



Bogotá D.C., 14 de mayo de 2009.

1200-E2-042838

Señora

LUISA FERNANDA DURÁN GALVIS

Abogada Control Ambiental al Desarrollo Territorial

Carrera 23 No. 37-63

Bucaramanga, Colombia

Ref. Consulta No. 4120-E1-42838 del 22 de Abril de 2009

Respetada Señora:

Por medio de la presente, me permito, de manera atenta, responder la consulta de la referencia en la cual solicita la inclusión de temas relacionados con el pronunciamiento del curador urbano respecto de afectación de derechos reales sobre inmuebles objeto de solicitud de licencia urbanística, no sin antes hacer la siguiente precisión.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señala la política en materia ambiental, habitacional, de desarrollo territorial, de agua potable y saneamiento básico, usos del suelo y de ordenamiento territorial; en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias, sin tratarse de una aplicación al caso particular y concreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, es de precisar que su consulta se responderá de cara a lo dispuesto para las cesiones urbanísticas en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

En su consulta solicita se precise y puntualice respecto a lo siguiente:

1. **“El tema de las zonas de cesión en Obras es resorte de las CAR, Cual es el soporte jurídico, respecto a estas zonas de diferentes tipos.”**
2. **“Es posible que se entreguen las Zonas de Cesión a la CDMB?”**
3. **“Es posible exigir la Zona de cesión antes de iniciar obras?”**
4. **“Precisar si las Zonas de Cesión se pueden vender?”**

El Decreto 564 de 2006, en su artículo 32 señala que es obligación de los titulares de la licencia de urbanización, entre otras, ejecutar las obras de urbanización con sujeción a los proyectos técnicos aprobados y entregar y dotar las áreas públicas objeto de cesión gratuita con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público, de acuerdo con las especificaciones que la autoridad competente expida.



Es así como el artículo 50 de la citada norma dispone que sin perjuicio de las normas nacionales que regulan la materia, los Planes de Ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollan o complementen determinarán las especificaciones para la conformación y dotación de las cesiones gratuitas destinadas a vías, equipamientos colectivos y espacio público en general. Cuando las zonas de cesión presentan áreas inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrá compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital. Estas provisiones se consignarán en las respectivas licencias de urbanización o parcelación.

Si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

Por su parte, el artículo 51 de la norma en mención señala que la incorporación de las zonas de cesión se realizará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.

Así mismo dispone que corresponderá a los municipios y distritos determinar las demás condiciones y procedimientos para garantizar que las áreas de terreno determinadas como espacio público objeto de cesión obligatoria ingresen al inventario inmobiliario municipal o distrital a través de la correspondiente escritura pública.

Respecto de dichas áreas es importante señalar que las cesiones gratuitas obligatorias corresponden a una manifestación de la “función social urbanística de la propiedad”, tal como lo fundamentó la Corte Constitucional en Sentencia C-295 de 1993, así estas quedan afectadas al uso público con el sólo señalamiento en los proyectos urbanísticos y por lo tanto, es deber de las autoridades municipales o distritales velar por el estricto cumplimiento de las normas y de las licencias de urbanismo con el fin de hacer efectiva la entrega de las mismas a las entidades territoriales.

Ahora bien, respecto de la entrega material de las áreas de cesión, el artículo 52 del Decreto 564 de 2006 dispone que esta se verificará mediante inspección realizada por la entidad municipal o distrital responsable de la administración y mantenimiento del espacio público, en la fecha fijada por esta, levantando un acta de la inspección suscrita por el urbanizador y la entidad municipal o distrital competente.

El acta de entrega equivaldrá al recibo material de las zonas cedidas, y será el medio probatorio para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del urbanizador establecidas en la respectiva licencia. En el evento de verificarse incumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia, se deberá dejar constancia de tal hecho y se dará traslado a la entidad competente dentro de los tres días hábiles siguientes, para iniciar las acciones tendientes a sancionar la infracción.

Es importante señalar que en las urbanizaciones por etapas, las dotaciones a cargo del urbanizador se harán de manera proporcional al avance del proyecto urbanístico.



Ahora bien, el artículo 53 del decreto en mención respecto de la entrega anticipada de las cesiones dispone que los propietarios de predios sin urbanizar, podrán proponer a los municipios y distritos, o estos a aquellos, la cesión de porción o porciones de dichos predios que se recibirán a título de de zonas de cesión de desarrollos urbanísticos futuros, siempre y cuando, resulten convenientes para proyectos de interés general o utilidad pública contemplados en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

Por último, en cuanto a la enajenación de las áreas de cesión, es preciso tener en cuenta que las zonas de cesión se entienden incorporadas al espacio público.

Al respecto, el artículo 82 de la Constitución Política establece que es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

En materia de ordenamiento del territorio, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989¹ modificada por la Ley 388 de 1997 definió el espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas y contempla dentro de sus elementos las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad.

Frente al tema, la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-265 de 2002, expediente D-3721, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa dispuso:

“Como puede apreciarse el constituyente amplía conceptualmente la idea de espacio público tradicionalmente referida en la legislación civil (artículos 674 y 678 C.C.¹⁸), teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos, ríos y lagos) señalados en dicha

¹ **ARTICULO 5o.** Entiéndase por Espacio Público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.”



legislación, sino que se extiende a todos aquellos bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva¹⁹. Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad²⁰. “

En cuanto a la inalienabilidad de los bienes de uso público, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional en Sentencia T-566 de 1992 señaló:

“Los bienes de uso público del Estado, tienen como característica ser inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la Constitución Política).
(...)”

a. Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.”

De acuerdo con el marco jurídico expuesto se concluye:

1. Las zonas de cesión no son competencia, ni objeto de entrega a las Corporaciones Autónomas Regionales, teniendo en cuenta que a la luz de la normativa vigente en la materia, estas entran al patrimonio del correspondiente municipio o distrito y es este el encargado administrarlas y velar por su correcta destinación.
2. Es posible la entrega anticipada de las áreas de cesión, cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo 53 del Decreto 564 de 2006.
3. Las zonas de cesión, al ser parte del espacio público, gozan de la característica de inalienabilidad, razón por la cual no es procedente que sobre las mismas recaigan negocios jurídicos que pretendan su enajenación.

5. “Es viable recibir una cesión que se esta (Sic) realizando en municipio diferente o debe ser en el mismo municipio en donde se esta (Sic) ejecutando la Zona de Cesión de Obra.”

Tal como se señaló en la respuesta dada al numeral anterior, el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial es el que establece el lugar y la forma de realizar la entrega de las zonas de cesión al respectivo municipio.

6. “Al ser invadida una Zona de Cesión se puede iniciar un proceso sancionatorio? Que autoridad es la competente para conocer del proceso?”

7. “En el tema de Aislamientos, frente al incumplimiento es menester iniciar un proceso sancionatorio? En caso de ser posible se inicia al municipio o a la persona que invade el área de aislamiento? Si es al municipio cual sería el soporte legal para iniciar el sancionatorio?”



8. “De iniciarse un proceso sancionatorio por el tema de Aislamientos cuales serían los cargo (Sic) que se podría formular?”

En materia urbanística, la Ley 810 de 2003, modificada por la Ley 388 de 1997 en sus artículos 103 y 104 establece que toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, por parte de los alcaldes municipales y distritales o el funcionario que reciba la delegación, incluyendo la demolición de las obras, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal de los infractores.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-495/98 “Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público...”

Al respecto, el Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) en su artículo 132 establece que “Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición”.

Ahora bien, respecto de la restitución de dichos bienes, la Ley 9 de 1989 en su artículo 8 señaló que los elementos que hacen parte del espacio público cuentan para su defensa con la acción popular consagrada en los artículos 1005 y 2510 del Código Civil, la cual podrá interponerse en cualquier tiempo y se tramitará de acuerdo al procedimiento establecido en el numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil.

Por último, se debe señalar que es función de los alcaldes municipales y distritales de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política “Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del consejo”, por lo que le corresponde adoptar las medidas y ejercer las acciones administrativas y judiciales que garanticen la entrega real y efectiva de las zonas de cesión obligatorias que se determinen en las licencias de urbanismo.

De acuerdo con lo expuesto, se observa que corresponde a la autoridad municipal o distrital competente la imposición de la sanción urbanística a que haya lugar, previo el análisis del caso particular y concreto, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que se generen para los infractores y las demás medidas que se deban adoptar para el cabal cumplimiento de las normas urbanísticas.

9. “Como podemos exigir nosotros como CAR, que se dejen (Sic) Zona de Cesión y tener injerencia en su ubicación, cual es el soporte legal?”



En materia urbanística, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 del Decreto 564 de 2006, las zonas de cesión son de propiedad de la respectiva entidad territorial, en razón de lo cual son estas, a través del Plan de Ordenamiento Territorial, las que establecen las especificaciones para la conformación y dotación de tales áreas.

10. “Si una ladrillera cumple con toda (Sic) las normas ambientales, menos con el POT, existe la posibilidad de iniciarle un proceso sancionatorio, o se debe comisionar, cual es el soporte legal de la decisión tomada?”

Al respecto es de tener en cuenta lo señalado en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997:

“Artículo 99. Licencias. Se introducen las siguientes modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la Ley 9ª de 1989 y en el Decreto-ley 2150 de 1995 en materia de licencias urbanísticas:

1. para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso.

(...)

2. Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento...”

En el mismo sentido, el Decreto 564 de 2006 en su artículo 1 señala:

“**Artículo 1. Licencia urbanística.** Es la autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.”

De acuerdo con las normas anteriormente transcritas, se observa que para la expedición de cualquier licencia urbanística se requiere dar cumplimiento a las normas vigentes en la materia incluido el Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio o distrito.

En caso de no ajustarse a la normativa urbanística, corresponde a la autoridad municipal o distrital competente, imponer la sanción a que haya lugar y adoptar las medidas pertinentes.

Sin perjuicio de lo anterior, le compete a la autoridad ambiental evaluar el caso particular y concreto, con el fin de establecer si con ocasión a la violación de una norma urbanística se configura una violación de la normativa ambiental, máxime cuando el Plan de Ordenamiento Territorial cuenta con un componente ambiental que ha sido sometido a consideración y aprobación de la autoridad ambiental.



El presente concepto se expide de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo,

Cordialmente,

ELSA JUDITH GARAVITO GÓMEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: SLRP
Revisó CFC