



Situación jurídica de los predios resultantes de procesos de urbanismo que no cumplieron con las obligaciones urbanísticas

Sebastián Chica Rios

Artículo de reflexión presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesora

María Verónica Molina Mesa Magíster (MSc) en Derecho

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Urbanístico
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita

Chica Rios, 2024)

Referencia

Chica Rios, S. (2024). *Situación jurídica de los predios resultantes de procesos de urbanismo que no cumplieron las obligaciones urbanísticas* [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Estilo APA 7 (2020)



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Con el presente artículo se pretende describir de forma clara y precisa la situación jurídica que deviene a los predios resultantes de procesos de urbanismo previamente autorizados mediante licencias de urbanización (para el suelo urbano y de expansión) y licencias de parcelación (en suelo rural) que no cumplen de las obligaciones urbanísticas asociadas a estas autorizaciones. Para ello, se revisan los conceptos relacionados con la obtención de derechos de desarrollo y su consolidación, a partir de lo cual se identifican las diferentes situaciones que pueden ocurrir en estos predios a raíz del incumplimiento. Finalmente, se abordan las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones urbanísticas y se concluye que estos predios ven comprometido su futuro desarrollo a través de la licencia de construcción.

Palabras clave: 1. Aprovechamientos 2. Derechos patrimoniales, 3. Licencia urbanística, 4. Principio de seguridad jurídica, 5. Obligaciones urbanísticas, 6. Urbanismo.

Introducción

En Colombia, el acto legislativo 1 de 1936 introdujo una importante reforma a la Constitución Política de 1886, entre otros, se definió un régimen de propiedad privada dotado de un importante contenido social. Al respecto, el inciso segundo del artículo 10 de este acto legislativo dispuso que, “La propiedad privada es una función social que implica obligaciones¹”. Posteriormente, con la adopción de la Constitución Política de 1991, se mantuvo este régimen de propiedad privada. Aspecto no menor puesto que, hasta nuestros días la Corte Constitucional ha emitido diversas sentencias tratando de zanjar las discusiones que se suscitan en torno al contenido y alcance de este concepto.

Las dinámicas sociales, económicas y jurídicas que se generan alrededor del desarrollo urbanístico de la propiedad privada constituyen una de las maneras más completas de entender el concepto de función social de la propiedad y, en mayor medida de materializarlo. La autorización para desarrollar urbanizaciones y parcelaciones implica que propietarios y desarrolladores de estos proyectos deban asumir el cumplimiento de una serie de obligaciones en contraprestación del desarrollo y aprovechamiento urbanístico que les es permitido. Estas obligaciones urbanísticas se justifican, principalmente, en la función social de la propiedad y, en tal sentido, el análisis puede llegar hasta el punto de sostener que su sustento se refuerza con el principio constitucional de la prevalencia del interés general sobre el particular².

Todo lo anterior, puede condensarse en una expresión –sin el ánimo de caer en reduccionismos- subyacente en el artículo 37 de la Ley 388 de 1997, “reparto de cargas y beneficios” que, por demás es una norma que desarrolla el derecho a la igualdad. No obstante, no agota ahí su contenido, por el contrario, refuerza las razones que explican la tesis del porqué los predios que han sido objeto de licencias de urbanización o parcelación que incumplieron con las obligaciones urbanísticas asociadas a sus autorizaciones, no encuentran sustento jurídico para continuar con su proceso de desarrollo. Como puede verse hasta este punto, el debate parece

¹ Para consultar el contenido completo del artículo consultar en: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>

² Piénsese por ejemplo en las áreas de cesión destinadas a espacio público que deben cumplir los proyectos de urbanizaciones y parcelaciones.

desarrollarse entorno a conceptos muy abstractos por lo cual es necesario, desde este punto, fijar los límites de discusión que se desarrollarán en el contenido del presente artículo.

En aras de garantizar que el reparto de cargas y beneficios y sobre todo que la función social de la propiedad se materialice en el desarrollo de procesos de urbanismo, el ordenamiento jurídico ha definido varias normas que son objeto de análisis y reflexión en este artículo. Estas normas se encuentran plasmadas desde la Constitución Política de 1991, pasando por la Ley 388 de 1997 y las normas reglamentarias dispuestas en el Decreto 1077 del 2015 y sus modificaciones. El análisis e integración del sentido estas normas permitirán explicar ¿Por qué los predios resultantes derivados de desarrollos urbanísticos que incumplieron con las obligaciones urbanísticas quedan sin sustento jurídico desde la norma urbanística para continuar con su desarrollo?

Para responder a la pregunta planteada se partirá de describir los conceptos asociados al desarrollo de urbanizaciones y parcelaciones -como licencia urbanística y obligaciones urbanísticas- Se precisa el objeto, finalidad y alcance de cada una de ellas. Una vez presentando lo anterior, se identificarán aquellos casos en los cuales el desarrollo de los predios resultantes de estos procesos no encuentra sustento jurídico en la norma urbanística por el incumplimiento de las cargas asociadas a su desarrollo previo; especialmente a partir de la contraposición al concepto de situación jurídica consolidada al de mera expectativa definido por la Corte Constitucional. Finalmente, se explicará por qué estos predios quedan sin sustento jurídico para la expedición posterior de las licencias de construcción.

1. Predios urbanizados o parcelados. ¿Cuándo se entiende que alcanzan este estado?

El desarrollo territorial se funda en 3 principios generales que permean todo el ordenamiento jurídico; principio de la función social y ecológica de la propiedad; principio de prevalencia del interés general sobre el particular y; principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Ley 388 de 1997, art. 2). En desarrollo de lo anterior, la Ley 9 de 1989 y posteriormente la Ley 388 de 1997 dispusieron de las actuaciones urbanísticas para intervenir el suelo y garantizar que esos principios se cumplan en el mayor grado posible. Es así como desde el inicio de la década de los noventa se habla en Colombia de las licencias de construcción en sus

diferentes modalidades, licencias de parcelación que aplican en el suelo rural y licencias de urbanización para el suelo urbano y de expansión urbana.

Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización y parcelación para construcción de inmuebles, de terrenos en las áreas urbanas, suburbanas, y rurales de los municipios, se requiere permiso o licencia expedido por los municipios, áreas metropolitanas, del Distrito Especial de Bogotá o de la Intendencia de San Andrés y Providencia (Ley 9 de 1989, art. 63). (Colombia G. N., 2015)

Estas tres actuaciones urbanísticas –existe la licencia urbanística de subdivisión que no es objeto de análisis de este artículo- son los instrumentos que de manera particular materializan esos principios generales que orientan el proceso de ordenamiento del territorio. Son de interés considerable para el desarrollo de este artículo la licencia de urbanización y la licencia de parcelación, puesto que, son los instrumentos primigenios que habilitan posteriormente la intervención del suelo mediante la licencia de construcción. Estas dos actuaciones tienen el propósito de crear espacios públicos y áreas privadas en las áreas de intervención, así como de garantizar el acceso y la dotación de redes y servicios públicos domiciliarios para la futura construcción de las áreas privadas.

Antes de entrar en detalle sobre cada actuación se debe definir el alcance, el tipo de derechos y obligaciones que se adquieren con la obtención de una licencia urbanística, así como los efectos de esta. El literal A del artículo 5 del decreto ley 151 de 1998 dispone que las licencias urbanísticas otorgan “Derechos de urbanización, construcción o parcelación o sus modalidades, que concretan normas generales fijadas para zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, planes parciales, o unidades de actuación urbanística, contenidos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen” (...)

Por otro lado, las licencias urbanísticas otorgan al titular derechos de desarrollo de conformidad con las normas del plan de ordenamiento territorial (POT) y de manera particular definen las cargas y obligaciones que deben cumplir como contraprestación básica por los aprovechamientos concretados. En tal sentido, el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015 con sus modificaciones prescribe:

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

El aprovechamiento y el uso que de manera general se define en las licencias de urbanización y parcelación permanece habilitado para ser desarrollado de manera particular a través de la licencia de construcción en dos circunstancias. La primera de ellas se cumple mientras la licencia urbanística de parcelación o de urbanización según corresponda se encuentre vigente. La segunda condición consiste en que habiendo perdido la vigencia el acto administrativo que otorga la licencia urbanística de urbanización o parcelación, el titular y urbanizador y/o parcelador hayan cumplido con las obligaciones definidas en el respectivo acto administrativo.

Otro concepto fundamental para el desarrollo de este artículo es el relacionado con lo que se entiende por una obligación urbanística. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia de tutela T-575 de 2011 recoge el concepto en los siguientes términos:

son aquellas que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos a favor del distrito; dichas zonas se destinan al uso público como vías, parques, zonas verdes, entre otros, sin que para ello medie pago de indemnización por ser un acto de enajenación voluntaria que el Estado puede exigir en ejercicio de sus facultades para dictar normas de planificación urbanística. (Corte Constitucional, 2011)

Resulta necesario precisar que por disposición legal la competencia para definir las obligaciones urbanísticas está en cabeza de los municipios a través de la adopción del plan de ordenamiento territorial y sus instrumentos de planificación complementarios. No obstante, esas obligaciones urbanísticas no deben entenderse solo en términos de ceder parte del suelo a desarrollar, sino que la ley permite que los municipios autoricen en ciertas condiciones mecanismos de compensación. Al respecto el inciso segundo del artículo 7 de la ley 9 de 1989 señala:

Cuando las áreas de cesión para zonas verdes y servicios comunales sean inferiores a las mínimas exigidas por las normas urbanísticas, o cuando su ubicación sea inconveniente

para la ciudad, se podrá compensar la obligación de cesión, en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamenten los concejos. Si la compensación es en dinero, se deberá asignar su valor a los mismos fines en lugares apropiados según lo determine el Plan de Desarrollo o Plan de Desarrollo Simplificado. Si la compensación se satisface mediante otro inmueble, también deberá estar ubicado en un lugar apropiado según lo determine el mismo plan. Los aislamientos laterales, parámetros y retrocesos de las edificaciones no podrán ser compensados en dinero ni canjeados por otros inmuebles. (Artículo 7 de la ley 9 de 1989)

Con lo anterior, se precisa que para este artículo cuando se hable de obligaciones urbanísticas se debe entender que se hace referencia a las obligaciones que consisten en ceder y dotar y construir los espacios públicos en el área de intervención objeto de la licencia. Esto se justifica considerando que para las obligaciones urbanísticas que se cumplen a través de mecanismos de compensación el proceso de cumplimiento y su verificación puede variar con respecto a las que se generan en el lugar del desarrollo. Si bien el resultado por incumplimiento de las obligaciones urbanísticas debe ser el mismo, las razones que justifican uno y otro cambian radicalmente en razón a la naturaleza de la obligación.

Repasadas las anteriores generalidades se deben presentar las particularidades de cada una de las actuaciones urbanísticas que interesan al presente artículo. El Decreto 1077 de 2015 con sus modificaciones define el objeto y alcance de la licencia de urbanización en los siguientes términos:

Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional (Dec. 1077 de 2015, Art. 2.2.6.1.1.4).

A su vez el compendio normativo en comento en su artículo 2.2.6.1.1.5 define la licencia de parcelación en el siguiente sentido:

Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías

públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar acreditando la autoprestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes. (...)

En relación con estas definiciones se destaca que ambas actuaciones tienen en común que los espacios públicos, las vías y obras de dotación de espacio público, así como las de servicios públicos domiciliarios y saneamiento básico constituyen cargas que el titular debe asumir en el marco del desarrollo urbanístico autorizado en la respectiva licencia. La ejecución de estas cargas son el elemento que justifica y sustenta la habilitación de las áreas privadas para que puedan entenderse “aptas” y que en un momento posterior puedan ser desarrolladas mediante la licencia de construcción. Para sintetizar, la licencia de parcelación y urbanización buscan garantizar que los predios resultantes de la respectiva autorización cuenten con las condiciones básicas de accesibilidad, saneamiento básico, espacio público y equipamientos que servirán de soporte a las edificaciones futuras.

El proceso de desarrollo urbanístico de los predios no se agota con la expedición de la licencia de urbanización o parcelación según corresponda. Una vez obtenida la autorización urbanística tanto el titular de la licencia como los profesionales asociados al proyecto tienen 36 meses³ para ejecutar las obras autorizadas. En la licencia de parcelación y de urbanización, estas obras consisten principalmente en la adecuación de los terrenos, la construcción y dotación de las redes de servicios públicos domiciliarios, la construcción y dotación de las vías y el espacio público, la construcción del equipamiento. Estas autorizaciones no culminan con la simple ejecución de las obras, pues los titulares de las licencias deben adelantar la entrega jurídica y material de las áreas de cesión. Este punto es esencial en la consolidación del desarrollo urbanístico.

La entrega jurídica de las áreas de cesión urbanística se perfecciona en el momento en que el titular de la licencia urbanística constituye la parcelación o urbanización mediante la escritura pública y su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En este mismo acto deberá transferir a título de cesión gratuita y a favor del ente municipal las áreas y zonas destinadas

³ Este término puede ser de 48 meses en caso de que simultáneamente se otorgue la licencia de parcelación o urbanización con la licencia de construcción.

como espacios públicos. Tal es la prescripción del artículo 2.2.6.1.4.6 del decreto 1077 de 2015 con sus modificaciones:

[...]

El espacio público resultante de los procesos de urbanización, parcelación y construcción se incorporará con el sólo procedimiento de registro de la escritura respectiva en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, en la cuál se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos, con base en los planos aprobados en la licencia urbanística, sin que sea necesaria la concurrencia de la autoridad municipal o distrital.

[...]

El acto de entrega jurídica de las áreas de cesión marca un momento importante en el cumplimiento de las cesiones urbanísticas, tanto que, en la escritura mediante la cual se protocolice la transferencia de estas áreas a favor del municipio se debe someter a condición resolutoria. Quiere decir lo anterior que, el acto de constitución y transferencia “incluira una cláusula en la que se manifieste que el acto de cesión está sujeto a condición resolutoria, en el evento en que las obras y/o dotación de las zonas de cesión no se ejecuten en su totalidad durante el término de vigencia de la licencia o su revalidación (Dec. 1077 de 2015, art. 2.2.6.1.4.6)” El cumplimiento o incumplimiento de la ejecución de las obras de urbanismo y la dotación de estos espacios determina si el predio o predios objeto de la actuación urbanística puede tenerse por urbanizado o parcelado según corresponda.

La ejecución del anterior acto constituye el primer paso en el cumplimiento de las cesiones urbanísticas y queda pendiente la entrega material de las obras de dotación que requiere de un acto posterior a la entrega jurídica. En efecto, el artículo 2.2.6.1.4.7 del Decreto 1077 de 2015 establece con gran detalle el término y la forma en que se verifica que la adecuada ejecución de las obras de urbanismo y dotación de los espacios en correspondencia con lo aprobado en la respectiva licencia de urbanización o parcelación. A continuación, se presentan los puntos más relevantes de la entrega material de las áreas de cesión que tiene lugar una vez se hayan ejecutado las obras y se sugiere al lector consultar de manera directa el contenido de la norma en comento.

La solicitud de entrega material de las áreas de cesión deberá presentarse por parte del urbanizador o titular de la licencia a más tardar 6 meses siguientes a la fecha de vencimiento de la

licencia urbanística o de su revalidación. Recibida la solicitud por parte de la dependencia responsable de la administración y mantenimiento del espacio público, esta fijará fecha de inspección en el lugar la cual deberá realizarse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de radicación de la solicitud. En la fecha indicada y encontrándose las obras ejecutadas y dotadas de conformidad con lo definido en la licencia urbanística, se levantará y suscribirá un acta por parte de la entidad municipal y el urbanizador la cual equivale al acta de entrega material y sirve de medio probatorio para verificar el cumplimiento de las obligaciones.

Acreditado lo anterior, los predios resultantes del proceso de urbanismo⁴ alcanzan su grado de consolidación como sinónimo de lo que en la jurisprudencia se ha denominado una situación jurídica consolidada. Al respecto la Corte Constitucional:

[...] ha caracterizado la categoría “derechos adquiridos”. Ciertamente, desde sus primeras providencias este Tribunal indicó que ellos corresponden a “las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona. (Corte Constitucional, 2016 – Sentencia C192)

Si bien no es propio hablar de derechos adquiridos en esta materia, la Corte Constitucional en esta sentencia estima apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas como la definición de cierto grado de seguridad jurídica que garantiza la inversión económica en los procesos de urbanismo, sobre todo frente a eventuales cambios en la normatividad urbanística a futuro. En estas situaciones y para el caso de los procesos de urbanismo se debe aseverar de manera categórica que cuando los desarrollos alcanzan ese grado de consolidación por el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas, aseguran que los predios útiles resultantes del proceso de urbanismo, independiente del tiempo que transcurra y de los cambios normativos que se den con ocasión de la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial conserven la posibilidad de desarrollarse bajo la norma que sirvió de sustento a la expedición de la licencia de parcelación o urbanización.

El supuesto descrito en los párrafos precedentes es lo que se podría denominar como el deber ser del desarrollo urbanístico. Plasmado en esos términos el desarrollo territorial es dable

⁴ A estos predios resultantes puede dársele la categoría de área útil la cual es el área resultante de restarle al área neta urbanizable, el área correspondiente a las zonas de cesión obligatoria para vías locales, espacio público y equipamientos propios de la urbanización. (Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.1.1)

hablar de un crecimiento urbano⁵ que privilegia el interés general sobre el particular, que materializa en de manera concreta los principios de función social y ecológica de la propiedad. Sin embargo, se puede presentar un escenario distinto al descrito anteriormente y encontrar procesos de parcelación y urbanización que quedan inconclusos porque no se entregan en debida forma las áreas de cesión, dotación y construcción de espacios públicos.

El supuesto relevante para este artículo es el del incumplimiento de las obligaciones urbanísticas, ya sea porque las obras de dotación no se encuentren de conformidad con lo definido en la licencia urbanística o porque los desarrolladores no adelantaron el procedimiento de entrega jurídica y material de las áreas de cesión en los términos establecidos en la ley. A continuación, se nombrarán algunas herramientas jurídicas que tienen los desarrolladores para subsanar el incumplimiento de las cesiones y una vez verificados estos, se identificarán las situaciones en las cuales los desarrollos urbanísticos inconclusos quedan “inhabilitados” para que en el futuro los propietarios de los predios privados puedan adelantar obras de construcción de edificaciones.

La herramienta jurídica que tiene el desarrollador para subsanar procesos de urbanismo inconclusos es la licencia de urbanización en la modalidad de saneamiento que también aplica en condiciones análogas a los desarrollos de parcelación. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.2.6.1.1.4. y 2.2.6.1.1.5. del Decreto Nacional 1077 de 2015, la licencia para saneamiento aplica única y exclusivamente para que se culmine la construcción y/o dotación de las zonas de cesión pública y/o el proceso de entrega y escrituración a favor del municipio o distrito. La condición que se debe cumplir para acudir a esta actuación es que las obras de urbanismo faltantes por ejecutar no superen el 20% del área total de las cesiones definidas para la respectiva urbanización o parcelación según corresponda.

Otro mecanismo jurídico para subsanar la entrega jurídica y material de áreas de cesión es el definido en el artículo 6 de la ley 2044 de 2020 conocido como declaratoria de espacio público. Es un instrumento a disposición de los municipios para que en el caso de incumplimiento en la entrega de áreas de cesión puedan de manera unilateral tomar posesión de estas zonas; incluso, en caso de renuencia en la dotación de las áreas, los entes territoriales pueden contratar estas obras a cargo del titular de la licencia. La eficacia y aplicabilidad de este instrumento está condicionado a

⁵ El término urbano es utilizado como sinónimo de procesos de urbanismo.

la voluntad administrativa y a la adecuada regulación de los procedimientos; por tal motivo es una herramienta que se debe consultar y estudiar en cada municipio en particular.

Habiendo descrito de manera amplia como un desarrollo urbanístico puede quedar inconcluso por efecto del incumplimiento de la entrega jurídica y material de las áreas de cesión y, descartando la posibilidad de subsanar esta situación a través de la licencia de saneamiento o por un acto de toma de posesión que adelante la administración, corresponde describir la situación jurídica que deviene a los predios que fueron objeto de estas autorizaciones que no alcanzaron ese grado de consolidación esperado por el ordenamiento jurídico.

2. Identificación de supuestos de incumplimiento de las obligaciones urbanísticas

En aras de garantizar el mayor grado de precisión y determinar las consecuencias jurídicas que devienen a los procesos de desarrollo urbanístico cuando se incumplen las obligaciones urbanísticas se presentara una clasificación de tres momentos. El primer momento muestra un desarrollo con el cabal cumplimiento de las obligaciones urbanísticas; el segundo, cuando se cumple jurídica pero no materialmente y; el tercer y último momento, cuando se incumple jurídica y materialmente. En los anteriores términos se presentar el siguiente mapa conceptual a efectos de mostrar la estructura de la parte final de este artículo, recordando que lo relacionado con el primer momento ya fue abordado en la primera parte de este escrito y no suscita discusiones.

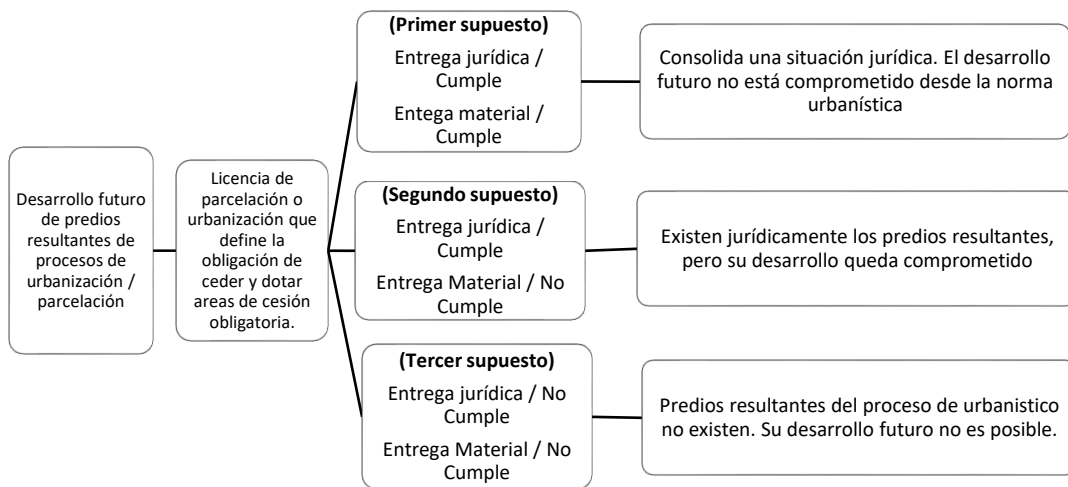


Figura 1. Elaboración propia

En el primer supuesto se presenta el resultado deseado de todo proceso de desarrollo urbanístico planificado, pues en esos términos es que se logra materializar el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular y los principios de la función pública del urbanismo. Todo esto se traduce en un proceso del cual resultan vías y espacio público para el disfrute de los habitantes, es decir, gana la ciudad. Sin embargo, el desarrollador y propietario particular también ganan, pues ofrecen al mercado inmobiliario un producto jurídicamente seguro y confiable. El futuro comprador de ese predio privado lo adquiere con la plena certeza de tener un derecho adquirido, es decir, independiente al tiempo que transcurra y a los cambios normativos asegura la posibilidad de construir en los términos de la licencia de parcelación o urbanización:

Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización en la modalidad de desarrollo o;

b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes. (Parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015)

3. Situación jurídica que deviene a los predios resultantes de procesos de parcelación y urbanización inconclusos.

El segundo supuesto planteado en la figura No. 1 es el caso que merece especial atención en este artículo pues es la situación que puede generar conflictos de cara al desarrollo futuro de los predios privados resultantes de los procesos de urbanismo. Sacando de este análisis los desarrollos que por cumplir con las condiciones para optar por la licencia de urbanización o parcelación para saneamiento según corresponda se debe poner mayor atención en este punto. Los predios resultantes de estos desarrollos inconclusos a los cuales no les aplique el saneamiento quedan en una especie de “*limbo jurídico*” en razón a que como existe una entrega jurídica consecencialmente existe áreas privadas con folio de matrícula inmobiliaria independiente.

El hecho de que estos predios privados cuenten con folio de matrícula inmobiliaria asignado es suficiente para afirmar que a la luz del ordenamiento jurídico colombiano existen y que en sus condiciones son susceptibles de hacer parte del tráfico jurídico. Llegados a este punto es necesario empezar a dilucidar de mejor manera el problema, pues este no se agota con la existencia jurídica del predio, por el contrario, esa situación pareciera dar una apariencia de normalidad al derecho de propiedad inmueble. Los atributos del derecho de propiedad son la posibilidad que el titular tiene para disponer, usar y gozar del bien tal y como lo define el artículo 669 del código civil colombiano y en los términos que lo ha interpretado la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

[...] los atributos de la propiedad se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición. En cuanto al primero, reconocido como el *ius utendi*, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de *ius fruendi* o *fructus*, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se

denomina *ius abutendi*, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien. (Corte Constitucional, 2006)

Estas atribuciones se manifiestan en las facultades jurídicas y materiales que tiene el titular sobre el inmueble; Los actos de disposición jurídica se concretan en la posibilidad de enajenar, gravar, afectar, limitar a través de un acto jurídico la propiedad. Por su parte, las facultades materiales *“son aquellas que se concretan mediante actos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, como su uso, goce, consumo físico”* Velásquez J. L, (2023) Pág. 165. En la propiedad inmueble, todos los actos de disposición jurídica se deben llevar al registro inmobiliario y en tal sentido garantizan un alto grado de transparencia y seguridad en el tráfico jurídico; no sucede lo mismo respecto a los actos de disposición material que siendo una facultad importante del derecho de dominio sobre la propiedad inmueble, su conocimiento queda a merced de la sagacidad de la persona que vaya a adquirir el dominio del inmueble.

Los actos de disposición material sobre la propiedad inmueble son el escenario donde se encuentran normas de derecho civil y las normas de ordenamiento territorial, estas últimas entendidas como las normas urbanísticas contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, las normas urbanísticas no son las únicas que definen las formas, límites y finalidades del desarrollo urbano pues en la normatividad nacional encontramos condiciones que se deben observar tal y como es el caso de parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 del decreto nacional 1077 de 2015 que nuevamente se pone de presente:

[...]

Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización en la modalidad de desarrollo o;
- b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.

La norma anteriormente transcrita, no solo desarrolla el principio de seguridad jurídica a favor de los particulares, sino que también sirve de límite al particular cuando sus desarrollos urbanísticos no cumplen con las obligaciones urbanísticas o no se ejecutan conforme a la licencia. Pues para el caso del suelo urbano o de expansión que no cuentan con procesos de urbanismo su tratamiento natural es el tratamiento de desarrollo el cual contempla como requisito “sine qua non” que su proceso de desarrollo se adelante mediante la actuación urbanística de urbanización. Esta condición implica que, teniendo un predio privado resultante de una actuación de urbanización inconclusa por el incumplimiento de las obligaciones urbanísticas con su respectivo folio de matrícula abierto, deba solicitar licencia de urbanización nuevamente, lo que técnicamente puede ser inviable.

Para el caso del suelo rural la razón fundamental no está directamente relacionada con el tratamiento del suelo sino con el “*acondicionamiento*” del suelo que espera recibir el impacto de una actividad diferente a la de producción agrícola o conservación ambiental. También se encuentran expuestos a cambios en la normatividad urbanística que imposibiliten el desarrollo urbanístico en los términos contemplados en la licencia de parcelación inicialmente obtenida. Esta última razón se ilustra de mejor manera consultando la Resolución 0098 del 5 de septiembre de 2024⁶, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Rionegro, Antioquia.

Con lo comentado se muestra como la situación jurídica de predios resultantes de procesos de parcelación o urbanización inconclusos es de un alto grado de incertidumbre de cara a las facultades de disposición material en cuanto a la obtención de la licencia de construcción. Como se citó en páginas anteriores los actos de disposición material son los que le permiten al propietario usar y gozar en menor o mayor o menor medida su bien inmueble y en este segundo supuesto abordado respecto al incumplimiento de las obligaciones urbanísticas, esa posibilidad queda prácticamente anulada lo cual desdibuja el núcleo esencial del derecho de propiedad y su estructura jurídica.

⁶ Con este acto administrativo la Secretaría de Planeación Municipal de Rionegro, resolvió un recurso de apelación interpuesto contra la decisión de negar la solicitud de licencia de construcción presentada por un propietario de un predio resultante de un proceso de parcelación que no cumplió con las obligaciones urbanísticas. La decisión de la autoridad administrativa en segunda instancia fue confirmar la adoptada por el curador urbano y se basó principalmente en el incumplimiento de las obligaciones urbanísticas asociadas al desarrollo de la parcelación y, al cambio en la normatividad urbanística, que al momento de la solicitud de licencia de construcción no autorizaba el uso y el desarrollo de vivienda dentro del polígono donde se encuentra el predio.

Desde la estructura del derecho de propiedad se evidencia de manera muy clara como la situación jurídica de predios resultantes de procesos de urbanización o parcelación inconclusos deriva en una especie de “*amputación*” de la facultad de disposición material. Encontrar limitada esta facultad respecto a un predio que jurídicamente nace con una vocación de desarrollo es un asunto no menor y lo delicado del asunto es que es una situación que puede obviarse fácilmente en un proceso de negociación. Sin embargo, estos son asuntos que desbordan el objetivo de esta reflexión y queda un abrebocas para que interesados en el tema puedan abordar la problemática partiendo de este análisis.

En cuanto al tercer supuesto presentado en la figura 1 que representa los procesos de urbanización o parcelación se encuentran con incumplimiento de la entrega jurídica y material de las áreas de cesión son menos graves de lo que parece. Al no haberse efectuado la entrega jurídica de las áreas de cesión se tiene que sigue existiendo registralmente el mismo globo de terreno sobre el cual se aprobaron las autorizaciones de urbanización o parcelación. Para continuar su desarrollo, los propietarios de estos predios deberán iniciar nuevamente el proceso desde cero, es decir, deben solicitar la licencia de parcelación o de urbanización cumpliendo con las normas urbanísticas que se encuentren vigentes al momento de la solicitud.

Conclusiones

A manera de síntesis cabe proponer las siguientes reflexiones. En primer lugar, a partir de la lógica del desarrollo del territorio existen retos importantes que cada ente territorial debe considerar en la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial y sobretodo en la articulación entre los distintos instrumentos de gestión y control. Quiere decir lo anterior, que no basta con tener buenas normas de planificación si los instrumentos de gestión y sobretodo de control urbanístico no complementan todo el proceso de ordenación. Esta estructuración exige que los municipios en ejercicio de sus competencias robustezcan desde el punto de vista técnico, administrativo y humano sus administraciones a efectos de evitar que los desarrollos urbanísticos inconclusos deriven en situaciones de irregularidad urbana.

Como se observó, existe sustento jurídico desde la Ley para que los entes territoriales reglamenten y establezcan procedimientos relacionados con el cobro y la aprehensión de áreas que

inicialmente estaban planteadas como zonas de cesión obligatoria en procesos urbanísticos y que no fueron cumplidas. Esto sería una herramienta importante en el sentido que serviría de instrumento para consolidar esos desarrollos urbanísticos, los cuales tendrían un impacto directo en la concreción del modelo de ocupación propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio.

Por otra parte, y mientras los municipios no tengan este tipo de instrumentos, se presentarán casos donde los propietarios de predios resultantes de procesos de urbanismo inconclusos queden expuestos a una situación de incertidumbre respecto al aprovechamiento urbanístico de su propiedad. Estos casos pueden generar afectaciones donde los propietarios encuentren su derecho de propiedad desprovisto de toda garantía, pues una propiedad inmueble que aparentemente está revestida de legalidad por su existencia en el registro inmobiliario pero carente de aprovechamiento urbanístico pierde todo el valor e interés económico. Lo anterior abre paso a dar una discusión desde el ámbito del derecho registral, y es lo relacionado con la inscripción de este tipo de situaciones en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios resultantes de procesos de urbanismo que sirva de alerta terceros de buena fe.

Finalmente, en el Estado Social de Derecho como el colombiano, los propietarios y desarrolladores inmobiliarios deben mirar el desarrollo urbano como una operación que representa ganancias no solo respecto a sus intereses, sino que en mayor medida al interés general. Esto se concreta cuando en la ejecución de las licencias de parcelación y urbanización completan los procesos de entrega jurídica y material de las áreas de cesión obligatoria, pues de esta manera gana la ciudad y sus habitantes obteniendo mejores y mayores espacios públicos. Y en cuanto a su interés propio, la mayor ganancia estará representada en la venta de un producto inmobiliario seguro desde el punto de vista jurídico y, en evitar que a futuro pueda ser sujeto pasivo de una acción indemnizatoria por vicios ocultos en el producto vendido.

Referencias

- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Colombia. Congreso de la República. (1873) *Ley 84 de 1873 - Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1936). *Acto legislativo 1 de 1936 – reformatorio de la constitución*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1989) *Ley 9 de 1989 por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (1997) *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*. Diario Oficial.
- Colombia. Congreso de la República. (2020) *Ley 2044 de 2020 por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial.
- Colombia. Corte Constitucional. (2006). *Sentencia No. C-189: acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 13 (parcial) de la Ley 2 de 1959*. (MP Rodrigo Escobar Gil). Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2011) *Sentencia de Tutela No. T-575-2011: Acción de tutela instaurada por Virginia Sánchez León en representación de la Junta de Acción Comunal de “La Alborada” contra la Oficina de Cobro de la Subdirección de Impuestos a la Propiedad de la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá*. Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2016). *Sentencia No. C-192: acción de inconstitucionalidad contra los artículos 23 y 24 (parciales) de la Ley 1617 de 2013*. (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Corte Constitucional.
- Colombia. Presidencia de la República. (2015) *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*. Diario Oficial.
- Colombia. Presidencia de la República. (1998) *Decreto Ley 151 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. Diario Oficial.

Secretaría de Planeación de Rionegro. (2024) *Resolución No. 0098 del 05 de septiembre de 2024 por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación.* Secretaría de Planeación.

Velásquez, LG. (2023). *Bienes.* Grupo Editorial Ibáñez.