

El ejercicio del derecho de propiedad privada y las imposiciones de los planes de ordenamiento territorial

The exercise of the right to private property and the impositions of territorial ordering plans

Laura Tatiana Guapo Villamil

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior – CUN
<https://orcid.org/0000-0003-2293-1212>
laura_guapo@cun.edu.co

Cómo citar: Guapo, L. (2022). El ejercicio del derecho de propiedad privada y las imposiciones de los planes de ordenamiento territorial. *Opinión Pública*, (18), 27-37. <https://doi.org/10.52143/2346-1357.963>

Resumen

La propiedad privada es uno de los grandes elementos tanto económicos como sociales de nuestra época. Como piedra angular del capitalismo, en diversos aspectos el Estado es el garante de que esta se cumpla. Sin embargo, esto en ocasiones choca con los planes de ordenamiento territorial. Así, este trabajo tiene por objetivo la relación entre la propiedad privada y la puesta en marcha de los planes de ordenamiento territorial. Para esto, se analizan los elementos normativos de esta relación, así como algunos ejemplos al respecto.

Palabras Clave: Arquitectura, desarrollo territorial, directivas ambientales, garantías del Estado, propiedad privada

Abstract

Private property is one of the great economic and social elements of our time. As the cornerstone of capitalism, in various respects the state is the guarantor of its fulfilment. However, this sometimes clashes with land use plans. Thus, this work aims at the relationship between private property and the implementation of spatial planning plans. For this, the normative elements of this relationship are analyzed, as well as some examples in this regard.

Keywords: Architecture, environmental directives, private property, state guarantees, territorial development

Introducción

El ejercicio efectivo del derecho de propiedad, por mandato constitucional, deberá ser garantizado por la administración estatal en sus diversos niveles, en la aplicación y generación de los instrumentos de desarrollo territorial; se deberán salvaguardar las condiciones bajo las cuales los particulares o administrados podrán usar y gozar de su propiedad del suelo, basados en los lineamientos de carácter ambiental, de conservación histórica y arquitectónica. Por ello, el Estado —en cabeza de las curadurías urbanas y las secretarías de planeación de los municipios y distritos— tiene la obligación de hacer respetar los instrumentos de desarrollo territorial y aplicarlos de manera efectiva; como es el caso de las inspecciones de policía, en la aplicación de sanciones y multas establecidas en el Código de Policía frente a infracciones urbanísticas. En ambos casos, se trata de un complemento sostenible, organizado y respetuoso para la evolución de ciudades y municipios desarrollados.

La propiedad privada del suelo es respetada y garantizada por el Estado y este impone, desde la Constitución Política, lineamientos clave para la correcta y efectiva aplicación de aquella, desde algunos limitantes, como la función social y la función ecológica, que abarcan unos lineamientos extensos pero claros frente al desarrollo y ejecución del derecho.

Ordenamiento territorial y derecho urbano

Desde la potestad del Estado en la regulación del suelo y su ordenamiento territorial, deberá contar con una regulación jurídica específica, esta regulación deberá ser dada a nivel municipal o distrital, buscando un orden claro a nivel social, técnico, y arquitectónico de las ciudades. El derecho urbano busca emitir reglas para el efectivo ejercicio de la propiedad del suelo y el orden urbano; en esa medida, los distritos y municipios, desde sus

instrumentos territoriales, deberán establecer las cargas y beneficios que deberán tenerse en cuenta para efectos de la aplicación de la norma urbana en pro de encontrar entre ciudad y propietarios puntos de encuentro para que todas las partes logren tener beneficios ante excesos en la aplicación de la norma. (Fernández, 2006). De igual manera, los municipios y distritos en la elaboración de sus instrumentos de ordenamiento territorial deberán tener en cuenta criterios de orden, balance, medio ambiente, planificación y evolución de la sociedad, conforme a las posibles necesidades que en esta puedan llegar a surgir.

Desde el actuar de la administración, deberá brindarse una seguridad jurídica en la aplicación de la norma urbana, siendo esta la encargada de emitir los permisos y licencias constructivas y de urbanismo, en modalidades como la de desarrollo y saneamiento. Los procedimientos de expedición de las licencias deberán ceñirse al procedimiento administrativo, asegurando así la posibilidad de defensa del administrador, a través de la interposición de recursos de vía gubernativa. A través de los instrumentos de desarrollo territorial los municipios o distritos deberán asegurar la acción urbanística, estableciendo la clasificación del suelo, esquemas de proyección de vías, afectaciones ambientales y afectaciones viales. Asimismo, la administración deberá establecer el equipamiento de lugares de interés público; quizá una de las condiciones más importantes es la de establecer las condiciones y zonas de riesgo mitigable y no mitigable, para efectos de otorgar o no licencias de construcción, de urbanismo y parcelaciones (Torres, 2009).

La construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial requieren no solamente de la voluntad de la administración; deberán también contar con la participación de los particulares, quienes serán los que evidencien a la administración sus necesidades y hacia dónde ven el avance y evolución de su comunidad, sin la participación de los ciudadanos.

Aun así, de lograrse la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial, implicaría una desatención de la administración en el querer de los particulares y, claramente, un malestar en la colectividad. Ahora bien, tampoco es bueno contar con un instrumento de desarrollo territorial actualizado o contar con uno pero que sea muy antiguo; lo anterior, por cuanto se estaría ante la posibilidad de que se vea un desarrollo urbanístico desorganizado o caótico en los municipios o distritos.

Un ordenamiento territorial muy bien estructurado conduce a óptimas condiciones de vida para los particulares, aun frente a limitaciones al uso y goce de su propiedad privada. Lo anterior, ofrece la posibilidad de que los ciudadanos con domicilio residencial puedan gozar y disfrutar de sus unidades sin molestias, como las que pueden generar usos de suelo como el industrial, paradores rurales o turísticos, institucionales o el uso de suelo establecido para zonas de tolerancia, como casas del lenocinio o bares. Es por esto que un efectivo desarrollo territorial, no solamente nos lleva a ciudades más organizadas y desarrolladas, sino al bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

El control urbano

Una vez las curadurías o las secretarías de planeación emitan las respectivas licencias de construcción, urbanismo o parcelación, desde la aplicación de la ley 1801 de 2016, se establecen las condiciones de control urbano necesarias para que dichas decisiones de la administración sean desarrolladas de manera efectiva y de acuerdo a como la misma administración lo aprobó y estableció en sus resoluciones administrativas. Por ende, la administración deberá asegurar la aplicación de la norma urbana, el efectivo ejercicio de acceso a la administración para efectos de obtener los permisos constructivos y el debido desarrollo de los municipios y las ciudades. Lo anterior deberá constar en la correcta aplicación de la norma; la aplicación de sanciones y las

decisiones de demolición son necesarias frente a los administrados que incumplen las resoluciones y permisos emitidos por la administración. (Pardo, 2009)

Desde las inspecciones de policía de los municipios o distritos deberá verificarse la ejecución efectiva de los permisos constructivos entregados por la administración a los particulares, esto a través de la aplicación de la Ley 1801 de 2016, frente a los comportamientos contrarios a la integridad urbanística. A partir de lo cual, dependiendo de la infracción, los inspectores de policía se encuentran en la potestad de suspender las obras de construcción o de demolición y podrán otorgar un plazo de máximo sesenta (60) días al infractor para, efectos de solicitar el reconocimiento de construcción ante la autoridad competente, sea la curaduría urbana o la Secretaría de Planeación.

La efectiva acción de control urbano por parte de las inspecciones de policía y la correcta aplicación del Código de Policía, serán el complemento de la organización territorial y del cumplimiento claro de los instrumentos de organización territorial; si, en dado caso, por condiciones de voluntad política, se deja de lado la aplicación de las sanciones —como multas o sanción de demolición— esto llevaría al incumplimiento por parte de la administración de su labor, y no serviría de nada la proyección de un desarrollo y organización territorial (Congote, 2019).

Según lo establecido en la ley 1228 de 2009, las zonas de riesgo, protección ecológica, de retroceso obligatorio, entre otras, son zonas de especial cuidado y protección, por ende, el control urbano deberá ser mucho más estricto. En lo que refiere a las zonas o áreas de retroceso obligatorio, de acuerdo al criterio del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, estas pueden ser de primero, segundo o tercer orden. Así lo invoca el artículo 3 de la Ley 1228 de 2008. De modo que, en lo que tiene que ver con el control urbano establecido en la Ley 1801 de 2016, el ejercicio de la función policial o de control en cuanto a las infracciones urbanísticas que

puedan ocasionarse por los particulares, caducará en tres años, cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones. Ahora bien, en lo referente a las fajas de retiro y la manifestación de la norma nacional, serán tenidas como de interés público dichas zonas, para lo cual se tendrían que adelantar las acciones pertinentes a las sanciones o multas que se deban imponer más allá del tiempo de tres años, puesto que, en materia de espacio público y zonas de interés público, las acciones tendientes a su recuperación no caducan, son imprescriptibles.

Sobre propiedad privada y ordenamiento territorial

La Constitución Política de Colombia (1991) establece el derecho de propiedad privada dentro del grupo de derechos Económicos Sociales, y culturales:

Artículo 58: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

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

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

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad

y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

El suelo y su propiedad son el insumo esencial para la construcción de las ciudades y los asentamientos humanos, regular su uso y su ordenamiento recae en la administración. Desde la potestad entregada tácitamente en el contrato social, el suelo es el elemento básico para proyectar y para garantizar lo que tiene que ver con la aplicación y ejecución de derechos, como la vivienda digna. Mantener y sostener una calidad de vida desde el núcleo fundamental de la sociedad como lo es la familia, es relevante tanto a nivel particular, del suelo y la propiedad; también lo es para el Estado, en lo que respecta a la construcción y avance de infraestructura de carácter público. Sobre el particular es necesario ahondar en la función social y ecológica de la propiedad, para lo cual el Estado ha regulado algunas circunstancias, asegurando que aunque protege el derecho de la propiedad privada, el propietario y ciudadano deberán tener en cuenta las cargas que el mismo ente puede imponer a su propietario, a partir de condiciones o principios generales, como lo son que derecho general prima sobre el particular.

Ahora bien, desde la normatividad del derecho privado reunida en el Código Civil y su articulado 669: “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” (Codigo Civil , 1873). Dicho canon replica entonces lo ya establecido en la declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en lo relacionado con la protección de que goza el derecho de propiedad, refiriéndolo como un derecho inviolable.

En cuanto a la función social de la propiedad, la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C - 474 de 2005, refiere que:

Los alcances de la función social de la propiedad han de ser definidos por el legislador de acuerdo a la naturaleza de los bienes, su clase, la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan y la posición económica de las personas que la poseen. Generalmente se manifiesta mediante la imposición de determinadas cargas al propietario, tales como el deber de explotación económica en el caso de la propiedad agraria o las cesiones obligatorias gratuitas contempladas en la legislación urbana. Como también en el tratamiento privilegiado de ciertos tipos de propiedad como la asociativa y la solidaria. (Corte Constitucional, 2005)

La función social de la propiedad establece al ciudadano y por parte del Estado, la imposición de unas cargas tendientes al uso y aprovechamiento de la propiedad privada. Es necesario, pues, entender que el Estado tiene en cuenta el cuidado y respeto de la propiedad privada siempre y cuando dicho propietario cumpla con las cargas y condicionamientos que el mismo Estado le impone a su ejercicio de propietario. Esto suele expresarse mediante la imposición de ciertos derechos y deberes al propietario, por ejemplo, la obligación de uso económico de la propiedad de la tierra o la cesión forzosa gratuita, prevista por los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial, conforme al municipio en el cual se encuentra ubicado el predio. Así como el tratamiento privilegiado de ciertos tipos de bienes y ciertos tipos de propiedad, como la propiedad horizontal, propiedad fiduciaria, comunidades de propietarios, entre otros.

De acuerdo con la anterior, la Ley 388 de 1997, en su artículo 2° establece los tres principios del ordenamiento territorial: 1. la función social y ecológica de la propiedad; 2) la prevalencia del interés general sobre el particular y 3) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. De igual manera, los principales condicionamientos del

derecho de propiedad privada establecidos en la Constitución política de 1991 en su artículo 58, son la función social y ecológica de la propiedad, así que es una potestad del Estado la propiedad privada junto al cuidado, protección y desarrollo del buen y justificado ejercicio de ese derecho garantía del Estado, económico social y cultural.

La Corte Constitucional ha reconocido la propiedad privada como un derecho subjetivo con determinadas funciones sociales y ecológicas, destinadas a asegurar el cumplimiento de diversas obligaciones constitucionales, entre ellas la protección del medio ambiente, la protección de los derechos de las demás personas y la promoción de la justicia, la igualdad, entre otros. (Constitucional, 2009). Entre tanto, se distinguen varias limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad; algunas de ellas pretenden reducir el amplio margen de discrecionalidad de cada uno de los municipios con la expedición de los pot, pbot, eot. La reglamentación de dichas limitaciones a la propiedad es potestad del mismo Estado, previa revisión y juiciosa evaluación para efectivizar la implementación de dichas limitaciones, basándose en temas relacionados con la protección del medio ambiente, sitios de patrimonio o interés cultural y/o arqueológico. (Charris, 2019)

Al analizar la situación, la gran mayoría de los que pueden verse afectados por las acciones del Estado frente a la imposición de limitaciones al ejercicio de la propiedad privada, son aquellos que se dedican principalmente a labores del campo en las zonas rurales de nuestro país, la agricultura, la ganadería, el aprovechamiento de la tierra y otros trabajos; incluso, existen limitaciones tan restrictivas que algunas directrices ambientales prohíben la construcción de vivienda. Para ello, el núcleo de la sociedad, la familia, quedaría desprotegida al no poder contar — pese a ser propietaria de la tierra — con una vivienda digna.

Ahora bien, al hablar de ordenamiento territorial debe distinguirse del urbanismo, desde el punto

de vista conceptual, no solo en las áreas que cubre, sino también en su enfoque y su propósito. Por un lado, la planificación urbana está creada para gestionar políticas públicas a nivel urbano, y el uso del suelo será conforme a las actividades permitidas o no y, por el otro, el ordenamiento territorial se refiere a la gestión del espacio regional, para lo cual busca combinar actividades económicas con actividades sociales las directrices ambientales de la región. (Vásquez, 2019). Desde la autonomía de los municipios y la potestad con la que cuentan de otorgar sus Planes de Ordenamiento Territorial, estos deberán basarse en las condiciones claras del entorno y la región, frente a los usos pretendidos y actividades económicas regladas, siendo entonces el urbanismo la norma aplicable en volumetría y densidad constructiva para cada uno de los usos dispuestos.

Colombia, por ser uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, se encuentra en una dualidad frente al condicionamiento en el uso del suelo y las actividades económicas permitidas, o la apertura a actividades como la minería, que podrían afectar los recursos naturales que tanto se pretenden proteger con las directivas ambientales establecidas para otorgar usos de suelo. El ordenamiento territorial puede concebirse como una configuración continua de espacios físicos y sociales, es decir, a partir de una condiciones de vida donde está incluida la conservación de la naturaleza, que es responsabilidad del Estado; una función pública desde la que es deber de aquel regular y establecer parámetros bajo los cuales el desarrollo de la vida sean viables y seguros para todos. Por consiguiente, las directivas ambientales, deberá proteger las zonas de riesgo, ecosistemas de especial protección, bienes culturales, patrimonio arqueológico del país, a través del ordenamiento territorial, donde el principio será el crecimiento constante y seguro de las ciudades y los territorios (Parejo, 2012).

Sin embargo, la cuestión de la autonomía local, sus limitaciones y su papel en el sistema institucional del Estado colombiano es quizás el punto más

debatido del estudio de la competencia en los diferentes niveles administrativos, especialmente, cuando se pretende ordenar la tierra. Así que no sorprende que un sinnúmero de lugares que pretenden su autonomía local en la gestión y actualización de sus planes de ordenamiento territorial se vean restringidos por los condicionamientos avalados a nivel regional o políticas a nivel nacional (Vásquez, 2019). La autonomía o independencia territorial y la descentralización de la cual se sirve la Constitución Política de 1991 se ven limitadas a nivel municipal y departamental frente a esa función pública del Estado consistente en proteger el territorio y sus administrados.

Los planes, programas y proyectos pueden clasificarse según criterios muy diferentes en cuanto a herramientas de ordenación del territorio y directrices de desarrollo. De esta manera, su contenido debe considerarse respecto al alcance geográfico, efectividad funcional, etc. Sin embargo, todos los medios utilizados, independientemente de su naturaleza o nivel, responden a un mismo proceso en el que las personas racionalmente se adaptan al entorno y, en todo caso, permanecerán jerárquicamente subordinados unos a otros, o considerados como un espacio afectado de mayor o menor grado o intensidad. De esta manera, es posible distinguir entre planes generales nacionales y especiales que abarcaría a nivel local (Vélez, 1980). Lo que no es posible es distinguir un enfoque económico y político del contenido y limitantes de los planes de ordenamiento; si contamos con una política pública de energías limpias, los planes de desarrollo y planes de ordenamiento deberán ceñirse a dichos condicionamientos, esto es, buscar reducir la exploración y explotación minera en miras a buscar la transición a energías limpias.

El ordenamiento territorial también es visto como un proceso de planificación urbana y rural destinado a mejorar la calidad de vida de las personas y aspectos esenciales de la sociedad, que busca la protección de los recursos naturales, la protección del patrimonio público, la prevención y atención de desastres, la búsqueda del buen uso

de los espacios públicos, entre otros, como : la consecución de servicios e infraestructura, tanto en el ámbito urbano como rural, la realidad para los ciudadanos de gozar de un derecho propio a la vivienda. (Guzmán, 2018)

Hay que advertir que la autonomía de los municipios como entes territoriales, se basa en tres aspectos principales: el componente rural del plan de ordenamiento, la categoría de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento y el uso eficiente del espacio rural. Estos componentes deben establecerse dentro de los Planes de Ordenamiento territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial. (Arbouin, 2012). Un tema de especial interés surge en el conflicto entre medio ambiente y medio rural y está relacionado con el derecho a una vivienda digna. Este conflicto se repite en el caso de Colombia por la falta de vivienda digna para los residentes del territorio nacional. máxime cuando el gobierno colombiano busca “innovaciones legales” para abordar la vivienda prioritaria. Entre algunas propuestas en la materia, la Ley 1469 de 2011 permite la ejecución de macroproyectos en zonas rurales del territorio nacional. Para ello, es necesario determinar el uso del suelo de cada predio y las determinantes ambientales para el desarrollo o la renovación urbana. Estos proyectos podrían impactar y/o afectar el patrimonio ecológico del país y territorios de importancia estratégica. La protección de las áreas rurales es fundamental para mantener el equilibrio ambiental y prevenir la urbanización y los daños causados a la naturaleza y el suelo. (Guzmán, 2018)

Es sabido que las autoridades municipales gozan de autonomía en la actualización y conformación de sus instrumentos o planes de ordenamiento territorial, pero están supeditadas al cumplimiento de directrices ambientales nacionales, departamentales y regionales, dadas desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parques Nacional Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades Ambientales Urbanas, entre otras, que identifican y actualizan

las determinantes ambientales para orientar los modelos de ocupación territorial y la competitividad municipal y distrital. Otras condiciones supeditadas son el uso de suelo, la norma urbana bajo estándares de volumetría o densidad, zonas de riesgo, reservas ambientales catalogadas como tal, reservas de componentes urbanos para efectos de asegurar zonas verdes y parques para la comunidad, etc. Adicionalmente, es potestad del municipio disponer de sus propios recursos o a través de condiciones como las cargas y beneficios para los proyectos urbanísticos. Al respecto, la ley 1549 de 2012, refiere:

Artículo 5°. Establecimiento de instrumentos políticos. Es responsabilidad de las entidades territoriales y de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible: a) Desarrollar instrumentos técnico-políticos, que contextualicen la política y la adecúen a las necesidades de construcción de una cultura ambiental para el desarrollo sostenible; b) Promover la creación de estrategias económicas, fondos u otros mecanismos de cooperación, que permitan viabilizar la instalación efectiva del tema en el territorio, y c) Generar y apoyar mecanismos para el cumplimiento, seguimiento y control, de las acciones que se implementen en este marco político

Las directivas ambientales se basan en necesidades de la región, del entorno de la geografía, hidrografía y condiciones de riesgo; unas y otras llevan a que los planes de ordenamiento busquen direccionar a la comunidad en el buen desarrollo del territorio, bajo estándares de seguridad, siendo el Estado el garante de su cuidado y debida protección (Galvis, 2021). Tal es el caso en la ciudad de Bogotá D.C., en lo referente a la Reserva Van Del Hammen, la cual se encuentra catalogada como una Zona de Conservación In Situ, en el Plan de Ordenamiento Territorial “Bogotá Verdece 2022 – 2035” (Vargas, s.f.). Sobre el particular el artículo 48 del POT de Bogotá, establece:

Artículo 48. Áreas de conservación in situ. Corresponden a las áreas que cuentan con algún tipo de declaratoria con categorías que no hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que de acuerdo con el artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto Nacional 1076 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya, son consideradas como estrategias de conservación in situ por su aporte a la protección, planeación y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país. Hacen parte de esta categoría los siguientes elementos:

Elemento	Acto administrativo de declaratoria	Actos administrativos de reglamentación
Reserva forestal productora Thomas Van Der Hammen	Acuerdo CAR No.11 de 2011	Acuerdo CAR No.21 de 2014
Reserva de forestal Protectora - Productora Cuenca Alta Río Bogotá	Resolución Instituto Nacional de los Recursos Naturales - INDERENA No. 076 de 1977	Resolución MADS No. 138 de 2014

La reserva Van Der Hammen, en su totalidad compuesta por 1.396 hectáreas, todas catalogadas como suelo rural, goza de especial protección, conforme a las directrices ambientales establecidas por la Corporación Autónoma Regional, mediante el Acuerdo No. 11 de 2011, por cuanto, desde su declaratoria, la autoridad municipal se ve en la obligación de cuidar y custodiar, proteger y evitar el deterioro de la reserva, bajo estrictas condiciones. Por ende, en dicha reserva, a pesar de que en su gran mayoría los predios que la componen son de propiedad exclusiva de particulares, aproximadamente un 60 % de estos se les respeta su derecho a la propiedad, pero les fue impuesta la obligación de función social y ecológica, al ser sometidos a reserva y límite de la propiedad, además por ser catalogados de especial protección y conservación por la autoridad ambiental.

No solamente las directivas ambientales se convierten en la talanquera de los titulares del derecho real de dominio; para ejercer a plenitud el derecho de propiedad, los condicionamientos

culturales, así como la protección de la historia y las condiciones arquitectónicas, conllevan a que los municipios, en su autonomía, establezcan — dentro de sus planes de ordenamiento territorial — directrices claras frente al respeto de la cultura de la zona o región donde se encuentra y de las mismas comunidades de las cuales hacen parte, así como de las condiciones arquitectónicas del lugar, las cuales pueden variar conforme a la región donde se encuentren. Uno de esos casos es el de Villa de Leyva, municipio del Departamento de Boyacá donde puede evidenciarse una arquitectura colonial en estricto sentido, donde su Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT, refiere condiciones de conservación histórica y estricta para evitar que el municipio pierda su interés arquitectónico, histórico, cultural y turístico representativo. Por razones de ese tipo, se establecen condicionamientos arquitectónico y de norma urbana, como lo son la densidad, la altura y el concepto de arquitectura en obras nuevas, las cuales deberán contar con la integralidad del municipio y sus casas coloniales. Conforme el Acuerdo No. 021 de agosto de 2004:

Artículo 90. Suelo urbano. Definición. De conformidad con el Artículo 31 de la Ley 388 de 1997, el suelo urbano lo constituyen las áreas del territorio destinadas a usos urbanos en el presente Plan, que cuenta con infraestructura vial, redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso y corresponden a la vida en comunidad, con alta densidad e intensa interacción y que responden a funciones caracterizadas por actividades productivas, generalmente diversificadas y actividades sociales de naturaleza predominantemente colectivas. El suelo urbano se zonifica en dos áreas fundamentales: a. Centro Histórico. b. Área de influencia

Conforme lo prevé el uso de suelo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, se establecieron dos zonas para el suelo urbano, siendo la primera el Centro Histórico, que tendría las connotaciones

de arquitectura y volumetría específicos. Para ello, según la norma urbana, es posible construir máximo dos (2) plantas por edificación, lo cual evidencia una limitante de normatividad urbana frente al ejercicio de la propiedad. Lo anterior también puede decirse frente a la declaración que hiciera en su momento el Estado colombiano, de considerar el centro histórico del municipio de Villa de Leyva como Monumento Nacional, mediante el Decreto 3641 de 1954. Así, el artículo 327 del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio menciona que, en conjunto con la gobernación de Boyacá y el Ministerio de Cultura, se encargarán de la protección del centro histórico y establecerán las condiciones constructivas para su preservación (Henao *et al.*, 2019).

Entre otro tipo de protecciones establecidas se enumera la de Estricto sentido y en contexto, que propende por el cuidado de zonas aledañas, para evitar que la zona histórica y arquitectónica se vea impactada por construcciones muy altas o modernas, tal es el caso, entre otras, el Castillo de San Felipe de Barajas y la muralla de Cartagena, en el departamento de Bolívar, donde el 02 de noviembre de 1984, la UNESCO, declaró el Puerto, fortalezas y conjunto monumental de Cartagena de Indias, como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad. A partir de ahí, ese órgano estableció condiciones supranacionales, imponiendo al gobierno nacional la obligación de cuidar y preservar el patrimonio, por lo cual desde el Ministerio de Cultura y el Distrito Especial buscan, a través de normas nacionales, regionales y distritales: indicar la forma de cuidado y preservación de la zona de estricta conservación y de igual manera la de contexto. (UNESCO, s.f.)

En el desarrollo eficiente del derecho a la propiedad privada, enmarcado dentro de los derechos económicos sociales y culturales, y siendo esta garantía del Estado, se encuentra que los derechos ninguno de ellos es absoluto, motivo por el cual el ciudadano deberá ostentar una carga sobre el ejercicio de sus derechos, como un deber para efectos de ejecutar hasta donde le sea posible su derecho. Es el caso de los límites o restricciones impuestas por los planes de ordenamiento territorial y el uso

del suelo establecido para los predios, donde el propietario no podrá ejercer a su antojo el derecho de propiedad que el Estado le ha garantizado, pero podrá desarrollarlo conforme a la normativa urbana, la cual le brindará los mínimos y máximos permitidos a nivel de actividades económicas, volumetría y densidad arquitectónica (Ortiz, 2017) (Ríos Álvarez, 2015).

El ciudadano que ha visto menguado su derecho al goce y disfrute de su propiedad privada, lo verá en el sentido de querer ejecutar cierta actividad económica y no poder hacerlo bajo criterios de protección al medio ambiente o salubridad pública, como las actividades de educación cerca de casas del lenocinio, o actividades de frigoríficos cerca de centros poblados o usos residenciales consolidados. Lo que busca entonces el ordenamiento territorial es la búsqueda del bienestar de la comunidad y la población, en el sentido de garantizar el ejercicio de la propiedad bajo estándares de calidad y bienestar. De modo que es necesaria la difusión por parte de la administración y el conocimiento por parte de los particulares de los lineamientos del derecho urbano y de los instrumentos de ordenamiento territorial de las ciudades o municipios, para efectos de evitar que los últimos tengan como imposición las limitantes al uso de su propiedad y para que la administración pueda ejercer de manera efectiva el correspondiente control urbano ante las posibles infracciones urbanísticas, sean estas por el no cumplimiento de las directrices emanadas en las licencia de construcción, o por las infracciones que surgen desde las construcciones ilegales que no cuentan con la licencia de construcción, desarrollo o parcelación, emitidas por un ente competente, llámese curaduría urbana o secretaria de planeación.

Finalmente, la falta de divulgación y estudio del derecho urbano en Colombia ha llevado a que muchos de los municipios y distritos cuenten con instrumentos de desarrollo territorial desactualizados o muy mal planteados y desarrollados, por lo tanto, el desarrollo territorial lleva a que su organización y su control urbano no sean del todo efectivos.

Referencias

- Arbouin, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, 124. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/vniversitas/article/view/29805>
- Arbouin, F. (2019). *Reflexiones sobre la naturaleza del derecho urbanístico y propuesta de definición*. *Vniversitas*, 138. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/vniversitas/article/view/37948/34854>
- Charris, A. (2019). Responsabilidad patrimonial del Estado por actos administrativos que limitan el derecho de propiedad privada ante la declaratoria de área ambiental protegida. *Revista Vis Iuris*. Universidad Sergio Arboleda. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1542>
- Consejo Municipal de Chía. (1 de julio de 2020). Acuerdo No. 168 de 2020. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal: Chía educada, cultural y segura para la vigencia 2020-2023. <https://www.chia-cundinamarca.gov.co/2020/PDM/ACUERDO%20168%20DE%202020.pdf>
- Código Civil [C.C.]. (1873).
- Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991)
- Congote, C. (2019). *Gerencia de proyectos inmobiliarios. Una mirada desde la experiencia*. Universidad de los Andes. Congreso de la República. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de la República. Ley 1228 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. Julio 16 de 2008. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=31436>
- Corte Constitucional. (10 de mayo de 2005). Sentencia C - 474 de 2005. [M.P. Humberto Sierra Porto]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-474-05.htm>
- Corte Constitucional. (25 de febrero de 2009). Sentencia C - 133 de 2009. [M.P. Jaime Araújo Rentería]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-133-09.htm>
- Contreras, Y. (2017). *Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59058>
- Fernández, T. (2006). *Manual de Derecho Urbanístico*. Wolter Kluwer España S.A.
- Galvis, F. (2021). *Manual de derecho urbanístico*. Temis.
- Guzmán, L. (2018). Análisis del régimen jurídico del suelo rural. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 20. Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5461>
- Henao, G., Acosta, C., y Hofman, J. (2019). *Manual de derecho urbano*. Universidad del Rosario.
- Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7, pp. 37-45. <http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/1071>
- Marín, H. (2009). Algunas anotaciones en relación con la discrecionalidad administrativa y el control judicial de su ejercicio en el derecho urbanístico colombiano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 2. Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2582>

- Ortiz, I. (2017). *Introducción al derecho urbanístico*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170659/23%20Introducci%C3%B3n%20al%20derecho%20urban%C3%ADstico%20con%20sello.pdf?fbclid=IwAR20dENusxH_PTCIR4uMMMxth0fucdrZnEUyAzVYkHipnoqLJclqfqwygJY
- Pardo, M. (2009). El derecho Urbanístico en Colombia. [Tesis de grado]. Universidad Militar Nueva Granada.
<https://repositorio.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/10163/PardoCortesMarwinAlejandro2009.pdf?jsessionid=BA24B63C84DF1118F86BF0A2007ADF16?sequence=2>
- Parejo, A. (2012). LA ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 7. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3234>
- Rendón, S. (2021). La función social de la propiedad intelectual en Colombia. [Tesis de grado]. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/78a94c57-9375-4541-b8b6-2ba701cb3aa8/content>
- Rios, L. (2015). El urbanismo y los principios fundamentales del derecho urbanístico. [Tesis de grado]. Universidad Complutense de Madrid. <https://core.ac.uk/reader/188193300>
- Torres, C. (2009). Fuentes del derecho urbanístico colombiano. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/31884>
- UNESCO. (s.f.). Port, Fortresses and Group of Monuments, Cartagena. *UNESCO*.
<https://whc.unesco.org/en/list/285/>
- Vargas, C. (s.f.). Conoce, en detalle, el articulado del POT radicado ante el Concejo de Bogotá. Bogota.gov.co. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/pot-bogota-reverdece-2022-2035/articulado-del-pot-bogota-reverdece-2022-2035>
- Vásquez, I. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22. Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6045>
- Veloso, E. (1980). El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial. *Revista Documentación Administrativa*, 186. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4457>