normas urbanísticas y/o componentes que contendrá el nuevo plan o que serán modificados. (Artículo 2.2.2.1.2.4.4 del Decreto 1077 de 2015)
4. Etapa de implementación: Contiene las decisiones fundamentales entorno a la materialización del plan en la realidad, encaminadas a garantizar el cumplimiento de los propósitos trazados, relacionadas con la capacidad económica, institucional, de desarrollo técnico y capacidad de convocatoria y concertación (Artículo 2.2.2.1.2.4.5 del Decreto 1077 de 2015)
5. Etapa de evaluación y seguimiento: Es una etapa transversal, por cuanto se ejecuta durante la vigencia del plan con la participación del Consejo Consultivo⁴² de Ordenamiento Territorial y en general las partes interesadas. (Artículo 2.2.2.1.2.4.6 del Decreto 1077 de 2015).

En la etapa de concertación y consulta, en primera medida, el proyecto del POT – documento resultante de la etapa anterior- debe someterse a consideración de la Autoridad Ambiental competente a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales⁴³, dentro del ámbito de su competencia

⁴² Instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial, que deberán ser conformada por los alcaldes de municipios con población superior a los treinta mil (30.000) habitantes.

⁴³ Estos temas exclusivos del resorte ambiental, no solo hacen referencia a las medidas de protección y conservación de las áreas de especial protección y de los recursos naturales, sino también hace referencia, a la aplicación de las

de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. En caso de no llegar a un acuerdo, el municipio o distrito puede acudir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien resolverá lo propio. En segunda medida y una vez revisado el proyecto por parte de las autoridades ambientales correspondientes, se someterá al Consejo Territorial de Planeación o Comité de Integración Territorial según aplique.

Durante el proceso de revisión del Plan descrito anteriormente, el municipio o distrito debe solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, así como realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, en donde deben exponerse los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerse las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, para proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.

Por último, en la etapa de aprobación, una vez surtidos los trámites anteriores, el proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos⁴⁴, debe ser presentado por el Alcalde a consideración del Concejo Municipal o Distrital para que a través de

determinaciones tomadas por las autoridades ambientales entorno a la definición de la extensión máxima de los corredores viales suburbanos respecto del perímetro urbano, del umbral máximo de suburbanización, las densidades máximas a las que se sujetará el desarrollo de los suelos suburbanos y las densidades máximas para la parcelación para centros poblados rurales y para suelo rural.

⁴⁴ En todo caso, de acuerdo al artículo 2.2.2.1.2.6.5 del Decreto 1077 de 2015 este proyecto debe incluir:

1. Memoria justificativa indicando con precisión la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar, junto con la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente.
2. Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión.
3. Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

acuerdo municipal adopte el Plan. El Concejo tendrá un plazo de sesenta (60) días para tomar una decisión con respecto al plan, so pena de que, transcurrido dicho término sin que se haya pronunciado, el Alcalde pueda adoptar el POT mediante decreto.

2.1.3 Licencias Urbanísticas

La licencia es un acto administrativo de contenido particular y concreto, mediante el cual el Municipio a través de su oficina de planeación o a través de los curadores urbanos, otorga autorización para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, loteo o subdivisión⁴⁵ de predios localizados en zonas rurales, urbanas y de expansión urbana o cuando se requiere ocupar el espacio público con cualquier amueblamiento o intervención del mismo (Artículo 99 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016), con sujeción a lo dispuesto y regulado por el Plan de Ordenamiento Territorial.

Lo anterior quiere decir, que el acto administrativo que otorga la respectiva licencia, confiere derechos de desarrollo y construcción de acuerdo al uso de suelo vigente para su

⁴⁵ De acuerdo al artículo 2.2.6.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015, existen 5 clases de licencias urbanísticas de acuerdo a la actividad a desarrollar: licencia de urbanización, para crear espacios públicos y privados en el suelo urbano, y de expansión urbana y para la construcción de vías y redes de servicios públicos para las futuras construcciones; licencia de parcelación para crear espacios públicos y privados en el suelo rural y suburbano y para la construcción de vías, acreditando la autoprestación de servicios públicos para las futuras construcciones; licencia de subdivisión para dividir uno o varios predios en suelo urbano, de expansión urbana o rural; licencia de construcción para desarrollar edificaciones en uno o varios predios en suelo urbano, de expansión urbana o rural y licencia de intervención y ocupación del espacio público para ocupar o intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público.

aprovechamiento, conforme a las condiciones impuestas por la Administración Municipal⁴⁶. Así mismo, este acto administrativo además de ser particular es un acto de control, a través del cual, la administración municipal inspecciona las obras a ejecutar, a fin de que haya un desarrollo organizado del municipio, además que verifica el cumplimiento de las normas urbanísticas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos de planificación, de las normas consideradas como de superior jerarquía (Artículo 10 Ley 388 de 1997) y de las normas de sismo resistencia (Corte Constitucional, Sentencia C-145, 2015); por lo que de adelantar cualquier tipo de obra sin contar con la licencia respectiva o que contraría la normatividad, dará lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes.

Sin embargo, a pesar de ser la licencia un acto administrativo de carácter particular, no quiere decir que sea un acto definitivo, pues está subordinado al interés público, por lo tanto los derechos de construcción y desarrollo no pueden ser absolutos ni generan derechos adquiridos, como lo manifestó el Consejo de Estado en Sentencia del 12 de agosto de 1999, de la siguiente manera:

Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son 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, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

⁴⁶ Inciso 3° del Artículo 99 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016

2.2 Conclusiones del capítulo

- La organización territorial, entendida como la máxima expresión de autonomía territorial, se constituye en las acciones político administrativas y de planeación física que orientan el desarrollo de un territorio en específico, atribuidas a las entidades territoriales.
- El ordenamiento territorial se concibe como una función pública ejercida 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 beneficios.
- El principal instrumento de planificación territorial es el Plan de Ordenamiento Territorial, que contiene normas urbanísticas de carácter estructural (aquellas que clasifican y delimitan los suelos) y de carácter general (que establecen los usos e intensidades de usos del suelo).
- En el proceso de construcción o revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, es obligatorio acatar las normas de superior jerarquía denominadas determinantes, ante las cuales no existe posibilidad de decisión para los entes territoriales, quienes a su vez deben someter a consideración el proyecto de plan ante la autoridad ambiental de su jurisdicción, el Consejo Territorial de Planeación al Comité de Integración Regional (según el caso) y a los diferentes gremios que se encuentren en el territorio a fin de armonizar el desarrollo del municipio y/o distrito con los intereses de sus habitantes y el medio que los rodea.

- El uso de suelo en un territorio puede variar por dos circunstancias: la primera, a partir del proceso de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial una vez culminada su vigencia y la segunda con motivo de la aplicación de normas de superior jerarquía o determinantes de los pot; es el caso de una delimitación de páramo, una declaratoria de patrimonio histórico, arquitectónico o cultural o una declaratoria de zona de riesgo.
- En desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, se establecieron mecanismos que deben ser incluidos en los planes de ordenamiento territorial y que buscan equilibrar las cargas que deben soportar aquellos que se ven afectados por las limitaciones a la propiedad que se derivan de la distribución del territorio en aras del bien común. Dichos mecanismos pueden ser distribuidos en transferencia de derechos de construcción, compensaciones económicas, beneficios e incentivos tributarios, entre otros.

CAPÍTULO III. Derechos adquiridos en marco de la propiedad privada

Una vez analizada la autonomía territorial de las entidades territoriales y con ella lo que tiene que ver con la planificación territorial, se precisa profundizar en lo que respecta a la propiedad privada y los derechos adquiridos que de esta se deriva, teniendo en cuenta que de la organización del territorio se desprende la destinación que se le puede dar a un inmueble, es decir la actividad económica que se puede desarrollar y con esto el pleno ejercicio de los atributos del derecho a la propiedad.

Por esta razón, se abordará el principio de propiedad privada en marco de los derechos adquiridos, alrededor de la afectación que puede causar a un particular y con ello a su proyecto económico y de vida, la variación en los usos de suelo por parte de la Administración con base en el principio de interés general.

3.1 Propiedad Privada. Concepto y Núcleo Esencial

La propiedad, cuyo origen se remonta al derecho romano, fue considerada como una riqueza casi sagrada, reflejada originalmente en la tierra, traducida en el poder absoluto y exclusivo que tenía una persona sobre una cosa corporal, quien podía utilizarla a su completo arbitrio (Lozano, 1994). Concepto que fue adoptado por Colombia a través del artículo 669 y Ss del código civil que definía el dominio como el “derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente (...)”.

Luego con la Constitución de 1886, se establecieron ciertos límites a ese poder absoluto derivado de la propiedad con base en el principio del interés general, frente al cual debía ceder con motivo de utilidad pública (Romero, 2015), incluyendo la correspondiente indemnización; sin embargo, fue con el Acto Legislativo 01 de 1936, que se introdujo una nueva concepción de la propiedad privada que estableció de manera expresa la función social que le compete, función que fue desarrollada por la Ley 200 de 1936, en donde se forjó el ejercicio de la propiedad a través de la explotación económica con un fin social (Arboleda, 2008).

Posteriormente, con la evolución del concepto y la inclusión de principios como desarrollo sostenible, solidaridad y justicia social, se promulgó la Constitución de 1991 que desmontó el carácter absoluto que hasta el momento caracterizaba a la propiedad privada, con base en el postulado de Estado Social de Derecho; de ahí que el derecho a la propiedad⁴⁷ privada⁴⁸ tenga su fundamento en el artículo 58 Constitucional, que lo reconoce como un derecho subjetivo, en el sentido que el individuo tiene la facultad de disponer de sus bienes de acuerdo a sus intereses, dentro de los límites del derecho ajeno y la ley y además cuenta con los mecanismos jurídicos que le permiten hacer exigible su ejercicio o protegerlo.

Así mismo del ejercicio de la propiedad se desprenden una serie de obligaciones derivadas de la función social y ecológica que le han sido asignadas, por lo cual se habla de un derecho de carácter no absoluto, sujeto a un sistema de límites (Parejo, 1981) relacionados con el interés general, frente al cual debe ceder en caso de tensión; por lo que este carácter relativo del derecho a la propiedad, faculta al legislativo y en ciertos casos a la administración para que, por razones que se sustenten en el interés general, restrinjan de manera razonable su ejercicio (Corte Constitucional, Sentencia T-245, 1997), eso sí, garantizando la correspondiente indemnización como compensación a esta limitación, dentro de los parámetros del debido proceso (Art 58 C.P).

Reiterado lo anterior en Sentencia T – 284 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, que dijo:

⁴⁷ Definido por el artículo 669 del Código Civil de la siguiente manera: El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad

⁴⁸ Sobre la propiedad privada dice el inciso primero del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 que: “*Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.*”

“Por otra parte, que ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos, es absoluto, pues tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad. Adicionalmente debe anotarse que el núcleo esencial de la propiedad no se altera por el mero hecho de haberse decretado la expropiación” (Corte Constitucional, Sentencia T-284 de 1994).

Es decir que así como la propiedad ha sido reconocida como derecho fundamental, su ejercicio debe estar en armonía con el ejercicio de los derechos colectivos relacionados con la protección al medio ambiente y el progreso social, con base en los cuales se puede limitar sin llegar a afectar su núcleo esencial. Razones que sirvieron de base a la Corte Constitucional para adecuar el texto contenido en el artículo 669 del Código Civil con los postulados de la Constitución Política (1991), declarando inexecutable la palabra “arbitrariamente”, a través de la Sentencia C-595 de 1999 M.P Dr. Carlos Gaviria Díaz, en la que afirmó que:

La propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema. Por esas consideraciones, la Corte procederá a retirar el término arbitrariamente (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia) del artículo 669 del Código Civil, demandado.

(...)

Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los

miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. (Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1999).

Por otro lado, de igual manera se han reconocido como atributos de la propiedad la posibilidad que tiene el propietario o dueño de utilizar el bien y aprovechar los servicios que este ofrece (*ius utendi*), servirse de los productos o frutos que de este se deriven directamente o de su explotación (*ius fruendi*) y disponer jurídicamente de la titularidad del bien. (Corte Constitucional, Sentencia C-133, 2009). La Corte hizo una descripción de las características que se destacan de este derecho, a través de la Sentencia C-189 de 2006, así:

Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas. (Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006)

Conforme a lo anterior, se considera al núcleo esencial del derecho a la propiedad, como la mínima expresión de goce y disposición de determinado bien, que permite a su propietario satisfacer la necesidad de obtener una utilidad principalmente de carácter económico (Corte Constitucional. Sentencia T-427 de 1998); como lo estudió la Corte Constitucional en Sentencia C-189 de 2006, cuando analizó la constitucionalidad del artículo 13 (parcial) de la Ley 2 de 1959, que entre otras cosas declaró como Parques Nacionales Naturales aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del entonces Ministerio de Agricultura, delimitara y reservara de manera especial, a fin de conservar la flora y fauna nacionales, por lo que prohibió (...) las ventas de tierras (...); limitante que incluye tanto a predios de carácter público como privado⁴⁹, es decir, que al momento en el que un predio (público o privado) sea declarado como Parque Nacional Natural, su propietario está imposibilitado para trasladar el dominio del predio en cuestión a favor de un tercero, por medio de compraventa. Sin embargo, la Corte llegó a la conclusión que esta imposibilidad de disponer del predio afectado por la declaración en mención, no afecta el núcleo esencial del derecho a la propiedad y no rebasa los límites de acción del legislador, quien estableció esta norma a efectos de procurar un fin superior cual es la protección y conservación de los recursos naturales. Así lo analizó el Tribunal Constitucional:

(...) la limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos. En efecto, aun cuando la declaratoria de una zona de reserva ecológica conduce a la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes de propiedad particular que se

⁴⁹ En Sentencia C-649 de 1997 se aclaró que dentro de las “zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada”

incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión, es claro que dentro de los precisos límites normativos -propios del reconocimiento de un derecho de carácter relativo- los titulares de dicha modalidad de dominio, pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas.

(...) Por ello, esta Corporación ha admitido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales de enajenación sobre algunos bienes, o en ciertos casos, limitaciones intemporales o por extensos períodos de tiempo, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior orientado a realizar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular -de acuerdo con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico- obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad. (Corte Constitucional, Sentencia C-189, 2006)

La anterior tesis es respaldada por el Consejo de Estado, en Sentencia del 9 de mayo de 2012 en donde se aclara que la posibilidad de explotar jurídica y económicamente el bien no implica que el Estado deba garantizar el uso que quiera darle el propietario según sus intereses, puesto que “ resulta legítimo que el Estado limite el ejercicio del derecho de propiedad en la medida en que mantenga intangible un reducto suficiente para que dicho derecho pueda ser identificado en cabeza de quien aparece como propietario del bien”. De igual manera, en dicha sentencia, el Consejo de Estado resalto que:

La Sala debe recalcar que, en materia de afectaciones al interés general, no resulta suficiente que el actor alegue que no pudo utilizar el bien de acuerdo con sus propósitos íntimos o sus meras expectativas, puesto que el artículo 669 C.C., es claro en afirmar que la propiedad debe ejercerse con sujeción a la ley; en el caso concreto la Finca “El Saldo” su explotación económica y jurídica debe

realizarse en concordancia con la afectación que pesa sobre el bien, esto es, la de una Reserva Forestal Protectora. (...) la Sala debe recalcar que para que la afectación al interés general cumpla su cometido, no es suficiente que se le notifique de dicho gravamen al propietario de un predio, sino que se requiere que se le pongan de presente las diferentes posibilidades de uso y explotación que tiene frente al bien afectado.

Ahora bien, cuando la limitación al ejercicio del derecho de propiedad es excesiva, ha dicho el Máximo Tribunal de lo Contencioso, que el Estado debe reparar si dicha limitación que surge a partir de una actuación administrativa, impide deliberadamente la explotación económica del bien, configurándose una “ocupación jurídica” que tiene un alcance expropiatorio, en el entendido que dependiendo el caso, si hay una afectación absoluta el Estado debe indemnizar por daño emergente el valor del predio o parte del predio afectado, evento en el cual la sentencia obra como título traslativo de dominio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 1437 de 2011, sin que esto signifique que en toda afectación al interés general implique per se expropiación del inmueble afectado (Consejo de Estado, 2012), pues en este caso debe estudiarse si hubo rompimiento de las cargas públicas o si fueron compensadas a través de los mecanismos dispuestos en la Ley.

Por tal motivo, el legislador ha dispuesto de mecanismos jurídicos con los que el Estado puede contar para resarcir o compensar los perjuicios ocasionados con las limitantes impuestas al derecho de propiedad, entre los que se pueden encontrar el pago del inmueble, adquisición de predios a través de expropiación o la enajenación voluntaria, el pago de incentivos para la preservación y restauración de áreas y ecosistemas estratégicos (Decreto 870 de 2017), a través de sistemas como los pagos por servicios ambientales, acuerdos de conservación, bancos de

hábitat, entre otros, que pueden ser financiados con la inversión forzosa que deben realizar los Municipios conforme lo dispone el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 o la inversión reglamentada por el Decreto 2099 de 2016 derivado de licencias ambientales, o por parte de las Autoridades Ambientales.

Sin embargo, si con fundamento en la aplicación del interés general se rebasan los límites constitucionales a los que están sujetas las autoridades y el legislador y se vulnera el núcleo esencial del derecho a la propiedad con el consecuente rompimiento del equilibrio en las cargas públicas, el Estado debe entrar a responder, ya sea porque es producto de las actividades del legislador que no estableció un régimen específico de transición o reparación, o de las labores propias de la administración en las que su ejecución produce un efecto negativo en los bienes y proyectos económicos de los particulares. Así lo dijo el Consejo de Estado Sección Tercera en la Sentencia del 29 de julio de 2013:

“Ahora, para la Sala resulta claro que la responsabilidad del Estado comprende el daño causado por el resultado negativo de su intervención en las actividades de que se trata, cuando habiendo debido preverlo no se lo consideró; sin perjuicio de los riesgos propios que el operador económico está obligado a asumir, de la misma forma que son suyos los beneficios. Resulta necesario entonces que el legislador, al tiempo que resuelve modificar su política, diseñe y regule regímenes de transición normativa, en orden a proteger los intereses que pueden resultar afectados con las nuevas medidas, corrigiendo así los desequilibrios de manera que todos los sectores y actores económicos reciban un trato equitativo.

De no ser ello así, es decir si lo previsible no se consideró y el perjuicio se causó, no queda sino, en aplicación de la cláusula general de responsabilidad que, como quedó explicado, obliga a todas las ramas y órganos del poder, corregir el desequilibrio ante las cargas públicas producto de la facultad normativa (...)” (Consejo de Estado, Sentencia del 29 de julio de 2013).

3.1.1 Función social y ecológica de la propiedad

Como se dijo anteriormente, la función social de la propiedad fue consagrada de manera expresa en la Constitución de 1886 a través de la reforma hecha por el Acto Legislativo 01 de 1936, en la que el interés particular debe ceder frente al interés general (Romero, 2015), y de la Ley 200 de 1936, que desarrolló el artículo 10 del Acto Legislativo en mención, que supeditó el ejercicio de la propiedad privada a una actividad social, que involucró una explotación económica. (Arboleda, 2008).

De acuerdo con la teoría de León Duguit, la función social se involucra a la propiedad sustentada en la idea de que “más que derechos, tanto individual como colectivamente, tenemos deberes o tareas que cumplir, las cuales se imponen tanto a los gobernantes como a los gobernados”. (Herrera, 2003), lo que fundamenta el cambio en la concepción de la propiedad como un instrumento meramente económico y pasa a trascender la estructura misma del Estado, al relacionarse íntimamente con el tejido social, pues además de considerarse como un medio para la realización personal y la satisfacción de intereses privados, es un mecanismo comunitario que genera desarrollo económico.

Ahora bien, con respecto a la función ecológica de la propiedad, se tiene que cobró mayor importancia con la expedición de la Constitución de 1991, en donde la defensa de los recursos naturales y en general la protección del medio ambiente⁵⁰, se concibió como uno de sus principales objetivos y a su vez como un principio fundamental (Corte Constitucional, 2002) , visto desde una triple dimensión, es decir como principio y bien jurídico de interés general que goza de especial protección y se define como un objetivo social, como un derecho y a la vez como servicio público del cual gozan las personas quienes a su vez cuentan con los mecanismos judiciales para lograr su protección⁵¹ y como un deber tanto del Estado como de los particulares, de proteger y conservar el medio ambiente (artículos 8, 95 numeral 8, 361 y 366). (Corte Constitucional, 2008).

Por tal motivo en la Constitución Política de 1991 se establecen unas limitantes que reafirman el núcleo esencial de la propiedad y sus obligaciones en el ámbito social y ecológico, basados en el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular como la declaratoria de utilidad pública y la expropiación judicial y administrativa.

Del mismo modo ocurre en la normatividad que regula la planificación territorial, en donde se establecen unas cargas adicionales que debe soportar la propiedad como obligaciones

⁵⁰ Para ampliar el tema sobre la importancia que reviste la protección, conservación y restauración del medio ambiente, se resalta el aparte referenciado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 2002, sobre la Política Nacional de Biodiversidad, que dice que:

“Nuestra alimentación proviene de la diversidad biológica, los combustibles fósiles son subproducto de ella, las fibras naturales también. El agua que tomamos y el aire que respiramos están ligados a ciclos naturales con gran dependencia en la biodiversidad, la capacidad productiva de los suelos depende de su diversidad biológica, y muchos otros servicios ambientales de los cuales depende nuestra supervivencia. Desde la perspectiva biológica, la diversidad es vital, porque brinda las posibilidades de adaptación a la población humana y a otras especies frente a variaciones en el entorno. Así mismo, la biodiversidad es el capital biológico del mundo y representa opciones críticas para su desarrollo sostenible.”

⁵¹ En este sentido se concibe al derecho al medio ambiente sano como un derecho fundamental que tiene una íntima relación con el derecho fundamental a la vida, del cual son titulares las personas y la comunidad en general (Corte Constitucional, Sentencia T-092 de 1993)

urbanísticas, entre las cuales se encuentran las cesiones obligatorias⁵², la afectación como bien de importancia ecológica o patrimonio arquitectónico, los reajustes de suelos⁵³, la declaración como bien de desarrollo prioritario⁵⁴, gravámenes como la contribución por valorización⁵⁵ y la participación en plusvalía⁵⁶; todos integrados en un sistema de financiación con el fin de costear obras en beneficio de la comunidad.

De tal forma que el ejercicio del derecho de propiedad, debe estar armonizado con principios como el desarrollo sostenible y el actuar del Estado conforme al mismo principio y a los principios de prevención⁵⁷ y precaución⁵⁸, que deben orientar el desarrollo de cualquier tipo de actividad dentro del territorio nacional.

⁵² Carga que debe soportar los propietarios de los inmuebles objeto de licencia a fin de ceder un espacio de éste, con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general (Artículo 37 Ley 388 de 1997)

⁵³ Consiste en englobar diversos lotes de terreno para luego subdividirlos en forma más adecuada y dotarlos de obras de infraestructura urbana básica, tales como vías, parques, redes de acueducto, energía eléctrica y teléfonos, a fin de para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios (Artículo 77 Ley 9 de 1989).

⁵⁴ Afectación a un terreno cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios, de acuerdo a los programas y proyectos incluidos en el Plan de Ejecución del POT que se ejecutarán en el periodo correspondiente (Artículos 18, 40, 41 y 42 Ley 388 de 1997)

⁵⁵ Contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras. (Artículo 3 Ley 25 de 1921)

⁵⁶ Participación que tienen los municipios o distritos en el incremento generado sobre el valor del suelo con motivo de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano, el cual se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital (Artículo 73 Ley 388 de 1997).

⁵⁷ “Tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, (...) la autoridad competente debe adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas (Sentencia C-703 de 2010)

⁵⁸ Principio conforme al cual cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (artículo 1 numeral 6 Ley 99 de 1993)

3.2 Derechos Adquiridos. Concepto y Naturaleza Jurídica

La estructura constitucional y normativa colombiana, se aplica sobre la base del principio de seguridad jurídica, fundamentada en el artículo 58 constitucional, que establece que se debe garantizar la propiedad privada y los demás derechos adquiridos de acuerdo con las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos y vulnerados por las leyes posteriores, de lo que se desprende la cláusula general de la prohibición de la retroactividad, que garantiza a los ciudadanos el respeto y protección de sus derechos por parte de las autoridades.

En este sentido, la jurisprudencia Colombiana ha entendido los derechos adquiridos así:

Configuran derechos adquiridos 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. Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes. (Corte Constitucional, Sentencia T-147, 1997)

De esta manera, en Sentencia C-192 de 2016 la Corte resalta el análisis realizado tanto por el Alto Tribunal Constitucional como por el Consejo de Estado con respecto a los derechos adquiridos, haciendo énfasis en que esta institución se deriva de situaciones jurídicas que emanan del derecho privado⁵⁹ y por tanto no tienen lugar en el derecho público cuya consideración se realiza frente a situaciones jurídicas consolidadas, atendiendo a que en este campo, dichas situaciones se desarrollan en contextos asociados a la utilidad pública y por tanto de acuerdo al mandato del inciso segundo del artículo 58 constitucional, estas deben ceder ante el interés general.

Es así como la Corte Constitucional reconoce tres escenarios derivados del contenido del artículo 58 de la Constitución en materia de protección de los derechos adquiridos, los cuales define de la siguiente manera:

1. El primero y menos problemático, hace referencia a aquellas situaciones jurídicas que se consolidan sin tener vínculo alguno con la utilidad pública o el interés social, lo cual lo hace intangible y por tanto deben ser respetados atendiendo principios como la seguridad jurídica y la irretroactividad de la Ley.
2. El segundo, tiene que ver con aquellas situaciones jurídicas que nacen y se consolidan teniendo un vínculo o con la posibilidad de tener un vínculo con la utilidad pública o el interés social y por tanto, pese a gozar de protección, no se reputa intangible, pues en el evento en que entre en colisión con el interés general, esta relación jurídica debe ceder

⁵⁹ Esta afirmación se puede hacer cuando de la lectura del artículo 58 constitucional, se observa la garantía de los derechos adquiridos de acuerdo a la ley civil, de la cual se escapa lo relacionado con el derecho público para el cual existe un régimen propio.

frente a los intereses superiores que se encuentren en juego, conforme lo dispone el segundo inciso del artículo 58 constitucional.

3. Por último, hace referencia a las meras expectativas como aquella posibilidad de adquirir un derecho, lo que faculta a las autoridades competentes para definir su alcance, contenido y hasta redefinir las condiciones o requisitos bajo las cuales se hace posible el reconocimiento de una situación jurídica concreta.

Así pues, de acuerdo al escenario en el que nacen los derechos o situaciones jurídicas consolidadas, se pueden establecer las garantías con las que pueden ser protegidas y el margen de acción de las autoridades para regular tales situaciones.

Lo anterior ha sido soportado por el Consejo de Estado que desde 1970 expresó que:

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. (Consejo de Estado, Sentencia del 20 de marzo de 1970)

De igual manera el Alto Tribunal de lo Contencioso respalda esta postura en la sentencia de fecha 10 de mayo de 2007, Magistrado Ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, cuando afirma que:

Cabe reiterar que los actos condición que nacen al amparo de regímenes de derecho u orden público no generan derechos adquiridos en el sentido como lo aduce la actora, esto es, como situaciones jurídicas subjetivas inmodificables o inmutables, pues están subordinados a las necesidades del interés general y del bien común". (Subrayado fuera del texto) (Consejo de Estado, sentencia del 10 de mayo de 2007)

Por otro lado, al resolver una acción popular incoada por el Ministerio Público con el propósito de lograr la protección de los derechos colectivos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, vulnerados por la ejecución de actividades mineras amparadas con un título minero y una licencia ambiental, el Consejo de Estado en sentencia del 13 de julio de 2017, con C.P Roberto Augusto Serrato Valdés, reitera que no se puede predicar la existencia de derechos adquiridos frente a contratos de concesión minera o licencias ambientales, teniendo en cuenta que prevalecen intereses superiores como la protección al medio ambiente:

Para la Sala no son de recibo los argumentos de los recurrentes relacionados con los derechos adquiridos en virtud de la existencia de un contrato de concesión debidamente suscrito y una licencia ambiental que se encuentra en firme, pues por mandado constitucional la protección al medio ambiente deberá prevalecer respecto a los derechos adquiridos mediante contratos de concesión minera y actos administrativos que otorgan las autoridades ambientales para el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera (licencia ambiental). (...). En suma, pese a que en el presente caso existe una incertidumbre respecto a los riesgos que genera el desarrollo de la actividad minera para el recurso

hídrico y el equilibrio ecológico, es evidente que atendiendo las características propias de los ecosistemas estratégicos donde se encuentra el título minero FGD- 141, de configurarse los riesgos de afectación al ecosistema de páramo, los daños podrían conducir a la pérdida de regularidad del recurso hídrico y un detrimento de los recursos naturales. Por última, comparte la Sala lo expuesto por el representante del Ministerio Público cuando consideró que [...] la oponibilidad del título minero esgrimida por los recurrentes no es procedente en cuanto por aplicación del principio de precaución ambiental prima, por encima del derecho individual que aquél conlleva, los citados derechos generales a un ambiente saludable y a un desarrollo sostenible (Consejo de Estado, en sentencia del 13 de julio de 2017)

Sin embargo, la inexistencia de derechos adquiridos en materia de derecho público, no quiere decir que de manera ilimitada y deliberada, el legislador pueda disponer de las situaciones que, aunque son válidamente modificables, generaron en el particular una situación jurídica consolidada que se fundamenta en el principio de confianza legítima, el cual corresponde a las expectativas serias y fundadas, forjadas con base en el principio de buena fe, en el que un individuo que, de acuerdo a la omisión o actuar constante de otro o de la Administración, confía y adecúa su comportamiento y negocios sobre la base de la ocurrencia de una circunstancia en específico, materializando el principio de seguridad jurídica, donde “el administrado no es titular de un derecho adquirido, sino que simplemente tiene una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente, y en consecuencia su situación jurídica puede ser modificada por la Administración”. (Corte Constitucional, Sentencia T-308, 2011).

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia T-364 de 1999 expresó:

El principio de la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protege garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa "ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general. (Corte Constitucional, Sentencia T-364 de 1999)

En este sentido, le asiste la obligación a la administración, especialmente al legislador, de garantizar al particular que se ve afectado con la intervención y modificación a su situación jurídica, los mecanismos, el espacio y el tiempo, para que adecúe su proyecto económico y de vida a las nuevas circunstancias, basados en el principio de confianza legítima, que es abordado en la Sentencia C-478 de 1998, reiterada por el Consejo de Estado en la Sentencia del 11 de diciembre de 2014, así:

Este principio (...), pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.

Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política. (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1998)

Por lo que para tomar una postura entorno la variación de una situación en específico por parte de la administración o del legislador, se hace necesario analizar cada caso en concreto con sus matices y características particulares, a fin de determinar cuál será el actuar del Estado en caso de que hubiera una afectación desproporcionada.

3.3 Conclusiones del capítulo

- El derecho a la propiedad, con fundamento en el artículo 58 constitucional, es reconocido como un derecho subjetivo que a su vez no es de carácter absoluto, en el entendido que debe cumplir con la función social y ecológica que le han sido asignadas, por lo cual, con fundamento en el interés general, su ejercicio puede ser limitado por parte del legislador, con el debido respeto al núcleo esencial de este derecho.
- El núcleo esencial de la propiedad, se concibe como el mínimo margen de acción con que cuenta el individuo para gozar y disponer determinado bien, con el objeto de obtener una utilidad económica.
- El respeto al núcleo esencial de la propiedad no implica la garantía de explotación al arbitrio del propietario, si éste tiene alternativas de explotación que se ajusten a la Ley y a la afectación a la que fue sometido el bien en procura de la protección de un bien superior, como

el medio ambiente o el interés social en el marco del interés general que prima sobre el particular.

- En el ámbito del derecho público no se puede predicar la existencia de derechos adquiridos, más aun cuando interviene la aplicación del principio del interés general que prevalece sobre el particular, por lo que las situaciones surgidas a partir de este escenario, es válidamente modificable por las autoridades; sin embargo esto no quiere decir que la administración tenga un poder absoluto para variar la posición jurídica del particular, pues a partir del principio de la buena fe y la seguridad jurídica, le asiste el deber de brindarle al administrado el tiempo y los medios que le permitan adecuarse a la nueva situación. A esto se le conoce como el principio de confianza legítima.

IV. CONCLUSIONES

- El proceso de variación de usos de suelo cuando es a iniciativa del municipio, tiene que surtir el proceso de formulación, es decir involucra la participación ciudadana y de los diferentes gremios que ejercen sus actividades en el territorio y debe estar basada en estudios técnicos que justifiquen tal variación, por lo que una variación abrupta del uso del suelo que afecte de manera grave el ejercicio de la propiedad no es muy factible, teniendo en cuenta que el factor social en esta determinación desempeña un papel bastante importante.
- Cuando tal variación ocurre por una decisión ajena a la voluntad municipal (declaratoria de reserva, páramo, etc.), esta surge sin considerar la participación democrática o la

determinación del Ente Territorial, a pesar de que en teoría la reglamentación de los usos de suelo “es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio” (Corte Constitucional, 2015) , por lo cual el alcance de la autonomía municipal es muy precario, pues tales determinaciones al ser catalogadas como normas de superior jerarquía, no permiten injerencia alguna del municipio en las decisiones del uso de suelo, a pesar que la misma Constitución le otorgó la atribución de la organización de su territorio, siendo titulares en la realidad de una facultad meramente residual, en el sentido que solo puede ejercerla una vez se hayan decantado las decisiones sobre el uso de suelo establecidas en las determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial descritas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, que al ser aplicadas generan un sin número de consecuencias frente al ejercicio de la propiedad privada que de todas formas estos deben asumir.

- Los límites al ejercicio del derecho de propiedad con fundamento en el interés general en procesos de planificación territorial, no constituyen una afectación a su núcleo esencial, si el propietario tiene la posibilidad de desarrollar otro tipo de actividad que le produzca un beneficio económico, así esta no sea el tipo de actividad que desea ejecutar, aunado a que el legislador estableció una serie de compensaciones a fin de realizar una distribución equitativa de cargas y beneficios.
- La existencia de derechos adquiridos se predica de las situaciones jurídicas consolidadas en el ámbito del derecho privado, pues aceptar la tesis de su existencia en materia de derecho

público, más aún en materia de planificación territorial, haría nugatorias las decisiones tomadas en observancia del interés general, ya que a pesar de tomar las medidas jurídicas para la protección de un interés superior, materialmente no sería posible su ejecución por cuanto habría que preferir mantener el uso actual del inmueble que sería afectado con la medida, impidiendo que el Municipio cumpla en debida forma la función pública que le corresponde, yendo en contravía inclusive de la función social y ecológica que le corresponde a la propiedad privada, que legitima las limitaciones establecidas con base en estas funciones, atendiendo a que dichas afectaciones obedecen a las cargas que el ciudadano está en deber de soportar.

- La licencia urbanística otorga derechos 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, por tanto no conlleva la autorización para el ejercicio de una actividad en particular, ya que el uso que puede hacerse sobre un terreno está previamente definido por los Planes de Ordenamiento Territorial, por lo cual, no podrían surgir de este tipo de permisos derechos adquiridos para explotación de un determinado bien; por lo que la situación que se protege frente a eventuales cambios normativos, es aquella que contempla el contenido de la licencia, es decir los requisitos y condiciones que en su momento exigía la normatividad para obtener la licencia (ej. Variación del índice de ocupación o del índice de construcción).

- Las decisiones tomadas por las autoridades municipales con respecto a la planificación territorial, con base en las determinantes de los planes de ordenamiento, no pueden realizarse de manera abrupta, aun cuando las normas contenidas en estas decisiones sean de orden público y por tanto de obligatorio e inmediato cumplimiento, pues la afectación masiva que implicaría la aplicación variación de la situación jurídica entorno al uso de suelo basados en criterios ambientales, culturales, de gestión del riesgo, entre otros, sería del tal magnitud que pondrían en riesgo la estabilidad financiera del país; por tanto, en atención a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, en la ejecución de la planificación territorial deben participar todas las autoridades de los diferentes niveles, que trascienden el nivel territorial, con la formulación de políticas y programas encaminados a afrontar la problemática social que genera la variación en los usos de suelo y si es del caso se propongan estrategias de conversión de las actividades económicas que se vean afectadas.
- A la hora de expedir y reglamentar normas consideradas como determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial, el legislador y las autoridades (administrativas de los diferentes órdenes y el legislador), tienen la obligación de prever las consecuencias negativas que conlleve la aplicación de su contenido, si de la determinación que se tome se deriva la variación en los usos del suelo y con ello establecer las estrategias que sirvan para afrontar esta situación, a fin de proteger los intereses que puedan verse trasgredidos.

V. Lista de Referencias

5.1 Referencias Bibliográficas

- Arboleda, P. (2008). La concepción de la propiedad privada contenida en la ley de tierras de 1936. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol 38. Pág 97-121
- Arbouin, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Revista Vniversitas*. No 124 pág. 17-42.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). POT Modernos. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>.
- Eraso, Y. (2004). El fracaso de la autonomía. *Criterio Jurídico* Santiago de Cali, pp. 217-230.
- Estupiñán. L. (2012). El Ordenamiento Territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. *Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno*.
- Hernández A. (2015) El ordenamiento territorial colombiano más allá de la Constitución de 1991. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia.
- Herrera R, A. (2003). Límites constitucionales y legales al derecho de dominio en Colombia. Análisis desde el derecho público. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*. Págs. 57-81.
- Lozano E. (1994). Origen de la propiedad romana y de sus limitaciones. *Revista de relaciones laborales*, ISSN 1133-3189, N° 2, 1994, págs. 83-94.
- Massiris, Á. (S.F). *Banco de la República*. Recuperado el 17 de noviembre de 2017,

- de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/deter/presen.htm#I>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Guía Técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017). Planes de Ordenamiento Territorial, marco general. *Diplomado en Ordenamiento Territorial*. Escuela de Administración Pública (Esap). Nobsa (Boyacá).
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2017). Gestión del POT. *Diplomado en Ordenamiento Territorial*. Escuela de Administración Pública (Esap). Nobsa (Boyacá).
- Morelli, S. (1996). La Autonomía Territorial en Colombia. Bogotá D.C. Universidad Externado de Colombia.
- Núñez Rivero, C., & García Aranda, S. (2013). Autonomía de los Entes Locales. *Revista Teoría y Realidad Constitucional*. No 31 pág. 401-407. UNED
- Parejo A, L. (1981). “El contenido esencial de los derechos fundamentales, a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 1. Núm. 3.
- Pasquale M. (2014). La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: Una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. *Revista Historia Constitucional* No 15, [pp. 93-111]
- Parejo L. (2017). El principio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* No 107,2, [pp. 81-106].
- Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales. (2011). Bogotá

D.C. IEMP Ediciones

Quinche M. (2009). Derecho Constitucional Colombiano de la carta de 1991 y sus Reformas. Bogotá D.C. Editorial Universidad del Rosario.

Quintero O. (2002). Sociología e historia del movimiento estudiantil por la Asamblea Constituyente de 1991. Revista Colombiana de Sociología. Págs. 125-151.

Romero X. (2015). La propiedad también implica obligaciones. Serie de Documentos de Trabajo No 28. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez J. (2014). El principio de la Autonomía Territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012.

Silva, P. R. (2010). La Autonomía Municipal en Colombia. Bogotá: U. Externado de Colombia.

Silva, P.R. (2008). El Panorama Territorial Colombiano. Revista de Derecho del Estado No 21. Universidad Externado de Colombia.

Soto, D. (S,F). La Descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. Universidad Externado.

5.2 Referencia jurisprudencial

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. (20 de marzo de 1970). Sentencia rad 207571259-CE-SEC4-1970-03-20. [C.P Juan Hernández Sáez].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (12 de agosto 1999). Sentencia rad 25000-23-24-000-1999-00389-02(5743). [C.P Juan Alberto Polo Figueroa].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (26 de noviembre de 2004). Sentencia rad 25000-23-24-000-2002-00136-02. [C.P Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (10 de mayo de 2007). Sentencia rad 11001-03-24-000-2003-00334-01. [C.P Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A. (09 de mayo de 2012). Sentencia rad 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). [C.P Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B. (29 de julio de 2013). Sentencia rad 25000-23-26-000-1998-15972-01(27228). [C.P Stella Conto Díaz Del Castillo].

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (11 de diciembre de 2014). Sentencia rad. 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233). [C.P. William Zambrano Cetina]

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. (28 de enero de 2015). Sentencia rad 25000-23-26-000-2001-00465-01(28937). [C.P. Hernán Andrade Rincón]

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (17 de noviembre de 2016). Sentencia rad 11001-03-26-000-2016-00006-00. [C.P Guillermo Vargas Ayala].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (13 de julio de 2017). Sentencia rad 15001-23-33-000-2014-00223-01(AP)A. [C.P Roberto Augusto Serrato Valdés].

Corte Constitucional. (05 de junio de 1992). Sentencia T-406 de 1992. [M.P. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional. (06 de agosto de 1992). Sentencia C-478 de 1992. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (15 de septiembre de 1992). Sentencia C-517 de 1992. [M.P. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional. (19 de febrero de 1993). Sentencia T-092 de 1993. [M.P. Simón Rodríguez Rodríguez].

Corte Constitucional. (25 de noviembre de 1993). Sentencia C-545 de 1993. [M.P. Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional. (16 de junio de 1994). Sentencia T-284 de 1994. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. (21 de noviembre de 1996). Sentencia C-636 de 1996. [M.P. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. (19 de marzo de 1997). Sentencia C-147 de 1997. [M.P. Antonio Barrera Carbonell].

Corte Constitucional. (21 de mayo de 1997). Sentencia T-245 de 1997. [M.P Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional. (22 de julio de 1997). Sentencia C-346 de 1997. [M.P Antonio Barrera Carbonell]

Corte Constitucional. (03 de diciembre de 1997). Sentencia C-649 de 1997. [M.P Antonio Barrera Carbonell].

Corte Constitucional. (01 de abril de 1998). Sentencia C-126 de 1998. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. (18 de agosto de 1998). Sentencia T-427 de 1998. [M.P Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. (09 de septiembre de 1998). Sentencia C-478 de 1998. [M.P Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. (18 de agosto de 1999). Sentencia C-595 de 1999. [M.P. Carlos Gaviria Díaz]

Corte Constitucional. (20 de mayo de 1999). Sentencia T-364 de 1999. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. (24 de mayo de 2000). Sentencia C-604 de 2000. [M.P Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional. (13 de septiembre de 2000). Sentencia C-1187 de 2000. [M.P. Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional. (31 de octubre de 2001). Sentencia C-1146 de 2001. [M.P Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. (24 de enero de 2001). Sentencia C-051 de 2001. [M.P José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2001). Sentencia C-1258 de 2001. [M.P Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional. (05 de junio de 2001). Sentencia C-579 de 2001. [M.P Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional. (07 de mayo de 2002). Sentencia C-339 de 2002. [M.P Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional. (22 de octubre de dos 2002). Sentencia C-889 de 2002. [M.P Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional. (15 de marzo de 2006). Sentencia C-189 de 2006. [M.P Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. (24 de julio de 2008). Sentencia C-750 de 2008. [M.P Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional. (25 de febrero de 2009). Sentencia C-133 de 2009. [M.P Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional. (04 de marzo de 2010). Sentencia C-149 de 2010. [M.P Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. (06 de septiembre de 2010). Sentencia C-703 de 2010. [M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional. (28 de abril de 2011). Sentencia T-308 de 2011. [Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional. (5 de marzo de 2014). Sentencia C-123 de 2014. [M.P. Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional. (06 de abril de 2015). Sentencia C-145 de 2015. [M.P Martha Victoria Sáchica Méndez].

Corte Constitucional. (20 de abril de 2016). Sentencia C-192 de 2016. [M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional. (8 de febrero de 2016). Sentencia C-035 de 2016. [M.P Gloria Stella Ortiz Delgado].

5.3 Referencias Normativas

Constitución Política de Colombia. [Const.] (1886)

Constitución Política de Colombia. [Const.] (1991) 28va Ed. Leyer.

Congreso de la República. (26 de mayo de 1873). Código Civil. [Ley 57 de 1887].

Congreso de la República. (08 de noviembre de 1921). Por la cual crea el impuesto de valorización. [Ley 25 de 1921]. DO: 17.978.

Congreso de la República. (05 de agosto de 1936). Reformatorio de la Constitución. [Acto Legislativo No 01 de 1936]. DO: 23.263.

Congreso de la República. (16 de diciembre de 1936). Sobre el Régimen de Tierras. [Ley 200 de 1936]. DO: 23.388.

Congreso de la República. (16 de diciembre de 1959). Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. [Ley 2 de 1959].

Congreso de la República. (30 de diciembre de 1959). Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico, y monumentos públicos de la Nación. [Ley 163 de 1959]. DO: 30.139.

Congreso de la República. (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [Ley 9 de 1989]. DO: 38.650.

Congreso de la República. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146.

Congreso de la República. (02 de junio de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 136 de 1994]. DO: 41.377.

Congreso de la República. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. [Ley 152 de 1994]. DO: 41.450.

Congreso de la República. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. [Ley 142 de 1994]. DO: 41.433.

Congreso de la República. (30 de agosto de 1994). Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. [Ley 162 de 1994]. DO: 41.521.

Congreso de la República. (27 de octubre de 1994). Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. [Ley 164 de 1994]. DO: 41.575.

Congreso de la República. (11 de agosto de 1995). Por medio de la cual se aprueba el "Estatuto del Centro Internacional y Biotecnología", hecho en Madrid el 13 de septiembre de 1983. [Ley 208 de 1995]. DO: 41.960.

Congreso de la República. (07 de agosto 1997). Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. [Ley 397 de 1997]. DO: 43.102.

Congreso de la República. (21 de enero de 1997). Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971). [Ley 357 de 1997]. DO: 42.967.

Congreso de la República. (06 de junio de 1997). Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. [Ley 373 de 1997]. DO: 43.058.

Congreso de la República. (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. DO: 43.091.

Congreso de la República. (18 de septiembre de 2000). Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. [Ley 614 de 2000]. DO: 44.168.

Congreso de la República. (31 de julio de 2006). Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. [Ley 1083 de 2006]. DO: 46.346.

Congreso de la República. (16 de julio de 2008). Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones. [Ley 1228 de 2008]. DO: 47.052.

Congreso de la República. (28 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. [Ley 1454 de 2011]. DO: 48.115.

Congreso de la República. (30 de junio de 2011). Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda. [Ley 1469 de 2011]. DO: 48.116.

Congreso de la República. (24 de abril de 2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. [Ley 1523 de 2012]. DO: 48.411.

Congreso de la República. (20 de junio de 2012). Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. [Ley 1537 de 2012]. DO: 48.467.

Congreso de la República. (06 de julio de 2012). Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [Ley 1551 de 2012]. DO: 48.483.

Congreso de la República. (09 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015]. DO: 49.538.

Congreso de la República. (13 de julio 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. [Ley 1796 de 2016]. DO: 49.933.

Presidencia de la República. (01 de septiembre de 1953). Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales. [Decreto 2778 de 1953]. DO: 28.294.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto Ley 2811 de 1974]. DO: 34.243.

Presidencia de la República. (16 de marzo de 1977). Por el cual se reglamentan parcialmente el Capítulo V, Título II, Parte XIII, Libro II del Decreto - Ley

número 2811 de 1974 sobre "Sistema de Parques Nacionales"; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959. [Decreto 622 de 1977].

Ministerio de Agricultura. (27 de junio de 1977). Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974. [Decreto 1449/77]. DO: 34.827.

Ministerio de Agricultura. (30 de julio de 1978). Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre. [Decreto 1608 1978]. DO: 35.084.

Presidencia de la República. (01 de mayo de 1984). Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio en todo el territorio de la República. [Decreto 1038 de 1984]. DO: 36.608

Presidencia de la República. (25 de abril de 1989). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. [Decreto 1333 de 1989].

Presidencia de la República. (03 de mayo de 1990). Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público. [Decreto 927 de 1990]. DO: 39.335.

Presidencia de la República. (13 de mayo de 1998). Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. [Decreto 879 de 98]. DO: 43.300.

Presidencia de la República. (22 de enero de 1998). Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de

conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo. [Decreto Ley 151 de 1998]. DO: 43.221.

Presidencia de la República. (15 de octubre de 1999). Por el cual se reglamentan los artículos 109 y 110 de la Ley 99 de 1993 sobre Reservas Naturales de la Sociedad Civil. [Decreto 1996 de 1999]. DO: 43.751.

Presidencia de la República. (25 de febrero de 2000). Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. [Decreto 302 de 2000]. DO: 43.915.

Presidencia de la República. (26 de abril de 2002). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 en materia de Patrimonio Arqueológico Nacional y se dictan otras disposiciones. [Decreto 833 de 2002]. DO: 44.786.

Presidencia de la República. (05 de agosto de 2003). Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. [Decreto 2201 de 2003]. DO: 45.270.

Presidencia de la República. (30 de noviembre de 2004). Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. [Decreto 4002 de 2004]. DO: 45.749.

Presidencia de la República. (23 de marzo de 2005). Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones. [Decreto 838 de 2005]. DO: 45.862.

Presidencia de la República. (16 de enero de 2006). Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones. [Decreto 097 de 2006]. DO: 46.153.

Presidencia de la República. (20 de septiembre de 2007). Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. [Decreto 3600 de 2007]. DO: 46.757.

Presidencia de la República. (07 de noviembre de 2007). Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a planes parciales de que tratan los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, se subrogan los artículos 10, 50, 12 y 16 del Decreto 2181 de 2006 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 4300 de 2007]. DO: 46.805.

Presidencia de la República. (24 de octubre de 2008). Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles. [Decreto 4065 de 2008]. DO: 47.152.

Presidencia de la República. (24 de octubre de 2008). Por el cual se modifican los artículos 1, 9, 10, 11, 14, 17,18 Y 19 del Decreto 3600 de 2007 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 4066 de 2008]. DO: 47.152.

Presidencia de la República. (31 de marzo de 2009). Por el cual se establecen condiciones para el cálculo del índice de ocupación en las áreas de desarrollo restringido en suelo rural. [Decreto 1069 de 2009]. DO: 47.308.

Presidencia de la República. (10 de marzo de 2009). Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material. [Decreto 763 de 2009]. DO: 47.287.

Presidencia de la República. (11 de marzo de 2010). Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1083 de 2006. [Decreto 798 de 2010]. DO: 47.648.

Presidencia de la República. (01 de julio de 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2372 de 2010]. DO: 47.757.

Presidencia de la República. (10 de enero de 2012). Artículo 189 [Capítulo XIV]. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. [Decreto 019 de 2012]. DO: 48.308.

Presidencia de la República. (02 de agosto de 2012). Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1640 de 2012]. DO: 48.510.

Presidencia de la República. (23 de enero de 2013). Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de

desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones. [Decreto 075 de 2013]. DO: 48.682.

Presidencia de la República. (19 de septiembre de 2014). Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1807 de 2014]. DO: 49.279.

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 1076 de 2015]. DO: 49.523.

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. [Decreto 1077 de 2015]. DO: 49.523.

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura. [Decreto 1080 de 2015]. DO: 49.523.

Presidencia de la República. (25 de mayo de 2017). Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación. [Decreto 870 de 2017]. DO: 50.244