

**Espacio Público Proyectado: un análisis constitucional y legal de las limitaciones que impone el Estado al ejercicio del derecho de dominio en el ejercicio de la función pública del urbanismo**

**María Clara Arrubla Palacio**

**María Camila Gaviria López**

**Monografía para optar por el título de abogada**

**Asesor: Dany Alexander Granda Jaramillo**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
FACULTAD DE DERECHO  
MEDELLÍN  
2018**

## CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
<b>1. ANTECEDENTES DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....</b>	<b>8</b>
1.1. REFERENCIA HISTÓRICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....	8
1.2. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN COLOMBIA.....	13
<b>2. ANÁLISIS JURÍDICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....</b>	<b>21</b>
<b>3. NOCIONES GENERALES DEL URBANISMO.....</b>	<b>27</b>
<b>4. DEFINICIÓN Y MARCO NORMATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO.....</b>	<b>43</b>
<b>5. APROXIMACIONES AL ESPACIO PÚBLICO PROYECTADO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN.....</b>	<b>64</b>
<b>6. ANÁLISIS DE LAS LIMITACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE DOMINIO DERIVADOS DE LA CONFIGURACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS PROYECTADOS.....</b>	<b>82</b>
<b>7. ANÁLISIS DE UN CASO EN CONCRETO.....</b>	<b>98</b>
<b>8. CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>104</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>108</b>

## RESUMEN

Desde la concepción absolutista del derecho de dominio fundada por el antiguo Imperio Romano hasta la teoría de la solidaridad de León Duguit, han venido incrementando las limitaciones, restricciones y cargas que impone el Estado en el ejercicio de este derecho. Lo anterior ha generado que con el paso del tiempo se refuerce aún más la función social que debe cumplir el derecho de propiedad. Así las cosas, con la Reforma Urbana que se impulsó en Colombia desde de 1989 y la Constitución Política de 1991, no sólo se ratifican estos límites, sino que con los nuevos instrumentos de planeación y gestión urbana que se derivan de diversas normas contenidas en el ordenamiento jurídico, el interés general de la sociedad se impone como el punto de partida para la planeación del territorio. En esta medida toma especial relevancia estudiar el concepto de función social de la propiedad, en contraste con el alcance del ejercicio de la función pública del urbanismo, en el marco del cual el Estado proyecta la generación de espacios públicos sobre predios privados, lo cual es el norte de este trabajo investigativo.

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento acelerado, en parte formal, espontáneo e informal de las ciudades, y en particular de Medellín, que se ha presentado en los últimos años ha traído consigo grandes dificultades para la Administración municipal en cuanto al control del desarrollo y crecimiento urbano. Una de ellas, y sobre la que pretende centrarse esta investigación, es la provisión de espacio público. Lo anterior se debe a que como consecuencia de los procesos de urbanización descontrolados no se han generado condiciones óptimas que permitan que la Administración proceda con la provisión de espacio público a la ciudadanía en la forma en que debería. Es por esta razón que ha surgido la necesidad de consolidar y expedir normas urbanísticas con las cuales sea posible la creación de estrategias que procuren mejorar la calidad de vida de las personas, mediante la adecuación de los espacios en que habitan y se relacionan, buscando construir ciudades ordenadas bajo un modelo de desarrollo urbano planificado y con espacio público adecuado<sup>1</sup>.

De este modo, para abordar el tema del espacio público hay que comenzar señalando que es el lugar por excelencia en el que la ciudadanía convive, disfruta e interactúa. Es el espacio de encuentro destinado a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de las personas. Así lo ha señalado la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, advirtiendo que el espacio público es un elemento esencial para “contribuir a la calidad de vida de las personas en la medida en que permite la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la defensa de sus intereses y necesidades”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3718, Política Nacional de Espacio Público (31, enero, 2012). Bogotá D.C. p.4-5.

<sup>2</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU - 360 (19, mayo, 1999). M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente T-168937 y acumulados. Bogotá D.C. La Corte: 1999.

Sobre este respecto es menester partir de la premisa de que una ciudad se construye y se estructura a partir de la consolidación del espacio público. Es decir, atendiendo a las delimitaciones que se hagan de los espacios públicos se podrá determinar con claridad qué áreas restantes podrán ser privadas y en esa medida desarrolladas por sus propietarios en ejercicio de su derecho de dominio.

En este sentido, una de las estrategias que se ha creado e implementado para que el Estado pueda cumplir con su obligación de proveer espacio público ha sido la consolidación de espacios públicos proyectados. De este modo, a través de esta herramienta que se consagra en el Acuerdo 48 de 2014, “por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”, se pretende que algunas áreas de la ciudad, actualmente de propiedad y uso privado, en un futuro, sean desarrolladas como espacios públicos.

No obstante, a pesar de que el fundamento de esta figura es precisamente mejorar la calidad de vida de los habitantes de Medellín a partir de la creación de espacios de ciudad que puedan ser disfrutados y aprovechados por toda la comunidad, se han generado conflictos en relación con las limitaciones que ello implica al derecho de propiedad. Esto se debe a que de acuerdo con la estructura del espacio público proyectado se imponen limitaciones a las facultades que poseen los titulares del derecho de dominio en el momento de ejercerlo. Lo anterior en razón que de conformidad con lo establecido en los artículos 254 y 291 del POT, hasta tanto estos inmuebles que hacen parte de las zonas definidas como espacio público proyectado no sean adquiridos por la Administración municipal para ejecutar el proyecto pretendido, tendrán usos y aprovechamientos transitorios y restringidos.

En virtud de lo expuesto en precedencia, con la investigación que se desarrollará se pretende analizar las limitaciones al ejercicio del derecho de dominio que se derivan de la determinación de espacios públicos proyectados en el ordenamiento

territorial de la ciudad de Medellín, con el fin de establecer si se encuentran ajustadas a los parámetros constitucionales y legales que rigen esta materia. En consecuencia, surge entonces la necesidad de aproximarse al espacio público proyectado analizando también la propiedad privada. Lo anterior debido a que entre ambos conceptos ha comenzado a relucir el problema jurídico que se pretende estudiar, es decir, ¿qué tan constitucionales y legales resultan las limitaciones que impone el Estado al ejercicio del derecho de dominio cuando se establece el espacio público proyectado?

Para ello resulta conveniente exponer un recuento histórico del surgimiento del derecho de propiedad en el mundo y en Colombia, junto con la normatividad correspondiente. Además, analizar el concepto de función social que se ha integrado al derecho de propiedad desde la expedición del Acto Legislativo 1 de 1936 con el fin de examinar el alcance que este posee en la Constitución Política de 1991 y el vínculo que tiene con el espacio público.

Con estos temas claros, se hace necesario conceptuar en torno a lo que por urbanismo se entiende y describir la función pública que le ha sido asignada en el ordenamiento jurídico colombiano. Para ello se hará una aproximación a las normas que regulan el tema, partiendo de la Ley 388 de 1997 que modifica la Ley 9 de 1989 y el mencionado Acuerdo 48 de 2014.

Acto seguido, se plantará la estructura del espacio público acompañado de la exposición de las normas que lo fundamentan. Lo anterior, con el fin de poder tener las bases necesarias para ahondar en el espacio público proyectado de Medellín, y en consecuencia poder realizar el análisis constitucional y legal de las implicaciones que ello produce en el ejercicio del derecho de propiedad.

Por demás está decir que en toda la investigación estarán presentes recopilaciones de los pronunciamientos de las Altas Cortes colombianas sobre los temas que serán

objeto de indagación. Así mismo, se acudirá a diversos doctrinantes que se han dedicado a profundizar en estos asuntos, para que en consecuencia sea posible tener diferentes fuentes a partir de las cuales se estructuren respuestas al problema aquí planteado.

## 1. ANTECEDENTES DEL DERECHO DE PROPIEDAD

### 1.1. REFERENCIA HISTÓRICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD

El derecho de propiedad tuvo sus inicios en el derecho romano, donde la propiedad fue entendida como “dominus” que significa “señor y amo, e implicaba la potestad del dueño sobre una cosa corporal”. Para entonces, se establecieron cuatro atributos esenciales del derecho de la propiedad compuestos por el “ius utendi” o “usus”, es decir, el derecho del propietario a usar la cosa y obtener de ella todas sus ventajas; “ius fruendi” o “fructus”, lo que aducía a la facultad de obtener todos los frutos tanto civiles como naturales que pudiese producir el bien; “ius abutendi” o “abusus”, entendida como la facultad de disponer de manera absoluta de la propiedad; y el cuarto elemento, el “ius vindicati”, se refería a la facultad que tenía el propietario de reclamar el bien de posibles tenedores o poseedores<sup>3</sup>. Así mismo, durante esta época los propietarios ejercían un poder omnímodo sobre la cosa, es decir, el derecho de propiedad se consideraba como absoluto.

Sin embargo, a pesar de considerarse que ninguna persona podía impedir su libre ejercicio y que por ende fuese un derecho absoluto, se establecía al mismo tiempo que debía estar sujeto al ordenamiento jurídico vigente. Ello quiere decir que encontraba una serie de limitaciones generadas por el interés público y la convivencia social, lo cual fue consagrado por primera vez en la Ley de las XII Tablas. Dichas limitaciones se encontraban orientadas a garantizar las relaciones de vecindad y los límites impuestos por el mismo derecho público de proteger el interés del pueblo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> HERRERA ROBLES, Aleksey. Límites constitucionales y legales al derecho de dominio en Colombia. Análisis desde el derecho público. En: Revista de derecho Universidad del Norte, diciembre, 2003, N°20. p.56-81.

<sup>4</sup> *Ibíd.* p. 59

Ahora bien, luego de la caída del Imperio Romano surge la etapa histórica del feudalismo, momento en el cual nace una concepción diferente del derecho de dominio tradicional. En este sentido, la propiedad se divide y se da, según la doctrina española, el desmembramiento de la propiedad. En este orden de ideas, la concepción del derecho de propiedad impuesto por esta nueva etapa histórica, según la autora María Mercedes Maldonado, es una separación institucional del hombre con la tierra. Esto significa el reparto de poderes entre el propietario o concesionario y el beneficiario o siervo.<sup>56</sup>

Así, la propiedad beneficiaria era entendida como las concesiones hechas por los reyes a los nobles y por los nobles a los plebeyos, y consistía en la idea de que los beneficiarios o siervos podían disfrutar de la tierra a cambio del pago de un canon a los propietarios o concesionarios. Con lo anterior se separa la idea tradicional del “ius utendi”; “ius fruendi”, “ius abutendi” y “ius vindicati” y el efecto generado fue que el siervo tuviese el uso y el goce de la cosa, pero no la disposición, es decir, no podía enajenarla<sup>7</sup>.

Al respecto, la doctrina colombiana ha señalado que, para el derecho romano, el derecho de propiedad contaba con tres características, a saber: era un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo. El derecho de dominio es un derecho absoluto, “en cuanto se goza debidamente del mismo, excluye la intervención de cualquier otra persona”; es de carácter exclusivo toda vez que el titular del dominio puede rechazar

---

<sup>5</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. La propiedad en la Constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil. *En*: Simposio “La Nación Multicultural. Primer decenio de la Constitución Incluyente” (noviembre, 2001: Bogotá D.C.), La Nación Multicultural. Primer decenio de la Constitución Incluyente, Medellín, p.1-3.

<sup>6</sup> VILLEGAS DEL CASTILLO, Catalina. Análisis del derecho de propiedad a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿hacia una redefinición del derecho de propiedad? Monografía de grado para optar al título de Abogada. Bogotá D.C: Universidad de los Andrés, Facultad de Derecho, 2004. p-11-22.

<sup>7</sup> MOLL DE ALBA LACUVE, Chantal. Derecho de propiedad y derecho a edificar. *En*: Revista Critica de Derecho Inmobiliario [online], mayo junio 2004, N° 683. p. 1-4. [Consultado 3 de febrero de 2018] Disponible: <http://vlex.com/vid/328716>

a quien quiera interponerse en el goce de su derecho, pero en el entendido de que ello no se le autoriza hasta el extremo de perjudicar a terceros; y es perpetuo, en vista de que “al ser un derecho, adquirido en conformidad con las leyes, estará siempre en cabeza de su titular o de sus herederos o legatarios mientras no se desprenda del mismo y cumpla con su función social.”<sup>8</sup>

Ahora bien, durante la Edad Media el régimen feudal comienza a decaer y se retorna a la concepción del derecho de propiedad como absoluto. Esto ocurre en el marco de la Revolución Francesa, la cual consagraba la máxima de “libertad, igualdad y fraternidad”. De acuerdo con ello se buscaba unificar el concepto de propiedad nuevamente bajo la idea de la libertad individual, unitaria y absoluta, es decir, una propiedad libre de ataduras.

Sin embargo, no se puede pasar por alto que para la época también se estaba presentando uno de los momentos históricos más importantes de la cultura occidental: la Revolución Francesa en el marco de la cual se expidió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Allí se señala en el artículo 17 que “por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización”<sup>9</sup>. Esto mismo es posteriormente reiterado en el año 1804 con la expedición del Código de Napoleón, donde se estableció en su artículo 544 que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa de la manera más

---

<sup>8</sup> ANGARITA GÓMEZ, Jorge. “Derecho Civil Bienes”, tercera edición, Santafé De Bogotá D.C., editorial Temis, 1989.

<sup>9</sup> FRANCIA. ASAMBLEA NACIONAL. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Artículo 17 [online] s.f.. [Consultado: 25 de enero de 2018] Disponible: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

absoluta, siempre que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos" <sup>10</sup>(subrayas fuera del texto).

Con todo, a pesar de los esfuerzos por considerar a la propiedad como absoluta, lo anterior demuestra que ese concepto original de propiedad sin límites que propusieron los romanos era un imaginario. Es decir, es claro que el derecho a la propiedad se encontraba limitado por el ordenamiento jurídico debido a la necesidad de proteger los intereses generales y el patrimonio público, y a pesar de que en diversas normas se le atribuía a el carácter de absoluto, acto seguido se le imponían limitaciones.

Al respecto, conviene traer a colación los postulados del reconocido autor John Locke, cuyo trabajo ha sido reconocido como uno de los principales insumos intelectuales de la revolución francesa y, por tanto, de la filosofía liberal en materia de propiedad. El autor inglés puntualizó que la propiedad se crea de la relación que tiene el hombre que trabaja la tierra, la hace fructífera y que por su trabajo sustrae en provecho propio, una parte de los recursos comunes. Sin embargo, señala que la propiedad debe limitarse si ella excede la parte esencial de la satisfacción de una necesidad, o también en caso de no ser fruto del esfuerzo personal, y además consideró que debe ser suficiente para los demás en calidad y cantidad<sup>11</sup>. Además, señalaba que la propiedad estaba ligada a la libertad y a la vida. Él establece que "el fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad, para cuyo objeto faltan en el estado de naturaleza diversos requisitos".<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> FRANCIA. CÓDIGO NAPOLEÓNICO. Con las variaciones adoptadas por el cuerpo legislativo.3 de septiembre de 1807. Artículo 544. [online] [Consultado: 25 de enero de 2018] Disponible: <http://fama2.us.es/fde/codigoNapoleon.pdf> .

<sup>11</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. Op. Cit. p.1-3.

<sup>12</sup> OCHOA CARVAJAL, Raúl Humberto. Propiedad, Posesión y Literatura. Medellín. Revista Estudios de Derecho Vol. LXX. Nº155, (junio 2013) p.13

Así mismo, para los filósofos liberales el derecho de propiedad era ilimitado, absoluto y propio del individuo. En esta medida, la propiedad, como ya se dijo, era el valor supremo que comprendía la vida y la libertad. Esta idea de propiedad se reivindicó con la Revolución Francesa, donde burguesía impulsó este ideal logrando que fuese posteriormente adoptado por el Código de Napoleón como el alma de toda la legislación.

Como ya se anotó, durante la Revolución Francesa se consolidó el derecho de propiedad como sagrado y absoluto, y fue precisamente este postulado uno de los pilares que dieron surgimiento al concepto de propiedad en Colombia. En este sentido, es necesario puntualizar que en Colombia en los inicios del derecho de propiedad se compartían tanto los ideales del derecho romano como las teorías liberales de Locke. Lo anterior bajo el entendido de que el derecho de dominio era natural, absoluto y sagrado de todos los hombres<sup>13</sup>. En este orden de ideas, es posible evidenciar que el Código Civil Colombiano se alimenta de la filosofía liberal de Locke al igual que del Código Francés, pero además conserva los principales postulados del derecho romano al establecer que el derecho de propiedad es un derecho natural e individual, pues esa era la manera de acabar con el régimen feudal de propiedad dividida o desdoblada que se constituía como la base del poder absoluto de las monarquías y de los señores feudales sobre la tierra y los hombres.

Por último, se debe resaltar un momento que cobra especial relevancia en el desarrollo de la historia del derecho de la propiedad que subyace de la teoría solidarista de autor francés León Duguit. El académico propuso una transformación del derecho de propiedad como un derecho subjetivo, entendido como una jerarquía de voluntades en la que una se sobrepone a otra; al derecho de propiedad como una función social, entendiendo por tal toda demanda que la vida en comunidad

---

<sup>13</sup> OCHOA CARVAJAL, Raúl Humberto. Propiedad, Posesión y Literatura. Medellín. Revista Estudios de Derecho Vol. LXX. Nº155, (junio 2013) p.13-15.

implica. Esto significaba que, en las relaciones de convivencia, lo que afecta a una persona trasciende a los demás, por lo cual aparece de manera clara e incuestionable la prevalencia del interés social sobre el individual<sup>14</sup>. Este punto será abordado con mayor detenimiento en los capítulos que más adelante se exponen.

## **1.2. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN COLOMBIA**

El derecho de dominio en Colombia tiene sus inicios en la Constitución Política de la Confederación Granadina de 1858, la cual, en su artículo 56 señalaba que “la Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes: (...) 3. La propiedad, no pudiendo ser privado de ella sino por vía de pena o contribución general, con arreglo a las leyes, y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarada y previa indemnización. En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridad que no sea de orden judicial. Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda interponerse la pena de confiscación en caso alguno”. Lo anterior fue posteriormente reiterado en la Constitución Política de 1863, la cual en el numeral 5 del artículo 15, señalaba que “la propiedad; no pudiendo ser privados de ella, sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado y previa indemnización. En caso de guerra la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial. Lo dispuesto en este inciso no autoriza para imponer pena de confiscación en ningún caso; (...)”<sup>15</sup>.

De manera posterior, con la expedición de la Constitución de 1886, no se hizo referencia de manera explícita a la propiedad, y a pesar de que no se realizó un

---

<sup>14</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 (18, agosto, 1999). M.P. Carlos Gaviria Díaz. Expediente D-2292. Bogotá D.C. La Corte: 1999.

<sup>15</sup> COLOMBIA. MINISTERIO EJECUTIVO. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, Artículo 15, numeral 5, (8, mayo, 1863). Rionegro.

trabajo por definirla y delimitarla, quedó contenida dentro del artículo 31 de la misma que señalaba que "los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público (...)"<sup>16</sup>.

Un año después, con el Código Civil adoptado en 1887, se estableció en su artículo 669 que "el dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente<sup>17</sup>, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad"<sup>18</sup>.

Así las cosas, hasta este punto de la historia colombiana el concepto de propiedad era más próximo a la institución diseñada por el derecho romano y no presentaba cambios sustanciales en la noción tradicional que se había venido construyendo. Lo anterior en razón de que seguía siendo comprendido como un derecho absoluto que no encontraba mayores limitaciones. No obstante, con la expedición del Acto Legislativo No. 1 del 5 de agosto de 1936, mediante el cual se reformó el artículo 31 de la Constitución Política, se introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano la concepción de que la propiedad es una función social que implica obligaciones<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Colombia de 1886, Artículo 31, (5, agosto, 1886) Bogotá.

<sup>17</sup> La palabra arbitrariamente fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-595 (18, agosto, 1999), M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C: La Corte.

<sup>18</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 57 de 1887. Por medio del cual se expide el Código Civil de 1887, Artículo 669. Bogotá D.C: El Congreso.

<sup>19</sup> RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, Constituciones Políticas Nacionales de Colombia, 2a ed. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995. Citado por HERRERA ROBLES, Aleksey. Op.Cit., p.66.

En este orden de ideas, de conformidad con el artículo 10 del acto legislativo en mención, se estipula el derecho de propiedad de la siguiente manera:

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, las cuales no pueden ser desconocidas ni vulneradas 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 particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara<sup>20</sup>.

De este modo, la norma expuesta junto con la Ley 200 expedida en diciembre de 1886, la cual preveía la extinción de dominio sobre aquellos propietarios que no contribuyen con la explotación económica de los bienes de los que fuesen titulares, fueron los pilares fundamentales que conllevaron a que la Corte Suprema de aquella época llegara a considerar que el derecho de propiedad, a pesar de ser una clara manifestación de las libertades individuales, no podía ser aceptado como un derecho absoluto. Adicionalmente, con la inclusión de la función social se estableció una exigencia a los propietarios en cuanto al uso que le dieran a sus bienes debía ajustarse a los intereses de la comunidad en general<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 de 1936, Artículo 10. (05, agosto, 1936). Por medio del cual se reforma la Constitución. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1936.

<sup>21</sup>VILLEGAS DEL CASTILLO, Catalina. Op. Cit. . p. 5 - 6.

Acto seguido, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se continúa estructurando este nuevo concepto del derecho de propiedad en el país, de acuerdo con los lineamientos de un Estado Social de Derecho. De este modo, de conformidad con el artículo 58 se consagró el derecho de propiedad en los siguientes términos:

Se garantiza 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 motivo 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.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en los que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente<sup>22 23</sup>.

Del mismo modo, la Corte Constitucional en la sentencia C-006/93 define la función social de la propiedad como “expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad”<sup>24</sup>.

Así, con la redacción de la norma, se ratifica la función social de la propiedad que ya se había comenzado a estructurar. Lo anterior implica entonces la necesidad de que el ejercicio de este derecho, además de satisfacer los intereses propios, debe también satisfacer las necesidades del interés general. Y adicional a esto se incluyó como nuevo componente la función ecológica, con lo cual se pretende que no sea posible causar daños y perjuicios al medio ambiente mediante el ejercicio del derecho en mención. En este orden de ideas, la propiedad privada comenzó a ser reconocida no solo como un derecho sino como un deber que implica obligaciones, en tanto deben conciliar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad<sup>25</sup>.

Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones que:

La propiedad privada ha sido reconocida como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se

---

<sup>22</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE. Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 58. (6, julio, 1991). Bogotá D.C.

<sup>23</sup> Los últimos dos incisos fueron eliminados con el Acto Legislativo 01 de 1999.

<sup>24</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006 18, enero, 1993). M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ref. Demanda número de- 060. Bogotá D.C: La corte: 1993.

<sup>25</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. Op. Cit. p.7.

destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P. arts. 1° y 95, num. 1 y 8). De manera que el mismo ordenamiento jurídico a la vez que se encuentra comprometido con el respeto a su núcleo esencial, debe adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las citadas funciones, lo que conduce -en últimas- a consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas en el Texto Superior<sup>26</sup>.

Además, en lo que respecta a la función ecológica, ha señalado la Corte que “su consagración constitucional constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P. arts. 79 y 80)”<sup>27</sup>.

Así las cosas, fue evidente que la normatividad que regulaba esta materia en el Código Civil no resultaba compatible con lo preceptuado en la nueva Constitución, en razón de que el artículo 669 del código en mención establecía el derecho de dominio como a continuación se enuncia:

“El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella **arbitrariamente**, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad”<sup>28</sup> (negrilla por fuera del texto).

---

<sup>26</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

<sup>27</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

<sup>28</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 57 de 1887, Artículo 669 (15, abril, 1887). Por medio del cual se expide el Código Civil de 1887. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1887.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-595 de 1999, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo citado en precedencia, declaró inexecutable la expresión “arbitrariamente”, por entender que la misma “envuelve un marcado interés individualista reconocido por el legislador en el año de 1887, que no resulta compatible al amparo de una nueva Constitución, que se cimienta sobre el principio del Estado Social de Derecho, y que, por lo tanto, excluye una concepción absoluta, sagrada e inviolable de la propiedad privada”<sup>29</sup>.

Textualmente este Tribunal manifestó:

“La Constitución de 1991 constituyó a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Como lógico corolario, la configuración del derecho de propiedad (reiterativa de la inconsistencia anotada a propósito de la Reforma de 1936), se hizo atenuando aún más las connotaciones individualistas del derecho y acentuando su función social; agregó además el Constituyente que al derecho de propiedad le es inherente una función ecológica y creó, con el mandato de que sean protegidas, y promovidas formas asociativas y solidarias de propiedad (...)”<sup>30</sup>.

Con todo, concluyó la Corte que es claro que el paso dado por el Constituyente de 1991, aleja aún más al ordenamiento jurídico colombiano de la noción marcadamente individualista (aunque con innegables atenuantes), contenida en el artículo 669 del Código Civil, particularmente enfatizada por el adverbio “arbitrariamente”. Además, de todo lo que anteriormente se ha expuesto se desprende con claridad que el concepto de propiedad que se consagra en la Constitución de 1991, y las consecuencias que de él se derivan, dista mucho del

---

<sup>29</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006. M.P). Rodrigo Escobar Gil, Bogotá D.C: La Corte, 2006.

<sup>30</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 595 (18, agosto, 1999), M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C: La Corte, 1999.

que se consignó en el Código Civil adoptado en 1887. Por ende, se deduce que el contenido del artículo 669 del Código Civil según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho “arbitrariamente”, no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia, y en consecuencia fue eliminado del ordenamiento jurídico con su declaratoria de inexecutable<sup>31</sup>.

En razón de lo expuesto y teniendo como fundamento a la Constitución Política de 1991, en adelante el derecho de propiedad fue definido como el “derecho que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 595 (18, agosto, 1999), M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C: La Corte, 1999.

<sup>32</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 595 (18, agosto, 1999), M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C: La Corte, 1999. .

## 2. ANÁLISIS JURÍDICO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Como ya se anticipó, desde 1991, el derecho de propiedad ha sido definido como el derecho real que se tiene sobre una cosa corporal o incorporal y que faculta a su titular para usar, gozar, y disponer de ella. Así lo ha establecido el ordenamiento jurídico a través del artículo 58 de la Constitución Política y del artículo 669 del Código Civil, mediante los cuales se consagra el derecho de propiedad en Colombia.

Asimismo, a través de la Sentencia C - 189 de 2006 la Corte Constitucional determinó las características que han de conferirse a este derecho, señalando que:

(i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas<sup>33</sup>.

No obstante, como también se señaló en precedencia, es menester resaltar que el ejercicio la propiedad debe estar sujeto a las funciones sociales y ecológicas que,

---

<sup>33</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

por mandato constitucional y legal, le son propias. Por ende, no es considerado como un derecho ilimitado ni absoluto, sino que por el contrario posee límites que buscan que no se sobrepasen los intereses de la comunidad en general ni se afecte el medio ambiente. Sobre este respecto ha dicho la Corte en la sentencia enunciada previamente que “la Constitución prescribe que a la propiedad le corresponde cumplir funciones sociales y ecológicas que además de ser inherentes al reconocimiento del citado derecho conducen a la imposición de obligaciones que legitiman su ejercicio”<sup>34</sup>.

Así las cosas, con la incursión de la función social y ecológica de la propiedad en el ordenamiento jurídico colombiano se han establecido deberes y obligaciones en cabeza de los titulares de este derecho y en esa medida su ejercicio debe estar supeditado al cumplimiento de los mismos.

Por lo anterior, es conveniente ahora ahondar en el concepto de la función social y ecológica que se ha mencionado para comprender el alcance de las limitaciones a las que se somete el derecho de propiedad como consecuencia de ello. De este modo, la Corte Constitucional al interpretar el contenido del artículo 58 de la Constitución Política ha establecido que debe prevalecer el interés general sobre el particular y que la propiedad debe tener una vocación social que en últimas significa que debe ser empleada para servir a la sociedad. El mismo artículo trae a colación la solidaridad social de la cual se deriva un deber para el propietario de contribuir, mediante la explotación racional de sus bienes, al bienestar de la comunidad y a la defensa del medio ambiente, lo cual conlleva nuevamente a sostener que no es un derecho absoluto<sup>35</sup>. Así mismo, la función social de la propiedad es un elemento

---

<sup>34</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

<sup>35</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

constitutivo, esencial e interno de la misma, el cual impone a los propietarios el deber de solidaridad<sup>36</sup>.

Además, la Corte ha reconocido a al derecho de propiedad le son inherentes unas determinadas funciones sociales y ecológicas. De este modo, en reiteras ocasiones se ha pronunciado al respecto y ha determinado que “la propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social”<sup>37</sup>.

De igual forma, la Corte afirma que “el derecho de propiedad se configura como un derecho que tutela intereses individuales, derecho que encuentra los límites del poder conferido al titular para su ejercicio, en el cumplimiento, precisamente, de la función social que le corresponde; en consecuencia, **esa función social no se debe entender como un mero límite externo para su ejercicio, sino como parte sustancial del mismo**”<sup>38</sup> (subrayas y negrilla por fuera del texto).

Por otra parte, en cuanto a la función ecológica, la cual se refiere a la prohibición de la explotación de la propiedad en contra de las normas que protegen el medio ambiente<sup>39</sup>, la Corte por medio de la Sentencia T - 411 de 1992 establece que “la ecología contiene un núcleo esencial, entendiendo por éste aquella parte que le es

---

<sup>36</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial [online] [Consultado 20, marzo, 2018] Bogotá, Instituto de Estudios Urbanísticos, noviembre de 2004. Disponible: [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Ineditos/Proceso\\_Construccion\\_Sistema-Maldonado\\_Mercedes-2004.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Proceso_Construccion_Sistema-Maldonado_Mercedes-2004.pdf)

<sup>37</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-295 (29, julio, 1993), M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C: La Corte, 1993.

<sup>38</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-589 (8, diciembre, 1995), M.P. Fabio Morón Díaz. Bogotá D.C: LA Corte, 1995.

<sup>39</sup> HERRERA ROBLES, Aleksey. Op. Cit.

absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos y que le dan vida resulten real y efectivamente tutelados. Se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Los derechos al trabajo, a la propiedad privada y a la libertad de empresa, gozan de especial protección, siempre que exista un estricto respeto de la función ecológica, esto es, el deber de velar por el derecho constitucional fundamental al ambiente”. Así, a partir de esta interpretación reluce el interés del Estado de hacer prevalecer la protección del medio ambiente sobre los intereses individuales de cada propietario.

Ahora bien, conviene resaltar que también ha señalado la Corte que es posible clasificar las funciones sociales y ecológicas de la propiedad en funciones activas y pasivas. Las funciones activas se refieren a desplegar acciones en concreto con las que la sociedad y el medio ambiente obtengan beneficios. Por ejemplo, la explotación de la tierra o la reparación de los daños ambientales que se produzcan con ocasión del ejercicio del derecho de propiedad. Por su parte, las funciones pasivas consienten en conductas de no hacer, es decir, abstenerse de realizar determinados actos que pueden afectar de manera negativa al interés general de la sociedad o al medio ambiente. Un ejemplo de ello puede ser la no explotación de la tierra en zonas determinadas como reservas naturales o la imposibilidad de edificar con ocasión de la delimitación de espacios públicos proyectados<sup>40</sup>.

En concordancia con lo anterior, ha concluido la Corte que la Constitución de 1991 con la intención de hacer prevalecer la función social y ecológica, “le otorgó al Estado la posibilidad de decretar expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador, por vía administrativa o mediante sentencia judicial, siempre que se reconozca el pago de una

---

<sup>40</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

indemnización a la persona privada de su derecho con arreglo a la ley. Igualmente, la Carta Política reconoce que se podrá declarar extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”<sup>41</sup>.

Adicionalmente, el artículo 59 de la Constitución y el artículo 26 de la Ley 137 de 1994 permiten que la propiedad privada se encuentre limitada al interés público en casos de guerra y enfrentamiento armado. Así las cosas, de conformidad con la normatividad enunciada, los bienes inmuebles podrán ser objeto de expropiación y ocupación temporal según lo requiera el conflicto. Asimismo, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 95 y el artículo 338 de la Constitución, la propiedad privada puede ser gravada por el Estado de acuerdo a criterios de justicia y equidad.

En este orden de ideas, con las atribuciones mencionadas en precedencia es posible evidenciar algunos de los límites que, en concreto, posee el ejercicio del derecho de dominio en Colombia.

Por último, no es posible dejar de lado la postura de reconocidos autores que se han pronunciado respecto de la función social, quienes incluso han llegado a afirmar que la propiedad no es un derecho sino una función social en sí misma. En este sentido, acudiendo a la tesis de Diguit, el propietario, por el hecho de serlo, tiene una función social que cumplir. Es decir, sus intereses individuales siempre deben estar supeditados al interés general. En esa medida, señala que mientras cumpla esta función, sus actos de propietario estarán protegidos por el ordenamiento jurídico<sup>42</sup>. Además, decreta que la función social es, al mismo tiempo un contenido del derecho de dominio y un limitante del mismo. Es decir, será contenido al momento de determinar cuáles son las atribuciones y los actos

---

<sup>41</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

<sup>42</sup> DIGUIT. León, La transformación del derecho público y privado en FF. Traducido por Adolfo G Posada Ramón Jaén y Carlos G. Posada. Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1975. p.229.

permitidos del propietario; y un limitante al legitimar la intervención Estatal para restringir su ejercicio en la búsqueda de la prevalencia del interés general<sup>43</sup>.

Con todo, es claro que la finalidad de imponer deberes y límites constitucionales a la propiedad privada es precisamente asegurar la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general<sup>44</sup>. En consecuencia, esto constituye una de las razones fundamentales que dieron surgimiento al derecho urbano, lo cual será abordado más adelante.

---

<sup>43</sup> RODOTA, Stefano. El Terrible Derecho, Estudios sobre la propiedad privada. Madrid, Civitas, 1986. p.192.

<sup>44</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

### 3. NOCIONES GENERALES DEL URBANISMO

Para continuar, resulta necesario precisar que los cambios y transformaciones más significativos que ha tenido el derecho de propiedad y su función social se derivan de normas urbanísticas. Así las cosas, siguiendo con el análisis de la función social de la propiedad es indispensable dar una mirada a las limitaciones y restricciones que se encuentran contenidas en las normas de carácter urbano.<sup>45</sup> En este orden de ideas, el derecho urbanístico es el instrumento que se encarga de establecer límites al ejercicio del derecho de propiedad, con el propósito de garantizar la calidad de vida de los ciudadanos.<sup>46</sup>

En primer lugar, hay que señalar que el derecho urbano es un conjunto de normas jurídicas cuyo objeto principal es regular, racionalizar y ordenar el adecuado funcionamiento de las ciudades y su territorio, y la operación de los servicios públicos.<sup>47</sup> No obstante, el derecho urbano no está incorporado per-se en el derecho de propiedad, sino que es un derecho que tiene aplicación en la medida en que se asumen las cargas a favor de los intereses colectivos.<sup>48</sup>

Como ya se expuso, como punto de partida del urbanismo hay que remontarse a la Antigua Roma en la época de la expedición de la Ley de las XII Tablas, en la cual existieron limitaciones impuestas al derecho de propiedad tales como la de prohibir las construcciones o limitar la altura de los edificios por razones de vecindad. Con lo anterior se generaron las primeras aproximaciones al derecho urbanístico occidental. A posteriori, con la revolución industrial se comenzó la producción de bienes a gran escala y se liberó mano de obra del campo, obligando a la población a migrar a las ciudades generando así su crecimiento y desarrollo. Sin embargo, las

---

<sup>45</sup> VILLEGAS DEL CASTILLO, Catalina. Op. Cit.

<sup>46</sup> HERRERA ROBLES, Aleksey. Op. Cit.

<sup>47</sup> MARTÍNEZ GIL, José Pablo. El derecho urbanístico. México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, s.f.

<sup>48</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. Op. Cit.

ciudades no se encontraban preparadas, no se desarrollaron de manera organizada, no contaban con la infraestructura ni vivienda suficiente, por lo que la clase obrera vivía en condiciones de hacinamiento. Además, el crecimiento urbano no estaba delimitado en normas que determinaran de manera clara la forma en la que el territorio debía organizarse en atención a estos nuevos asuntos. Esta problemática generó entonces la necesidad de crear normas urbanísticas que ordenan los territorios<sup>49</sup>.

Sobre este punto conviene traer a colación que, etimológicamente, lo urbano es lo propio de la ciudad o su entorno y el urbanismo son las disposiciones que buscan asegurar el desarrollo técnico, higiénico y arquitectónico de las ciudades. Por su parte, urbanizar significa preparar las ciudades de forma adecuada para su transformación.<sup>50</sup> Ahora bien, además de tener clara la distinción anterior, es esencial distinguir tres conceptos básicos adicionales que resultan relevantes en este estudio. Ellos son el urbanismo, el ordenamiento territorial y el derecho urbano.

En este sentido, según el autor Aleksey,

El urbanismo es ciencia y arte; a través de él se pretende organizar el espacio en el que se desenvuelve la vida del hombre. El ordenamiento territorial, por su parte, concreta la idea de la ciudad que se quiere mediante la planificación de los usos del territorio y su ocupación. Finalmente, el derecho urbanístico es el instrumento formativo compuesto por un conjunto de reglas jurídicas que se encargan de establecer límites al ejercicio del derecho a la propiedad y de determinar las reglas de administración de los bienes públicos, con el propósito de garantizar la calidad de vida de los ciudadanos; su campo de acción no se limita al establecimiento de reglas, sino que se extiende también

---

<sup>49</sup> JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. Constitución y urbanismo. 1ª Ed., México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.

<sup>50</sup> CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Constitución y principios específicos del derecho urbanístico / Eduardo Caicedo Escobar. En: II Jornadas de derecho constitucional y administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

a la aplicación de controles y acciones que garantizan la convivencia dentro de un espacio determinado. Sin la existencia de normas urbanísticas que plasmen un ideal de ciudad es imposible garantizar el desarrollo dentro de un ambiente de respeto social y tolerancia<sup>51</sup>.

En este orden de ideas, las normas que integran el derecho urbano se encargan de la planeación y ordenación física del territorio, la propiedad y el uso del suelo, la urbanización y edificación, y los mecanismos financieros del urbanismo. Le corresponde al derecho urbano velar por los intereses colectivos, la seguridad y conciliar con la propiedad privada a favor de la utilidad pública<sup>52</sup>.

Al respecto, en Colombia desde la Ley 57 de 1887 por medio de la cual se adoptó el Código Civil, se disponen una serie de normas con contenido urbanístico, las cuales tenían la finalidad de limitar el derecho de propiedad. Estas limitaciones se encontraban dispersas en la norma jurídica y no eran clasificadas como normas urbanísticas propiamente dichas. Asimismo, su finalidad no era promover el desarrollo urbano sino que buscaban proteger el espacio público y limitar el derecho de dominio; regular el derecho de servidumbre para proteger las relaciones de vecindad; y consagrar acciones concretas con las que contarían el Estado y los particulares para hacer cumplir las normas de contenido urbanístico.<sup>53</sup> Dichas limitaciones, si bien no constituyeron un estatuto urbanístico, constituyen antecedentes de la normatividad urbanística en Colombia, consagradas en la actualidad, principalmente en la Ley 9 de 1989, la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997, las cuales serán objeto de análisis más adelante.

---

<sup>51</sup> HERRERA ROBLES, Aleksey, Conflictos urbanísticos en Barranquilla, En: Revista de Derecho, enero-junio, 2005, N° 3, p.5.

<sup>52</sup> CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Op. Cit.

<sup>53</sup> ARBOUIN GÓMEZ, Felipe. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. En: Vniversitas, Enero, 2012, N°124, p. 17-42.

Ahora bien, hay que recalcar que Colombia no estuvo exenta de los problemas de déficit de vivienda, hacinamiento y crecimiento desordenado del territorio que aquejaban a otros países del mundo, por lo que fue necesario impulsar una reforma urbana con la que fuese posible dar soluciones rápidas a tales problemáticas. Fue entonces que con la expedición de la Ley 9 de 1989, también conocida como la ley de reforma urbana, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, se transformó el desarrollo territorial colombiano, se concretó la función social de la propiedad y se fijaron las competencias de intervención estatal en la organización del territorio. La ley surgió de la necesidad que tenía el Estado de crear mecanismos que fueran eficientes para intervenir en la transformación de las ciudades, reducir los efectos negativos del desarrollo, realizar una mejor distribución de sus costos y beneficios, y frenar los procesos de urbanización y construcción ilegales.<sup>54</sup>

La reforma urbana trajo consigo temas esenciales como “la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, la integración inmobiliaria y el ajuste de tierras, y la extinción del dominio en suelo urbano”<sup>55</sup>. Con todo, esta ley constituye el primer estatuto urbanístico en Colombia.

Acto seguido, con la expedición de la Constitución Política de 1991 se consagraron derechos y mecanismos por medio de los cuales se siguió consolidando el derecho urbanístico colombiano. La nueva carta política le dio especial relevancia a la definición de competencias en materia de desarrollo territorial y por ende, en su artículo 1º otorgó autonomía a sus entidades territoriales<sup>56</sup>, lo cual se constituye como

---

<sup>54</sup>ARBOUIN GÓMEZ, Íbid.

<sup>55</sup> ARBOUIN GÓMEZ, Íbid.

<sup>56</sup> ARBOUIN GÓMEZ, Felipe. Íbid.

uno de los principios básicos del derecho urbano. Dichas disposiciones “reconocieron el carácter urbano del país y su elevada dinámica, las carencias y desequilibrios en cuanto a oportunidades de los ciudadanos para acceder a los beneficios de la urbanización, el gasto público ineficiente por la inadecuada planificación, la no incorporación de criterios territoriales en las acciones sectoriales, las limitadas facilidades urbanas para la inversión y la condición de ciudades en construcción y formación, carentes en su mayoría de reglas para el ordenamiento territorial”<sup>57</sup>.

En concordancia con lo anterior, la Constitución Política a través del artículo 311 reconoció a los Municipios como la entidad fundamental de división política y administrativa del Estado, y en el artículo 313 delegó en los Concejos Municipales las facultades de adopción de planes de desarrollo económico, social y de obras públicas, reglamentación del uso del suelo y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.<sup>58</sup>

Luego, en 1995 el entonces presidente Ernesto Samper, presentó la denominada “Política urbana del salto social”. Lo anterior se debió a que con ocasión de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 las normas que se venían aplicando no eran coherentes con las nuevas disposiciones que se consagraron en la carta política. En este orden de ideas se pretendió una reorganización urbana integral, dejando de lado el modelo tradicional de desarrollo individual de los centros urbanos y ocupándose en el desarrollo colectivo de la urbe. En resumen, según el entonces Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, los objetivos principales de la Política Urbana en mención fueron los siguientes:

---

<sup>57</sup> ARBOUIN GÓMEZ, Felipe. *Íbid.*

<sup>58</sup> ARBOUIN GÓMEZ, Felipe. *Íbid.*

1. El planteamiento de una nueva forma de pensar la ciudad colombiana, para comprender los factores fundamentales que determinan el espacio urbano construido y definir estrategias y programas para actuar en ella, en el nivel de intermediación entre las políticas macroeconómicas y sectoriales nacionales y los planes y programas de gobierno departamentales y locales, de manera que se aprovechen sus ventajas y se contribuya significativamente a la solución de problemas que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos.

2. El reconocimiento de que la ciudad no es solamente una construcción física sino principalmente un hecho sociopolítico que demanda coordinación y concertación con criterios técnicos, buscando solucionar los problemas actuales y además creando las bases para proyectos de ciudades con visión de futuro.

3. La propuesta de actuar e intervenir en los centros urbanos desde una perspectiva integral, comprendiendo los aspectos al interior de la ciudad y en relación con otras ciudades o la región en que se encuentran, procurando vincular las acciones de todos los niveles que participan directamente e indirectamente en su conformación, crecimiento y desarrollo.<sup>59</sup>

De conformidad con lo anterior hay que resaltar que esta política buscaba establecer las herramientas y mecanismos jurídicos necesarios para construir ciudades que fueran competitivas, gobernables, sostenibles ambientalmente y con mayor sentido de la colectividad. Sin embargo, los objetivos de la Política Urbana pretendida no fueron suficientes y seguían, junto con las demás disposiciones legales que regulaban el tema urbano en Colombia, siendo incompatibles con la Constitución de 1991. En consecuencia, fue necesario impulsar una nueva reforma y en esta medida, en 1997 el Congreso de la República expidió la Ley 388 de 1997 también conocida como la ley de ordenamiento territorial, la cual reformó la Ley 9 de 1989 y

---

<sup>59</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, VICEMINISTRO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE, DOCUMENTO CONPES 2808. "Ciudades y ciudadanía. La Política Urbana de El Salto Social". Bogotá D.C: El Ministerio, 1995.

logró transformar los lineamientos del derecho urbano conforme a los preceptos constitucionales.

Al respecto, compartiendo la postura de la autora María Mercedes Maldonado, el objetivo principal de la reforma urbana era “una reivindicación del papel de la planificación urbanística en sus distintas dimensiones, articulada a la gestión del suelo o intervención en el mercado de la tierra y al otro sistema de planeación vigente en Colombia, el de desarrollo económico y social”<sup>60</sup>. En esta ley de ordenamiento territorial se introdujeron una serie de herramientas jurídicas necesarias para el desarrollo físico del territorio y se otorgaron facultades expresas a los entes territoriales para cumplir con las políticas de gestión urbana.

En este sentido, la Ley 388 de 1997, en su artículo 1º establece los objetivos del derecho urbano y expresa lo siguiente:

La presente ley tiene por objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos

---

<sup>60</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. Op. Cit.

constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política. (subrayas fuera del texto)<sup>61</sup>.

Para lograr los objetivos, en especial el de garantizar que la utilización del suelo se ajuste a la función social de la propiedad, la misma ley prevé en su artículo 15 que “las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos (...)”<sup>62</sup>. Este artículo establece entonces cuales son los aspectos que deben ser objeto de regulación de las normas urbanísticas, buscando garantizar el respeto de los principios del derecho urbanístico<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 1 (18, julio, 1997).. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

<sup>62</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 15 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

<sup>63</sup>BLANCO, José Vicente. La Responsabilidad patrimonial de la administración en materia urbanística por la imposición de limitaciones a la propiedad. Tesis para optar al título de especialista en Derecho Administrativo, Universidad Pontificia Bolivariana, 2006.

Con todo lo anterior, a partir de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 388 de 1997 se estructuraron una serie de principios orientadores del sistema urbanístico, los cuales están supeditados a ciertas condiciones espaciales y temporales del país y en adelante guiaron el desarrollo urbano en Colombia. En este sentido, la Ley 388 en su artículo 2º establece que “el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios”<sup>64</sup>.

Sobre este último principio hay que resaltar que el artículo 38 señala que el ordenamiento territorial “en desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados”<sup>65</sup>. En otras palabras, en razón de que toda actividad a nivel urbanístico genera beneficios, es decir, una situación de ventaja o de aprovechamiento económico que se traduce en un aumento en la riqueza; y cargas, es decir, una situación de desventaja que implica una erogación o gasto, todos los instrumentos de planificación del territorio deben repartirlos de manera equitativa con el fin de que no se generen desequilibrios que afecten los derechos de las personas.

---

<sup>64</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 2, (18, julio, 1997).. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

<sup>65</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997 Artículo 38, (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

Por su parte, en el artículo 3º de la misma ley se consagra el principio de la función pública del urbanismo, con lo cual se otorgaron a la Administración posibilidades de intervención en procesos urbanísticos, siendo ello, más que una prerrogativa un deber de orientar los procesos territoriales<sup>66</sup>. Esto implica un cambio en las actuaciones de las Administración, en relación con la principal función del urbanismo que hasta ese momento se tenía, la cual se centraba en la valorización del suelo de propiedad privada bajo la creencia equivocada de que esta valorización indicaba desarrollo y dinamismo económico. Así las cosas, el artículo en mención señala que:

El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial, Op. Cit.

<sup>67</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 3 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

En este orden de ideas, hay que mencionar que la función pública del urbanismo descrita en precedencia se ejerce por medio de la acción urbanística, entendiendo por esta última, la de "dirigir y realizar la ejecución de las obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes"<sup>68</sup>. En concordancia con lo anterior, el artículo 8º de la Ley 388 de 1997 determina que "la función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (...)"<sup>69</sup>. En esta medida, sobre este punto conviene resaltar la acción urbanística de "determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas"<sup>70</sup> contenida en dicho artículo, la cual será útil en el desarrollo de lo que más adelante será objeto de estudio.

Asimismo, retomando los postulados de María Mercedes Maldonado, hay que resaltar que en cuanto a los principios orientadores en torno a los cuales se estructura la Ley 388 de 1997, el principio de la función social de la propiedad, que fue detallado en el capítulo anterior, tiene especial relevancia en tanto es una de las razones que fundamentan las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de propiedad derivadas del derecho urbano. La autora entonces estipula que durante mucho tiempo se consideró que la tierra cumplía con su función social cuando se

---

<sup>68</sup> Licencia de Construcción y Urbanismo. - El Subdirector Jurídico del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, mediante oficio No. 2-35574 del 5 de agosto de 1998.

<sup>69</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 8 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

<sup>70</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 8 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

ingresaba al mercado, es decir, cuando era explotada. No obstante, esta concepción ha sido reconsiderada al comprender que la función social no se reduce a la explotación económica de la tierra, sino que es un conjunto de deberes que han sido incorporados a la propiedad y al derecho de urbanizar. En consecuencia, la propiedad está sujeta, bajo el concepto de función social, a principios éticos y jurídicos ligados a los intereses de la colectividad, lo cual repercute directamente en el desarrollo urbano<sup>71</sup>.

Ahora bien, como ya se mencionó, la Constitución Política de 1991 y la Ley 388 de 1997, le imponen a los Municipios el deber de adopción de planes de desarrollo económico, social y de obras públicas inicialmente y a partir de la Ley 152 de 1994, la obligación de reglamentar el uso de los suelos y controlar las actividades de construcción, de enajenación de inmuebles destinados a vivienda en el marco de los planes de ordenamiento territorial. Por lo anterior resulta ahora pertinente centrar la atención en el estudio de los Planes de Ordenamiento Territorial, instrumento a través del cual se concreta el deber de los Municipios de dar cumplimiento a lo ordenado por estas normas.

En este orden de ideas, la Ley 388 de 1997 en el artículo 9º define a los planes de ordenamiento territorial como el “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (...)”<sup>72</sup>. Asimismo, de acuerdo con el artículo 2 la Ley 1454 de 2011, un Plan de Ordenamiento Territorial es aquel “instrumento de planificación y de gestión

---

<sup>71</sup> MALDONADO COPELLO, María Mercedes. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial, Op. Cit.

<sup>72</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 9 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (...).<sup>73</sup>

Por otro lado, es pertinente resaltar que en el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 se delimitan los componentes que deben incluirse en los planes de ordenamiento territorial. El primero de ellos establece las estrategias y objetivos a largo plazo; el segundo es el componente urbano, el cual consiste en las políticas, acciones y normas encaminadas a orientar el desarrollo de las zonas urbanas; y el tercero, el componente rural, el cual está constituido por las políticas, acciones y normas que garanticen la interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, y la conveniente utilización del suelo rural<sup>74</sup>.

Sobre este respecto, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-192 del 2016 “ha reconocido la importancia del Plan de Ordenamiento Territorial al indicar que se trata del instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”<sup>75</sup>. Afirmó

---

<sup>73</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1454 de 2011, Artículo 2 (28, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 2011.

<sup>74</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 11 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

<sup>75</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia C-192 del 20 de abril de 2016.

también la Corte que el POT “define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito”<sup>76</sup>. De esta manera, con lo que hasta aquí se ha expuesto, resulta adecuado afirmar que un POT es un pacto de ciudad, mediante el cual se teje el futuro de la misma en los ámbitos económico, ambiental, urbanístico y social.

Teniendo claridad en lo que hasta aquí se ha expuesto, es menester ahora enfocarse en el estudio del POT en la ciudad de Medellín, lo cual constituye uno de los elementos esenciales del trabajo pretendido. En esta medida, el Acuerdo 48 del 2014 es la norma que se encarga de materializar el POT en esta ciudad en tanto adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. En este sentido, tiene como objetivo principal estructurar una ciudad más equitativa, sostenible y planear de forma ordenada la construcción de viviendas, colegios, hospitales, vías, empresas, parques y zonas de la ciudad, de modo que los habitantes tengan derecho a disfrutarlas de manera equitativa<sup>77</sup>.

Así las cosas, el artículo 6º del POT de Medellín, pretende que el ordenamiento territorial parta del siguiente imaginario:

A 2030, Medellín contará con un sistema territorial en equilibrio para el ser humano, culturalmente rico y plural; integrando ecológica, espacial y funcionalmente al Sistema Público y Colectivo de su entorno nacional, regional y metropolitano, aportando así a la consolidación de una región de

---

<sup>76</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-192 (20, abril, 2016). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C: La Corte, 2016.

<sup>77</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Período 2014-2027. Medellín, 2014.

ciudades, donde se logre la plena efectividad de los derechos sociales y colectivos, se valore su paisaje y geografía, se promueva la competitividad y el desarrollo rural; para heredar a las futuras generaciones un territorio socialmente incluyente, globalmente conectado y ambientalmente sostenible, con estrategias de desarrollo económico, en un contexto regional y metropolitano<sup>78</sup>.

En línea con lo anterior, hay que resaltar que el POT es una norma construida a escala de ciudad y ámbito general de aplicación, mediante la cual se brindan herramientas para el ordenamiento del territorio y normas precisas de uso y aprovechamiento del suelo. En consecuencia, en virtud de los objetivos planteados en la presente investigación, en adelante solo se centrará la atención en el análisis del espacio público, y especialmente sobre el espacio público proyectado, los cuales se encuentran regulados en el plan de ordenamiento territorial de Medellín y en varias normas adicionales que serán expuestas más adelante. En este orden de ideas, con el fin de comenzar con el estudio del espacio público fue necesario precisar lo que hasta este punto ha quedado claro sobre el concepto de derecho de propiedad y su función social; el urbanismo y su función pública; y la introducción al concepto de plan de ordenamiento territorial, para que en consecuencia sea posible ahondar y centrarse en el estudio del espacio público.

De este modo, hay que señalar que el artículo 7º del Acuerdo 48 de 2014 establece como una de las apuestas territoriales de Medellín la consolidación de un espacio público como soporte de la construcción de ciudadanía. Lo anterior se reitera en su artículo 8º donde se establece como uno de los objetivos estratégicos del Plan la consolidación del espacio público como un elemento estructurante del territorio, factor de enriquecimiento de la vida cotidiana y sitio de encuentro de la población.

---

<sup>78</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 6º (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

Con todo, para continuar conviene hilar lo anterior con el contenido del artículo 1º de la Ley 388 de 1997 que indica que el Estado debe “garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”<sup>79</sup>. En consecuencia, este debe ser el punto de partida del capítulo que a continuación se expone sobre el concepto de espacio público.

---

<sup>79</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 1 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C.

#### 4. DEFINICIÓN Y MARCO NORMATIVO DEL ESPACIO PÚBLICO

Hacer una aproximación al espacio público supone la necesidad de darle una mirada a su surgimiento. En esa medida, como primer antecedente es posible remontarse a la idea de plaza pública concebida en Roma o el ágora de Grecia, lugares en los que los habitantes de las ciudades de la época se reunían para debatir, principalmente, asuntos políticos. Así, antes de la edad moderna, el espacio público tenía como función principal expresar el poder del soberano, de la Iglesia o del Estado, escenarios en los cuales las relaciones de respeto, obediencia e incluso miedo, reinaban<sup>80</sup>.

Ya en la sociedad renacentista, la idea de esfera pública empezó a cambiar. La burguesía, a pesar de encontrarse aún integrada a la estructura tradicional del poder, comenzó a crear los primeros cuestionamientos contra la forma de gobierno que se tenía. Lo anterior en razón de que hasta ese entonces la clase dominante se encargaba de tomar las decisiones e imponía su poder sobre el resto de la población, el diálogo era privilegio de esa minoría y el espacio público solo se orientaba a proteger su derecho de gobernar. De este modo, usando la terminología de Foucault<sup>81</sup>, es posible señalar que antes de la modernidad, con ocasión del poder del soberano, el espacio público estaba restringido al uso que éste diera de él, y este asunto no era, todavía, objeto de disputa<sup>82</sup>. Así las cosas, hasta este momento se continuaba en presencia de un poder reservado solo a unos pocos.

Fue entonces hasta la modernidad que la clase revolucionaria, es decir, la burguesía, inició un fuerte cuestionamiento del poder del soberano, ejerciendo presión para ser parte de las decisiones políticas que determinaban el rumbo de la

---

<sup>80</sup> DELGADO GAITÁN, Alexandra, Infraestructura urbana participación ciudadana y espacio público, En: Revista Digital de Derecho Administrativo [online] [Consultado 20 de marzo de 2018], enero-junio, 2009, N°2, p. 247 – 268. Disponible: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2586/2226>

<sup>81</sup> FOUCAULT, Michel. Microfísica del poder, Madrid, La Piqueta, 1993, p. 109.

<sup>82</sup>DELGADO GAITÁN, Alexandra, Op. Cit.

nación. En ese orden de ideas, una de las manifestaciones que realizaron contra dicha presión fue la ocupación de los espacios públicos para protestar, discutir y comerciar. En este sentido, la burguesía logró una esfera de libertad entre el Estado y lo privado la cual se materializaba en el espacio público que comenzó a ser objeto de apropiación por parte de todos los ciudadanos<sup>83</sup>.

Así mismo, una vez la Burguesía gana el control económico y político sobre la sociedad, el discurso que se tenía del espacio público como lugar de construcción de la ciudadanía se hizo hegemónico. Es decir, el espacio público se convirtió en el lugar para manifestar opiniones de manera libre y sin temor a la represión.

No obstante, esta hegemonía comenzó a verse amenazada por el ascenso del proletariado industrial, quienes reclamaban un lugar dentro de la esfera pública. En consecuencia, con el fin de no perder dicha hegemonía, la Burguesía no pudo negarse y no le quedó otra opción que la negociación mediante la cual se abrieron las puertas del espacio público a los trabajadores. Así, con el paso de los años, estos espacios fueron replicándose en todo el mundo y comenzaron a construirse como el centro de las ciudades; eran los sitios donde ya no solo se buscaba debatir asuntos políticos sino simplemente ser el espacio de reunión de la comunidad donde se empezaron a desarrollar diversas prácticas culturales.

Ahora bien, el espacio público tal y como se conoce hoy en día, aparece con las ciudades modernas; allí donde las necesidades de la población, derivadas la industrialización, del crecimiento y desarrollo urbano inminente, exigían hospitales, vías, escuelas, bibliotecas, pero, sobre todo, espacios dónde dedicar el tiempo libre, el intercambio y encuentro social<sup>84</sup>. Salir por un café, ir a teatro o simplemente

---

<sup>83</sup>DELGADO GAITÁN, Alexandra, Op. Cit.

<sup>84</sup> GAMBOA SAMPER, Pablo, El sentido urbano del espacio público. *En*: Bitácora Urbano Territorial [online] [Consultado 25 de febrero de 2018] enero, 2003, Vol.1, N°7, p. 13-18. internet:<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/viewFile/18775/19669>

caminar en un parque se convirtió en una de las prioridades de los ciudadanos, por lo que la construcción de espacios de convivencia, abiertos y dispuestos para la libre apropiación y disfrute por parte de la ciudadanía constituyó, en adelante, un aspecto imprescindible de la planificación del territorio<sup>85</sup>.

Al respecto, es menester exponer una definición ilustrativa del espacio público desarrollada por el autor Jordi Borja, quien señaló que:

El espacio público es un concepto jurídico, es un espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de utilización y de instalación de actividades. Así las cosas, vemos como el espacio público moderno proviene de la separación formal (legal) entre la propiedad privada urbana (expresada en el catastro y vinculada normalmente al derecho a edificar) y la propiedad pública (o dominio público por subrogación normativa o por adquisición de derecho mediante cesión) que normalmente supone la reserva de este suelo libre de construcciones (excepto equipamientos colectivos y servicios públicos) y cuyo destino no puede ser otro que el de usos sociales propios de la vida urbana (esparcimiento, actos colectivos, movilidad, actividades culturales y a veces comerciales, referentes simbólicos, monumentales, etc.)<sup>86</sup>.

Ahora bien, el concepto de espacio público en Colombia comenzó sus primeras apariciones en la normatividad colombiana desde la expedición del Código Civil de 1887. De este modo, en el artículo 674 se delimitaron los bienes públicos y de uso público señalando que “se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no

---

<sup>85</sup> DELGADO GAITÁN, Alexandra, Op. Cit.

<sup>86</sup> DELGADO GAITÁN, Alexandra, Op. Cit.

pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”<sup>87</sup>. Adicionalmente, a través de los artículos 675 y 676 se regularon los bienes baldíos y la propiedad sobre las aguas, respectivamente.

De este modo, con variadas normas dispersas en el ordenamiento jurídico comenzó a regularse, aunque de manera vaga y no muy detallada, el tema del espacio público. Sin embargo, con el paso del tiempo, este asunto tomó cada vez más fuerza, igual a como como ocurrió en el resto del mundo, y como consecuencia del desarrollo urbano acelerado y desordenado se hizo necesario precisar su regulación.

No obstante, como se señaló en el capítulo anterior, después de tantos esfuerzos que se implementaron en Colombia por lograr una reforma urbana, precisamente por la necesidad de organizar y planificar el territorio, con la expedición de la Ley 9 de 1989 se logró comenzar a consolidar el concepto de espacio público con una regulación más completa. De este modo, en el artículo 5º de la mencionada Ley se determinó que debe entenderse por espacio público lo siguiente:

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

---

<sup>87</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 57 de 1887, Artículo 674 (26, mayo, 1873),. Por medio del cual se expide el Código Civil de 1887. Diario Oficial. Bogotá D.C.

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<sup>88</sup>.

Con lo anterior es evidente la reiteración de lo que ya se venía construyendo desde Roma y Grecia en tanto que el espacio público sería considerado en Colombia como el lugar que hace posible el encuentro cotidiano entre personas, donde se permite su interacción, la creación de su historia y cultura. Además, se tuvo en cuenta las vías, zonas de circulación y demás elementos del mobiliario urbano que hacen parte de la ciudad y que están al servicio de a toda la ciudadanía. En consecuencia, se amplía la idea de espacio público que se tenía en el Código Civil y fue entonces, en adelante, considerado como parte fundamental del desarrollo urbano de las ciudades colombianas.

En este orden de ideas, de conformidad con lo expuesto en precedencia, es posible evidenciar cómo,

El constituyente amplía considerablemente la idea de espacio público que tradicionalmente había sido referida en la legislación civil, teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos,

---

<sup>88</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 9 de 1989, Artículo 5 (11, enero, 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1989.

ríos y lagos) señalados en dicha 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 colectiva. 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 comunidad<sup>89</sup>.

Ahora bien, con la expedición de la Constitución Política de 1991 se estableció en su artículo 63 que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”<sup>90</sup>. Asimismo, en el artículo 82 se consagra al espacio público como uno de los derechos colectivos garantizados y protegidos por la Constitución, y en consecuencia se impone al Estado el deber de velar por su protección de manera integral, en los siguientes términos:

“Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las Entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.<sup>91</sup>

De acuerdo con lo anterior es posible destacar la manera en que la prevalencia del interés general sobre el particular, principio fundamental tanto de un Estado social

---

<sup>89</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-265 (16, abril, 2002) M.P Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C: La Corte, 2002.

<sup>90</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE. Constitución Política de Colombia, Artículo 63, (julio 6 de 1991). Bogotá D.C.

<sup>91</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE. Constitución Política de Colombia, Artículo 82, (julio 6 de 1991). Bogotá D.C.

de Derecho como del derecho urbano, se manifiesta en un caso en concreto. Es decir, comienza entonces a notarse que a través de la protección del espacio público se busca satisfacer las necesidades de la población en general quedando entonces supeditados a ello los intereses particulares de las personas. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-265 de 2002 que consagrar el espacio público a nivel constitucional “no se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades, sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado”<sup>92</sup>.

Con todo, hasta aquí es posible concluir de manera general que, por espacio público puede entenderse 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 los límites de los intereses privados de los habitantes<sup>93</sup>.

Por otro lado, no se puede pasar por alto que con la Constitución de 1991 se agregaron tres características al espacio público que conviene analizar de manera precisa. En este sentido, la atribución de inalienables implica que está prohibido enajenarlos, permutarlos, donarlos, y en general desarrollar cualquier acto de comercio sobre ellos debido a que se estaría vulnerando el fin para el cual han sido concebidos: estar al servicio de la colectividad. Por su parte, con la imprescriptibilidad, consagrada también en el artículo 2519 del Código Civil, se

---

<sup>92</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-265 (16, abril, 2002), M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Bogotá, D.C: La Corte, 2002.

<sup>93</sup> COLOMBIA. OFICINA JURÍDICA TRIBUTARIA DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DISTRITALES. Código cja12001995, impuestos distritales. Concepto No. 388 (30, agosto, 1995), Bogotá D.C, 1995.

busca defender la integridad del dominio público frente a posibles usurpaciones de los particulares, que por el paso del tiempo y aplicándose el régimen común, pretendan adquirir el dominio sobre estos bienes. De este modo, hay que resaltar que los bienes de uso público no prescriben y ningún particular puede considerar que tiene derechos adquiridos sobre estos bienes<sup>94</sup>. Por último, en lo que respecta a que sean inembargables hay que decir que no pueden ser objeto de ningún tipo de gravámenes. De manera pues que, en caso de entrar en conflicto con el interés público, los intereses particulares deben subordinarse a éste.

Ahora bien, como ya se mencionó, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, muchas de las disposiciones normativas, y en especial de ordenamiento territorial, ya no se ajustaban a lo consagrado en la nueva Carta Política, por lo que se hizo necesario impulsar una reforma urbana que concluyó con la expedición de la Ley 388 de 1997.

Concretamente, desde la perspectiva propuesta por la Ley 388 de 1997, el tema del espacio público se consolida en Colombia como una nueva forma de acción pública, por medio de la cual se busca dar cumplimiento al artículo 82 de la Carta Política que determina como deber del Estado el “velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”<sup>95</sup>. Esto permite entonces la apertura de un nuevo camino para la recuperación del liderazgo e iniciativa de la Administración Pública en la construcción de ciudad, mediante la regulación, administración, generación, financiamiento y manejo del espacio público<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-551 (7, octubre, 1992), M.P. Alejandro Martínez Caballero - Fabio Morón Díaz. Bogotá, D.C: La Corte, 1992.

<sup>95</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE. Constitución Política de Colombia, Artículo 82, (julio 6 de 1991). Bogotá D.C.

<sup>96</sup> DELGADO GAITÁN, Alexandra, Op. Cit.

Al respecto, conviene ahora traer a colación que para implementar los lineamientos establecidos en la Ley 388 de 1997, en lo que a espacio público respecta, fue necesaria la expedición del Decreto 1504 de 1998. Lo anterior en razón de que a través de este Decreto se logró reglamentar el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, este Decreto fue derogado por el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. En este último se compilan las disposiciones sobre espacio público que habían sido inicialmente consagradas en el Decreto 1504 de 1989.

En este orden de ideas, el artículo 2.2.3.1.1 del Decreto 1077 de 2015 reitera la disposición contenida en la Constitución Política a través de la cual se establece que, en cumplimiento de la función pública del urbanismo, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En consecuencia, en el artículo 2.2.3.1.2 se resalta que el espacio público es “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”<sup>97</sup>.

Adicionalmente, en el artículo 2.2.3.1.3 establece que los siguientes elementos hacen parte del espacio público:

- a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;

---

<sup>97</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.1.2 (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C.

b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;

c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en el Decreto.<sup>98</sup>

Asimismo, en el artículo 2.2.3.1.4 se detalla el listado de elementos denominados constitutivos, es decir los que forman parte esencial del espacio público<sup>99</sup>; y los elementos complementarios, es decir, aquellos que lo terminan de completar y perfeccionar<sup>100</sup>, en los siguientes términos:

- Elementos constitutivos:

I. Naturales:

a) Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;

b) Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:

i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;

ii) Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas,

---

<sup>98</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.1.3 (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C.

<sup>99</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Ed. del tricentenario, Real Academia Española, [online] [Consultado 24 de febrero de 2018] Disponible: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=constitutivo>

<sup>100</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Ed. del tricentenario, Real Academia Española, [online] [Consultado 24 de febrero de 2018] Disponible: <http://dle.rae.es/?id=A1K1Hxv>

represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;

c) Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como:

i) Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y;

ii) Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.

II. Artificiales o contruidos:

a) Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;

ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;

b) Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre;

c) Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos;

d) Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean

incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos;

e) De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada.

- Elementos complementarios

a) Componente de la vegetación natural e intervenida. Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques;

b) Componentes del amoblamiento urbano:

1. Mobiliario urbano:

a. Elementos de comunicación tales como: mapas de localización del municipio, planos de inmuebles históricos o lugares de interés, informadores de temperatura, contaminación ambiental, decibeles y mensajes, teléfonos, carteleras locales, pendones, pasacalles, mogadores y buzones;

b. Elementos de organización tales como: bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos;

c. Elementos de ambientación tales como: luminarias peatonales, luminarias vehiculares, protectores de árboles, rejillas de árboles, materas, bancas, relojes, pérgolas, parasoles, esculturas y murales;

d. Elementos de recreación tales como: juegos para adultos juegos infantiles;

e. Elementos de servicio tales como: parquímetros, bicicleteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores;

f. Elementos de salud e higiene tales como: baños públicos, canecas para reciclar las basuras;

g. Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios.

2. Señalización:

a. Elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana;

- b. Elementos de señalización vial para prevención, reglamentación, información, marcas y varias;
- c. Elementos de señalización fluvial para prevención reglamentación, información, especiales, verticales, horizontales y balizaje;
- d. Elementos de señalización férrea tales como: semáforos eléctricos, discos con vástago o para hincar en la tierra, discos con mango, tableros con vástago para hincar en la tierra, lámparas, linternas de mano y banderas.
- e. Elementos de señalización aérea.<sup>101</sup>

Por último, el párrafo del artículo aquí transcrito señala que estos elementos constitutivos del espacio público, de acuerdo con su área de influencia, manejo administrativo, cobertura espacial y de población, se clasifican en:

- a. Elementos del nivel estructural o de influencia general, nacional, departamental, metropolitano, municipal, o distrital de ciudad;
- b. Elementos del nivel municipal o distrital, local, zonal y barrial al interior del municipio o distrito.<sup>102</sup>

Con todo, de conformidad con lo que hasta aquí se ha expuesto, es posible evidenciar que, a través del contenido de esta norma, la regulación del espacio público se consolida de manera clara y detallada en el ordenamiento jurídico colombiano.

No obstante, si bien el concepto expuesto fue útil y detalló bastantes asuntos que no habían sido regulados, el paso del tiempo fue generando nuevas necesidades que tendrían que comenzar a ser atendidas. En consecuencia, con la expedición de

---

<sup>101</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.1.4 (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C.

<sup>102</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.1.4. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C.

la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” el concepto de espacio público fue ampliado con el artículo 139, el cual señala que el espacio público es:

El conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

**Parágrafo 1°.** Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la

prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.

**Parágrafo 2°.** Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren.<sup>103</sup>

Ahora bien, con el concepto de espacio público claro, conviene resaltar que en virtud de lo establecido en el artículo 2.2.3.2.1 del Decreto 1077 de 2015, el espacio público se constituyó desde ese momento en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial. Ello atiende a una razón en específico y es que la norma ha determinado que “el espacio público es el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma”<sup>104</sup>.

Lo anterior se ve reflejado en el artículo 66 del POT de Medellín a través del cual se crea el llamado Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro en los siguientes términos:

El Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro, corresponde al espacio público efectivo de carácter permanente, destinado a la recreación, esparcimiento, ocio y encuentro ciudadano, adscritos al uso colectivo, cuya generación o adecuación son producto de la intervención

---

<sup>103</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1801 de 2016, Artículo 139 (29, julio, 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Diario Oficial No. 49.949. Bogotá D.C, 2016.

<sup>104</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.2.1. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

directa del hombre y según el carácter, cobertura, valoración cultural o patrimonial y actividad a la cual se destinan, prestan diversos servicios a la población cumpliendo funciones ecológicas, ambientales y sociales.

Son espacios representativos por sus características singulares de localización y por su peso en la conformación de las diferentes estructuras que componen el territorio; por lo tanto; posibilitarán bajo un enfoque diferencial y de género, el reconocimiento de la heterogeneidad cultural, pluralidad y diversidad de grupos poblacionales, según sus especificidades, formas de habitar y utilizarlos, con el fin de garantizar la seguridad pública ser incluyentes para personas en situación de discapacidad, cognitiva y/o física y todo tipo de población, posibilitando la construcción social, el encuentro y el esparcimiento colectivo.

El subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro se asocia a la estructura ecológica principal y complementaria, pretendiendo alcanzar una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, especialmente en las áreas de mayor presión sobre los servicios ecosistémicos, las áreas de amenaza por movimientos en masa e inundaciones y avenidas torrenciales así como las áreas de mayor potencial para el encuentro ciudadano.

Así mismo, muchos de los espacios públicos de esparcimiento y encuentro poseen valor e importancia en la conformación histórica de la ciudad, en la apropiación ciudadana y en su reconocimiento como símbolo de valor cultural, estético y urbanístico, también hacen parte de este subsistema, las áreas verdes asociadas a espacios públicos articuladores y de encuentro, que a su vez conforman el sistema de espacio público verde urbano (...)”<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 2.2.3.2.1 (17, diciembre 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

No obstante, a pesar de la importancia que se ha dado al espacio público en Colombia, éste ha estado influenciado por un largo proceso de transformaciones, relacionadas con los modos de apropiación, ocupación y uso del territorio urbano, cuyos resultados han sido la escasez del suelo de dominio y uso público, la falta de ordenamiento y planificación, poca accesibilidad, carencia de equipamientos, ocupación irregular, pérdida y deterioro de los recursos naturales, estrechez, deterioro de las superficies de circulación peatonal e inseguridad<sup>106</sup>. Todo esto ha sido la causa de que en la actualidad Colombia se encuentra atravesando un déficit de espacio público.

Por fortuna, este tema ya ha sido objeto de regulación en el Decreto 1077 de 2015 en tanto en sus artículos 2.2.3.2.5 y 2.2.3.2.6 se introdujo el concepto de déficit cuantitativo y cualitativo en el que podría verse inmerso el espacio público. Así, el artículo 2.2.3.2.5 señala que “el déficit cuantitativo es la carencia o insuficiente disponibilidad de elementos de espacio público con relación al número de habitantes permanentes del territorio (...). La medición del déficit cuantitativo se hará con base en un índice mínimo de espacio público efectivo, es decir el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas”<sup>107</sup>. Al respecto, el artículo 2.2.3.2.7 del mismo Decreto menciona que “se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programa de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince metros cuadrados (15 m<sup>2</sup>) y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo”<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES. Documento Conpes 3718, Departamento Nacional de Planeación, (31, enero, 2012) Bogotá D.C.

<sup>107</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.2.5. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C.

<sup>108</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.2.7. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio Bogotá D.C.

Por su parte, el artículo 2.2.3.2.6 establece que “el déficit cualitativo está definido por las condiciones inadecuadas para el uso, goce y disfrute de los elementos del espacio público que satisfacen necesidades colectivas por parte de los residentes y visitantes del territorio, con especial énfasis en las situaciones de inaccesibilidad debido a condiciones de deterioro, inseguridad o imposibilidad física de acceso, cuando éste se requiere, y al desequilibrio generado por las condiciones de localización de los elementos con relación a la ubicación de la población que los disfruta”<sup>109</sup>.

Así las cosas, a través del Documento Conpes 3718, se realizó un análisis bastante completo de la situación del espacio público en Colombia, teniendo en cuenta el déficit expuesto en precedencia. En este orden de ideas, en lo que respecta al déficit cuantitativo hay que comenzar señalando que según la Organización Mundial de la Salud (“OMS”) “el agrupamiento de las viviendas en zonas verdes y el fomento de vías peatonales mejoran la calidad del aire y estimulan la actividad física, al tiempo que reducen las lesiones y los efectos de la isla de calor urbana. De tal forma, dicha Organización fijó un indicador óptimo entre 10 m<sup>2</sup> y 15 m<sup>2</sup> de zonas verdes por habitante, con el fin de que estos mitiguen los impactos generados por la contaminación de las ciudades y cumplan una función de amortiguamiento”<sup>110</sup>.

No obstante, atendiendo a un diagnóstico realizado por el Departamento Nacional de Planeación, el indicador promedio estimado en las ciudades colombianas para el año 2015 correspondía a 3,4 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante. De manera que con esta cifra las ciudades colombianas deberían incrementar en más del triple sus

---

<sup>109</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.2.6. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio Bogotá D.C

<sup>110</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES. Documento Conpes 3718, Departamento Nacional de Planeación, (31, enero, 2012) Bogotá D.C.

niveles de espacio público para cumplir los estándares sugeridos internacionalmente<sup>111</sup>.

Al respecto, en el estudio contenido en el Documento Conpes en mención se señala que en términos generales, y de acuerdo con lo observado en las ciudades colombianas, “el déficit cuantitativo de espacio público se manifiesta particularmente en zonas ocupadas por asentamientos informales, en centralidades o zonas urbanas con alta densificación, y eventualmente en las zonas de expansión urbana que se han ido incorporando a los suelos urbanos sin el manejo adecuado del indicador que establecen las normas vigentes”<sup>112</sup>. No obstante, en cuanto al déficit cualitativo en este mismo documento se resalta que “en Colombia no se ha desarrollado un diagnóstico que permita revelar la situación actual del déficit cualitativo de espacio público. En gran medida, el balance nacional y de las ciudades, es perceptivo y se plantea sobre la base de las carencias de mobiliario, señalización, iluminación y zonas verdes; como también, deficiencias en el diseño, tratamiento de superficies (zonas duras y blandas), circulación y estacionamientos, inseguridad, entre otros (...)”<sup>113</sup>.

Ahora bien, con este panorama la Corte Constitucional ha señalado a través de la sentencia C-211 de 2017 que “la protección y preservación del espacio público atiende a claros imperativos constitucionales, entre ellos: (i) el de velar por su destinación al uso común, (ii) el de prevalencia del interés general sobre el particular, (iii) el proveniente de las atribuciones reconocidas a los concejos distritales y municipales para que, en ejercicio de la autonomía territorial, regulen el

---

<sup>111</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. POT Modernos [online] [Consultado 25 de febrero de 2018] Disponible <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>

<sup>112</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES. Documento Conpes 3718, Departamento Nacional de Planeación, (31, enero, 2012) Bogotá D.C.

<sup>113</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES. Documento Conpes 3718, Departamento Nacional de Planeación, (31, enero, 2012) Bogotá D.C..

uso del suelo en defensa del interés colectivo”<sup>114</sup>. Adicionalmente, a través de la Sentencia SU-360 de 1999 la Corte ha advertido que “la búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, es uno de los fundamentos sobre los cuales se estructura el concepto de Estado Social de Derecho. Es por ello que, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política, la integridad del espacio público y su destinación al uso común, son conceptos cuya protección se encuentra a cargo del Estado, precisamente por la necesidad de asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos”<sup>115</sup>.

Además, en esta última sentencia también señaló la Corte que “la protección del espacio público, así entendida, responde a la necesidad de conciliar los diferentes ámbitos y esferas sociales en un lugar común, sin desconocer, en todo caso, el principio constitucional consagrado en el artículo primero de la Carta, mediante el cual se garantiza la prevalencia del interés general frente a los intereses privados, en beneficio de la colectividad”<sup>116</sup>. De este modo, como consecuencia de lo anterior recalca “la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones. La función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención”<sup>117</sup>.

Así las cosas, resulta más que evidente la necesidad de que el Estado, en cumplimiento de la función pública del urbanismo y del deber constitucional que

---

<sup>114</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-211 (05, abril, 2017), M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo. Bogotá D.C: La Corte, 2017.

<sup>115</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 360 (19, mayo, 1999), M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C: La Corte, 1999.

<sup>116</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 360 (19, mayo, 1999), M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C: La Corte, 1999.

<sup>117</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU- 360 (19, mayo, 1999), M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C: La Corte, 1999.

tiene de proveer espacio público, atienda de manera prioritaria el déficit que en la actualidad se presenta en la provisión de espacio público y en esa medida busque y aplique las herramientas que propendan no solo hacia la creación sino al adecuado funcionamiento del espacio público en Colombia.

En este sentido, una de las estrategias que se ha creado e implementado para que el Estado pueda cumplir con su obligación de proveer espacio público ha sido la delimitación de espacios públicos proyectados. De este modo, en Medellín, a través de esta herramienta que se consagra en ya mencionado Acuerdo 48 de 2014, se pretende que algunas áreas de la ciudad, en un futuro, sean desarrolladas como espacios públicos. En este orden de ideas, en el capítulo que se abordará a continuación, se analizará con detalle la herramienta aquí expuesta.

## **5. APROXIMACIONES AL ESPACIO PÚBLICO PROYECTADO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN**

De conformidad con lo que ha sido expuesto en los capítulos anteriores, ha quedado bastante clara la obligación que tiene el Estado de proveer espacio público. No obstante, como también se dijo, en la actualidad Colombia se encuentra atravesando un proceso de déficit no solo cuantitativo sino cualitativo de espacio público, lo que ha generado como consecuencia que el Estado se encuentre creando e implementando estrategias que le permitan cumplir con la obligación en mención. En consecuencia, una de ellas ha sido la consolidación de espacios públicos proyectados, lo cual será analizado con detalle en el presente capítulo.

Como ya se dijo, es a través de los Planes de Ordenamiento Territorial que los municipios y distritos determinan los usos del suelo, dentro de lo cual se enmarca el espacio público. En este sentido, conviene resaltar que dependiendo de las delimitaciones que se hagan de los espacios públicos se podrán definir qué áreas restantes podrán ser privadas y en esa medida desarrolladas por sus propietarios en ejercicio de su derecho de dominio. Asimismo, en lo que respecta al espacio público proyectado, habrá que analizar las implicaciones que tiene esta figura con el fin de establecer la manera en la que es posible ejercer el derecho de propiedad sobre los inmuebles que se encuentren inmersos en áreas donde se proyecta el espacio público en la ciudad.

Así las cosas, conviene analizar el POT de Medellín, es decir, el Acuerdo 48 de 2014, con el fin de determinar cómo se regula el espacio público proyectado en esta norma. Sin embargo, antes de abordarlo es necesario primero dar una mirada al Documento Técnico de Soporte (en adelante “DTS”) que fue estructurado para la posterior expedición del POT. En este orden de ideas, a través de los tomos del DTS de Evaluación y Seguimiento se realizó un diagnóstico detallado en lo que respecta a las debilidades del espacio público en Medellín, pudiendo evidenciarse

que el crecimiento acelerado, espontáneo e informal de la ciudad que se ha presentado en los últimos años, ha traído consigo grandes dificultades para la Administración municipal en cuanto al control del desarrollo y crecimiento urbano, específicamente en la provisión de espacio público. Lo anterior se debe a que como consecuencia de los procesos de urbanización descontrolados no se han generado condiciones óptimas que permitan que la Administración proceda con la provisión de espacio público a la ciudadanía en la forma en que debería. En esta medida, el mencionado DTS señaló que hacen falta criterios tanto para determinar cuáles son los espacios públicos efectivos como para la definición de los indicadores del déficit cualitativo y cuantitativo que éste atraviesa. A su vez se reiteró que no existe suficiente espacio público por habitante en la ciudad<sup>118 119</sup>.

En este orden de ideas, tal como lo expresa el Documento Conpes 3718 y como se evidencia en el análisis contenido en el DTS del POT, Medellín ha tenido dificultades al aplicar los conceptos normativos relacionados con el sistema global de espacio público; con la definición de indicadores de espacio público efectivo, y de sus componentes y elementos constitutivos, lo cual ha generado como consecuencia variadas imprecisiones en valoración actual del territorio. Además, existen debilidades en la recopilación de la información necesaria para actualizar de manera constante el inventario de espacio público tanto existente como proyectado, lo cual ha impedido consolidar el expediente municipal ordenado por el artículo 112 de la Ley 388 de 1997. Lo anterior ha dificultado que se pueda evaluar en la forma debida la implementación y el cumplimiento de los objetivos y políticas del POT en lo que respecta al espacio público<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnicos de Soporte- Tomo 3A. (2013). Medellín.

<sup>119</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnicos de Soporte- Tomo 3B. (2013). Medellín

<sup>120</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnicos de Soporte- Tomo 3C. (2013). Medellín.

Por consiguiente, el DTS estableció que en Medellín entre los años 2012 y 2013 el área de espacio público efectivo por habitante era bastante baja, toda vez que solo se contaba con alrededor de 3,5 m<sup>2</sup> y 3,53 m<sup>2</sup>, respectivamente, de espacio público efectivo por persona<sup>121</sup>. Es decir, lo anterior no representa ni la mitad del estándar óptimo que ha sido definido por la OMS de entre 10 m<sup>2</sup> y 15 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante. Adicionalmente, tampoco se encuentra siquiera cerca del nivel que se pretende lograr en los objetivos de los POT para el largo plazo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.2.7 del Decreto 1077 de 2015 que dispone que el índice mínimo de espacio público efectivo para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos es de quince (15 m<sup>2</sup>) metros cuadrados por habitante.<sup>122</sup>

No obstante, en los últimos años la Administración de Medellín ha desplegado diversos esfuerzos para lograr suficientes espacios públicos que le permitan alcanzar los parámetros internacionales y nacionales. En este sentido, ha contado con altos niveles de inversión per cápita en equipamientos urbanos, que, durante el año 2014, ascendieron a la suma de \$217.767.000.000 de pesos, de los cuales \$190.740.000.000 de pesos fueron para la construcción de zonas verdes, parques, plazas y plazoletas; \$12.020.000.000 de pesos para la construcción de otros equipamientos de uso público; y los \$5.543.000.000 de pesos restantes para el mantenimiento de parques, plazas y plazoletas. Lo anterior se constituye como el mayor nivel de inversión per cápita en Colombia.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnicos de Soporte- Tomo 3E. (2013). Medellín.

<sup>122</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.2.3.2.7. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C.

<sup>123</sup> Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015. Medellín cómo vamos [online] [Consultado 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

Sin embargo, tampoco se puede perder de vista que estas inversiones realizadas por las últimas Administraciones de Medellín se han encaminado a la generación de equipamientos, adecuación y mantenimiento de áreas públicas existentes, y no se ha priorizado de la misma manera la generación de nuevo suelo destinado a espacio público efectivo de esparcimiento y encuentro. En consecuencia, se ha privilegiado la dotación de equipamientos públicos (deportivos, educativos y culturales) y adecuaciones viales, dejando de lado en muchas zonas de la ciudad los espacios públicos a escala barrial, en algunos casos, generados como compensación de desarrollos inmobiliarios donde por lograr el mayor aprovechamiento del suelo, se va en detrimento de la calidad y función del espacio público efectivo.<sup>124</sup>

No obstante, a pesar de los problemas enunciados en precedencia, es indudable que el espacio público efectivo en Medellín ha aumentado en los últimos años, gracias a la inversión, a los planes, programas y proyectos que ha desplegado la Administración municipal. Como muestra de ello, para el 2015 se pasó a tener 3,66 m<sup>2</sup> de espacio público efectivo por habitante con ocasión de un aumento en 561.881 m<sup>2</sup> de espacio público que fue generado por la construcción de obras como el Jardín Circunvalar, el Cinturón Verde Metropolitano, Parques del Río y las Unidades de Vida Articulada (“UVA”).

Al respecto, la Organización “Medellín Cómo Vamos”<sup>125</sup>, con ocasión del déficit cuantitativo y cualitativo del espacio público, ha realizado un diagnóstico de la situación de las principales ciudades del país sobre este asunto. Así, en lo que respecta al déficit cuantitativo, consolidó un análisis de los metros cuadrados de

---

<sup>124</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnicos de Soporte- Tomo 3C. (2013). Medellín.

<sup>125</sup> Medellín cómo vamos, la cual es una alianza interinstitucional privada que tiene como principal objetivo hacer evaluación y seguimiento a la calidad de vida en la ciudad, integrada por la Fundación Proantioquia, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, El Colombiano, la Universidad EAFIT, Comfama, Comfenalco, Casa Editorial El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Corona.

espacio público efectivo que se tienen por persona en tales ciudades, en la cual se evidenció la situación de Medellín para el año 2015, arrojando los siguientes resultados:



126

De este modo, es posible afirmar que a pesar de los problemas que presenta la ciudad de Medellín, los cuales fueron previamente expuestos, gracias a los esfuerzos de la Administración municipal el déficit cuantitativo de espacio público efectivo ha ido disminuyendo de manera progresiva y se ha logrado que se vayan aumentando los metros cuadrados de espacio público efectivo que se tienen por habitante. Sin embargo, el POT proyecta que para el año 2030, Medellín pueda contar con 15,66 metros cuadrados de espacio público efectivo por habitante, lo cual es una propuesta bastante ambiciosa y poco realista atendiendo a la

<sup>126</sup> Informe: Una revisión al hábitat urbano de Medellín en el Día Mundial de las Ciudades. Medellín cómo vamos, 2015 [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

complejidad de ejecutar los proyectos que pretende en tan poco tiempo<sup>127</sup>. Además, para lograr este cometido hay que resaltar que la ciudad tendrá que enfrentar “tres grandes desafíos: la expansión del sistema de espacio público para la consecución de las metas del POT, la generación de espacio público de cercanía en los barrios y la gestión adecuada del espacio público en las grandes centralidades urbanas.”<sup>128</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista cualitativo, si bien no existe información oficial que lo refleje de manera detallada, por medio de la “Encuesta de Percepción Ciudadana” realizada por Medellín Cómo Vamos, se muestra que este déficit ha aumentado debido a la insatisfacción de los ciudadanos en lo que respecta a su percepción de las condiciones para el uso, goce y disfrute de los elementos del espacio público.

En concordancia con lo anterior, mientras que en el año 2012 el porcentaje de personas satisfechas con el espacio público efectivo en la ciudad era de 66%, en el 2015 dicha cifra sufrió un descenso situándose en 42%. Por su parte, los niveles de satisfacción con los parques y zonas verdes en los barrios pasaron de 63% a 51% entre 2012 y 2015. Adicionalmente, en esta encuesta se expuso que 6 de cada 10 ciudadanos se encuentran insatisfechos con el espacio público efectivo en la ciudad debido a la ausencia de parques y zonas verdes y a la falta de mantenimiento de los espacios públicos ya existentes.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> COLOMBIA. ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Revista del Plan de Ordenamiento Territorial 2014 – 2027. [online] Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: <http://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/RevistaPOT2014.pdf>

<sup>128</sup> Informe: Una revisión al hábitat urbano de Medellín en el Día Mundial de las Ciudades. Medellín cómo vamos, 2015 [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

<sup>129</sup> Informe de indicadores objetivos sobre cómo vamos en Movilidad y Espacio Público. Medellín cómo vamos, 2016 [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

Para evidenciar lo anterior se presentó un consolidado de la satisfacción de los habitantes de las principales ciudades del país con respecto a las condiciones en las que se encuentra el espacio público en los barrios y en las ciudades en general, de la siguiente manera:



130

Por otro lado, a través acápite de Formulación del DTS se señalaron los criterios que deberían tenerse en cuenta para la consolidación del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro de Medellín, con los cuales se podrían comenzar a subsanar las problemáticas que fueron encontradas en el diagnóstico expuesto en precedencia, en lo relacionado con el déficit de espacio público. Así, el primero de ellos es la calidad, entendida “como una apuesta por la valoración del conjunto de características físicas y culturales que permitan que el subsistema de espacio público funcione con eficacia simbólica para los ciudadanos”<sup>131</sup>; y el

<sup>130</sup> Informe: Una revisión al hábitat urbano de Medellín en el Día Mundial de las Ciudades. Medellín cómo vamos, 2015 [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

<sup>131</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial (2013) Documento Técnico de Soporte de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín - Acuerdo 48 de 2014, Medellín. [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo)

segundo, la cobertura, “la cual hace referencia a la satisfacción de unos estándares mínimos deseables para garantizar el equilibrio urbano”<sup>132</sup>. Igualmente, en el mismo documento se establecieron las acciones que a continuación se enlistan, las cuales fueron implementadas por el POT en el artículo 72 para dar cumplimiento a los mencionados criterios:

1. La implementación y seguimiento de un sistema de indicadores cualitativos y cuantitativos del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro.
2. La normalización específica de parámetros de intervención y criterios de diseño para los nuevos proyectos del subsistema, contextualizados en el ámbito territorial donde se emplacen.
3. La formulación de proyectos específicos enmarcados en programas de mantenimiento, generación, mejoramiento y restitución de los elementos del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, que deberán implementarse en la vigencia del Plan de Ordenamiento y garantizar la consolidación del subsistema”<sup>133</sup><sup>134</sup> (subrayas fuera del texto).

---

[0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS\\_POT048/POT\\_20141123\\_IVa\\_Formulaci%C3%B3n.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS_POT048/POT_20141123_IVa_Formulaci%C3%B3n.pdf)

<sup>132</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial (2013) Documento Técnico de Soporte de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín - Acuerdo 48 de 2014, Medellín. [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS\\_POT048/POT\\_20141123\\_IVa\\_Formulaci%C3%B3n.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS_POT048/POT_20141123_IVa_Formulaci%C3%B3n.pdf)

<sup>133</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial (2013) Documento Técnico de Soporte de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín - Acuerdo 48 de 2014, Medellín. [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS\\_POT048/POT\\_20141123\\_IVa\\_Formulaci%C3%B3n.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS_POT048/POT_20141123_IVa_Formulaci%C3%B3n.pdf)

<sup>134</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 72 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

En concordancia con este último ítem, resulta conveniente traer a colación que en el DTS se define un programa de generación de nuevas áreas a incorporar en el subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro contenido en el artículo 66 del POT, el cual busca el cumplimiento de variados objetivos dentro de los que se encuentra el “generar espacios públicos efectivos que beneficien, complementen y equilibren urbanísticamente los desarrollos habitacionales, culturales y sociales del municipio en las diferentes escalas; generar escenarios que le garanticen a la comunidad, sitios para el encuentro, disfrute, la recreación y el esparcimiento; mitigar los desequilibrios urbanísticos que se han generado por el acelerado crecimiento urbano en el municipio; incrementar el índice de espacio público efectivo”<sup>135</sup>, entre otros.

En este orden de ideas, la delimitación de espacios públicos proyectados resulta ser una de las estrategias que no solo buscan subsanar el déficit de espacio público, sino que también se encuentran encaminadas a desarrollar este programa de generación del subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, de suerte que a través de ella se pretende que algunas áreas de la ciudad, en el futuro, sean desarrolladas como espacios públicos. Es decir, se proyecta que, en un corto, mediano o largo plazo se constituyan como espacios disponibles para el esparcimiento y encuentro de la ciudadanía. En esta medida, con su aplicación podrá ser posible aumentar el indicador de espacio público efectivo que se tiene por habitante en la ciudad de Medellín y propender por el alcance de la meta fijada de 15,66 metros cuadrados que proyecta el POT.

---

<sup>135</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial (2013) Documento Técnico de Soporte de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín - Acuerdo 48 de 2014, Medellín. [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS\\_POT048/POT\\_20141123\\_IVa\\_Formulaci%C3%B3n.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS_POT048/POT_20141123_IVa_Formulaci%C3%B3n.pdf)

Ahora bien, teniendo en cuenta los diagnósticos y demás elementos contenidos en el DTS expuesto, se procedió con la expedición del Acuerdo 48 de 2014, “por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”. De este modo, en lo que respecta a la regulación del espacio público, se partió de que se constituye uno como uno de los usos del suelo y se realizó una clasificación que diferencia el espacio público existente del que se proyecta. Lo anterior se encuentra contenido en el artículo 253 del POT que señala lo siguiente:

Uso Espacio público. Se le asigna las áreas e inmuebles del Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro relacionadas en el Capítulo I del título VI Sistema Público Colectivo del Componente General del presente Acuerdo. Se clasifican en:

1. Espacio público existente.
2. Espacio público proyectado<sup>136</sup>.

Acto seguido, en el artículo 254 se detalla aún más este concepto al establecer usos y aprovechamientos transitorios a los inmuebles del espacio público proyectado, estableciendo textualmente que:

Hasta tanto los inmuebles que hacen parte del espacio público proyectado según el Mapa 12 que se protocoliza con el presente Acuerdo, sean adquiridos por el Municipio, de manera transitoria mantendrán su actividad sin posibilidad de aumentar su edificabilidad. En caso de optar por un proceso de transformación sujeto a licencia, estos inmuebles sólo podrán tener los siguientes usos:

---

<sup>136</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 253 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

1. Parqueaderos.
2. Ferias artesanales y afines.
3. Viveros.
4. Comercio y servicios permitidos según y aplicando el correspondiente PAU, siempre que no impliquen construcciones permanentes, en una altura máxima de un piso con materiales que puedan ser fácilmente removibles.

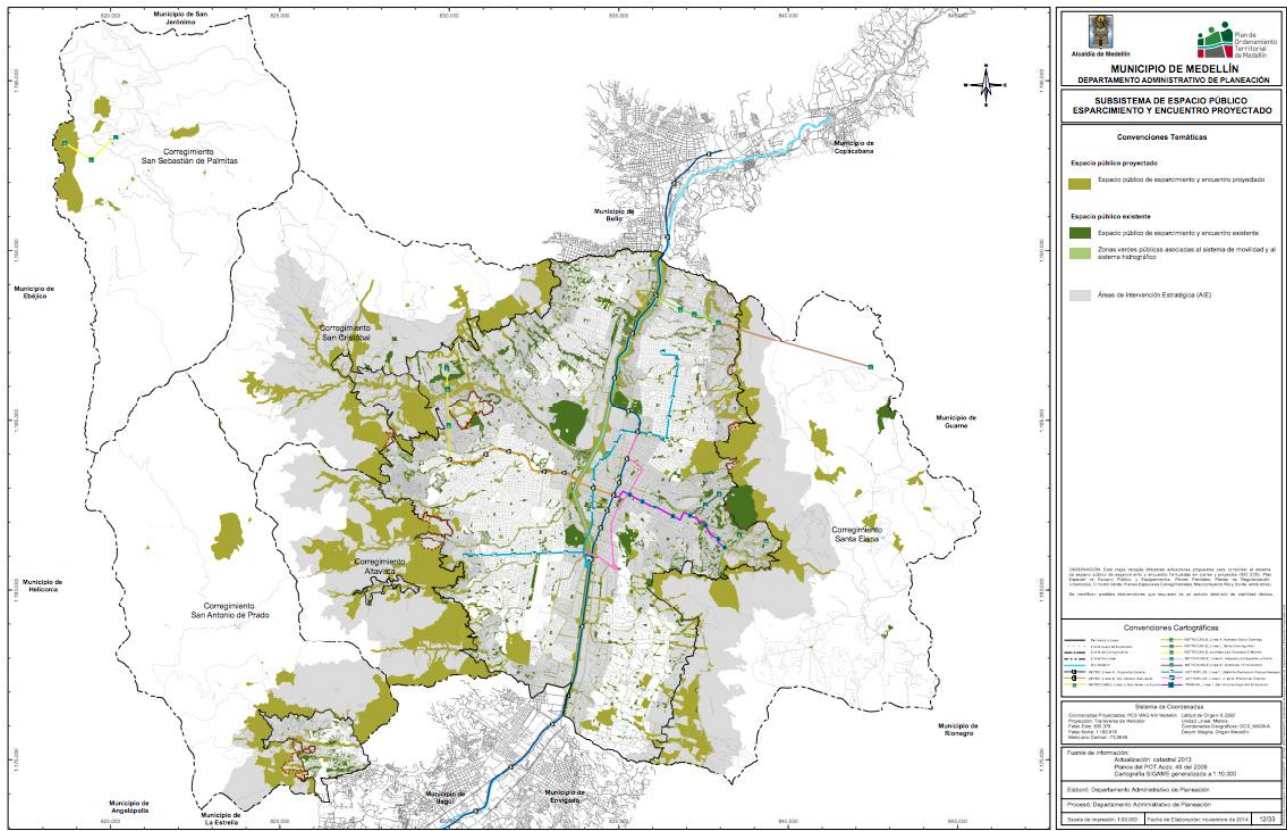
Parágrafo 1. En todo caso, el reconocimiento de los usos y aprovechamientos establecidos en el inmueble al momento del inicio de la vigencia del presente Acuerdo, se supeditará al cumplimiento de la normativa urbanística y ambiental con la que se concedió la respectiva autorización y las que defina el presente Acuerdo. En estos casos, procederán las licencias de modificación, adecuación y restauración, siempre que esté acorde con el Régimen de uso y aprovechamiento transitorio.

Parágrafo 2. Los curadores urbanos comunicarán a la Administración Municipal, la radicación de cualquier solicitud de licencia urbanística sobre los inmuebles del espacio público proyectado<sup>137</sup>.

Así las cosas, a continuación, se presenta el mapa 12 mencionado en precedencia, el cual contiene la delimitación de las zonas de espacio público proyectado en Medellín.

---

<sup>137</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 254 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.



138

En el Mapa en cuestión conviene aclarar que las zonas identificadas con el color verde oscuro son el espacio público de esparcimiento y encuentro existente, y las zonas delimitadas con el color verde claro son los espacios públicos de esparcimiento y encuentro proyectados en la ciudad de Medellín. Así las cosas, hay que resaltar que gran parte de los inmuebles a los que les fue asignado el uso de espacio público proyectado contenidos en el mapa expuesto serán utilizados por la Administración Municipal para la construcción de obras como el Jardín Circunvar, el Cinturón Verde Metropolitano, Parques del Río y proyectos que se ejecutarán en los suelos de renovación ubicados en el borde del Río Medellín.

<sup>138</sup>COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Mapa 12 Subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro proyectado. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

Sobre este respecto, es menester precisar que, a su vez, una gran cantidad de los inmuebles a los que se les ha asignado el uso de espacio público proyectado se encuentran ubicados en suelos de conservación ambiental, los cuales en su mayoría pertenecen al borde urbano-rural de la ciudad. En esta medida, en dichas zonas la construcción de espacios públicos en un futuro se encuentra encaminada a la protección ambiental, y de ahí que se les haya sido asignado el uso de espacio público proyectado, el cual permite contener el desarrollo urbano y prevenir que la ejecución de construcciones en estos inmuebles afecte el componente ecológico que se busca proteger.

Frente a esto último, conviene traer a colación el artículo 500 del POT de Medellín que consagra lo siguiente:

“Artículo 500. Definición de Transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

Es un instrumento de gestión, en virtud del cual los propietarios de terrenos en tratamiento de Conservación Patrimonial Nivel (C1) y (C3), y suelos de conservación en áreas de protección ambiental y paisajística para la generación de espacio público natural del Mapa 30. Zonas generadoras de derechos adicionales de construcción, podrán utilizar, por una sola vez, el potencial de aprovechamiento constructivo definido en este Plan, posibilitando su traslado a una zona receptora.

El propietario del inmueble a compensar, podrá optar por el pago de la compensación mediante la transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo. El valor de éste será equivalente al 100% del monto total de la compensación según establece el artículo 12 del Decreto Ley 151 de 1998.

Parágrafo. Las áreas de conservación ambiental y paisajística, se considerarán suelos susceptibles de transferencia de derechos de construcción y desarrollo, siempre que esta clasificación no se derive de las

condiciones naturales que desde la base físico-biótica de los inmuebles y polígonos, restringe la posibilidad de ser utilizados económicamente o se derive de ellos una renta tradicional del suelo, tales como los suelos de protección que sean producto de la presencia de amenazas naturales, sistemas hídricos u orográficos y otras condiciones fisiográficas”<sup>139</sup>.

Del análisis de la norma expuesta se deriva que la transferencia de derechos de construcción y desarrollo solo podrá ser utilizada para compensar a aquellos propietarios cuyos inmuebles estén ubicados en áreas de conservación ambiental, los cuales aun teniendo las condiciones físicas que le permiten ser utilizados y explotados económicamente, con ocasión de la conservación ambiental que les fue asignada se les restringe su potencial de aprovechamiento constructivo. En esta medida, resulta entonces útil la transferencia de derechos en mención en vista que podrán utilizarse estos aprovechamientos que fueron restringidos en otras áreas de la ciudad que han sido denominadas como zonas receptoras de derechos de construcción y desarrollo.

De manera pues que, cuando las restricciones a los aprovechamientos urbanísticos se deban a condiciones fisiográficas y ambientales del suelo como pendientes, amenazas, riesgos, existencia de retiros de quebradas, entre otros, no existe obligación legal de compensar la restricción en los términos de la transferencia de derechos expuesta previamente, pues el límite al ejercicio del derecho de propiedad no se debe a una decisión del Estado sino a una condición natural del suelo que resulta evidente y en esa medida es reconocida por el POT.

En todo caso, no se puede perder de vista que en el escenario en el que se deba compensar al propietario de un inmueble ubicado en un área de conservación

---

<sup>139</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 500 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

ambiental con la implementación de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo encuentra sustento en el artículo 446 del POT. Lo anterior, en la medida que dicho artículo establece que la determinación del tratamiento de conservación se configura como una carga urbanística que en virtud del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios debe ser compensado. Textualmente dicho artículo señala que:

“Artículo 446. Configuración de cargas y beneficios.

Para efectos de la presente reglamentación, se configuran cargas urbanísticas cuando el presente plan toma alguna de las siguientes decisiones:

1. La determinación del tratamiento de Conservación, en los suelos clasificados como de protección ambiental en suelo rural, cuando con ello se restrinja la posibilidad de utilizar económicamente un lote o derivar de éste una renta tradicional del suelo; siempre y cuando, la asignación de esta clasificación no Acuerdo 48 DE 2014 “Por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín” 551 se origine en las condiciones naturales derivadas de la base físico-biótica de territorio, tales como la presencia de amenazas naturales, restricciones fisiográficas, sistemas hídricos u orográficos (...)”<sup>140</sup>

Por su parte, en lo que respecta a los inmuebles que se encuentran ubicados en polígonos con tratamiento de renovación urbana<sup>141</sup>, y que se les asigne el uso de

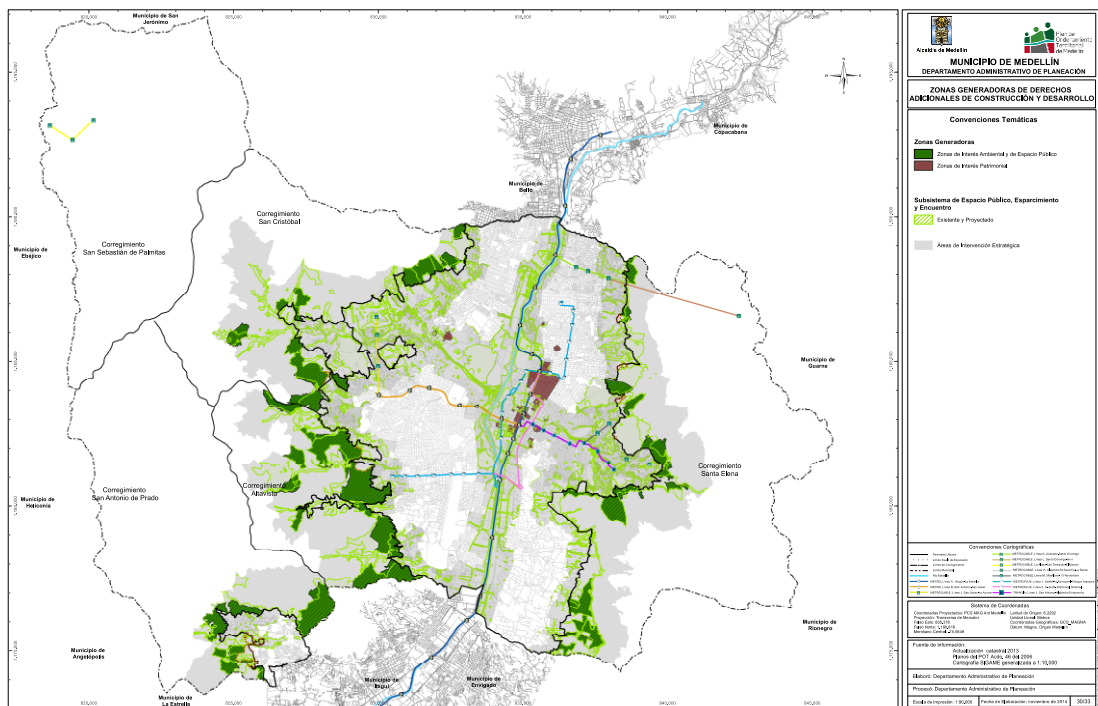
---

<sup>140</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 446 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

<sup>141</sup> Véase el artículo 236 del POT. El tratamiento de renovación urbana se asigna a las “(...) zonas deterioradas o en conflicto funcional y/o en transformación cuyas determinaciones están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas urbanizadas que presentan procesos de deterioro físico, social y ambiental o que tienen grandes potencialidades de edificación y se encuentran subutilizadas con respecto al Modelo de ocupación (...)”.

espacio público proyectado, este uso se está sujeto a los sistemas de reparto de cargas y beneficios de los Planes Parciales que en estos polígonos se ejecutan, los cuales, por su naturaleza, compensan a quienes tienen que asumir la carga de soportar que el inmueble sea desarrollado como espacio público con mayores aprovechamientos en suelo útil.

Por otro lado, vale la pena contrastar el Mapa 12 expuesto en precedencia, con el Mapa 30 protocolizado con el POT, que se expone a continuación, el cual comprende las zonas generadoras de derechos adicionales en construcción y desarrollo<sup>142</sup>.



<sup>142</sup> Según el numeral 1 del artículo 503 del POT, las zonas generadoras de derechos adicionales de construcción y desarrollo “(...)se determinan por condiciones patrimoniales los tratamientos de Conservación Nivel 1 y 3, así como los BIC declarados que no se encuentren al interior de estos tratamientos y por razones de conservación ambiental y paisajística para la generación de espacio público natural, aquellas ubicadas en parte del tratamiento de conservación reservado para la generación de espacio público en los Macroproyectos de Borde según el Mapa 30. Zonas generadoras de derechos adicionales de construcción, de acuerdo con las características mencionadas en los artículos anteriores (...)”.

En el mapa anterior especificar que las zonas identificadas con el color verde oscuro son zonas de interés ambiental y de espacio público, y las zonas delimitadas con color verde claro son las zonas del subsistema de espacio público, esparcimiento y encuentro existente y proyectado en la ciudad de Medellín.

De esto modo al superponer el Mapa 12 y el Mapa 30, es posible evidenciar que, por fortuna, muchos de los predios a los que se les puede aplicar la transferencia de derechos se encuentran en zonas de conservación ambiental y en ellos concurre el uso de espacio público proyectado. Lo anterior implica que estos propietarios sí tendrán una compensación por la limitación a su ejercicio de derecho de dominio. Dicho en otras palabras, la imposibilidad de explotar económica y constructivamente su inmueble que se debe a la zona en que se encuentra y al uso que le fue asignado, da pie para que pueda implementarse como compensación la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

Con todo, es posible delimitar la dimensión del problema jurídico que aquí reluce en vista de que la falta de compensación que afecta el reparto equitativo de cargas y beneficios se presenta solo con respecto de aquellos predios que tendrían potencial de desarrollo y que no se encuentren en áreas de conservación ambiental ni en polígonos con tratamiento de renovación urbana y que no pueden implementar su potencial de aprovechamiento constructivo debido a que, por decisión del Estado, se les ha asignado el uso del espacio público proyectado. En consecuencia, tienen usos y aprovechamientos transitorios y restringidos de conformidad con lo consagrado en el artículo 254 del POT, sin tener ningún instrumento que compense la limitación al derecho de dominio que allí se presenta.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que la regulación del uso de espacio público proyectado en el POT se reduce exclusivamente a los artículos 253, 254 y 291, se han comenzado a generar como consecuencia diversos inconvenientes con los propietarios de los inmuebles que tienen potencial de desarrollo de acuerdo con

sus condiciones fisiográficas, no están en áreas de conservación ambiental ni en polígonos con tratamiento de renovación urbana, pero que desde el 2014 les fue asignado este uso y en consecuencia encuentran el ejercicio de su derecho de dominio con limitaciones. Lo anterior se debe a la insuficiencia de herramientas que contiene la norma para implementar este uso del suelo, lo cual dificulta que se puedan mitigar en la forma debida los traumatismos que genera su aplicación.

Así las cosas, es en este punto donde reluce la problemática sobre la que se centra la presente investigación, es decir, qué tan constitucional y legal resulta la limitación al ejercicio del derecho de dominio que se deriva de la asignación del uso de espacio público proyectado a un inmueble que tiene potencial de desarrollo de acuerdo con sus condiciones fisiográficas, no está en áreas de conservación ambiental ni en polígonos con tratamiento de renovación urbana y no se establece ningún instrumento compensatorio a cambio para salvaguardar el principio urbanístico del reparto equitativo entre las cargas y los beneficios. De este modo, de conformidad con todo lo que hasta aquí se ha expuesto, se poseen ahora las herramientas necesarias para proceder con el análisis a que hay lugar para dar respuesta a la inquietud planteada, lo cual será abordado con detalle en el siguiente capítulo.

## 6. ANÁLISIS DE LAS LIMITACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE DOMINIO DERIVADOS DE LA CONFIGURACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS PROYECTADOS

Para enfocar ahora este análisis en el estudio de la constitucionalidad y legalidad de las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de dominio que se derivan de la asignación del uso de espacio público proyectado a un inmueble, es conveniente comenzar trayendo a colación el concepto de obra pública. Lo anterior en razón de que uno de los asuntos que se pretenden demostrar en el presente capítulo es que la creación de espacios públicos por parte de la Administración Municipal constituye una obra pública que debe regirse según los términos de la Ley 9 de 1989.

En este orden de ideas, hay que partir por señalar que la obra pública ha sido definida por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual establece, entre otras cosas, que se refiere a la construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles<sup>143</sup> por parte de las entidades estatales. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el literal “c” del artículo 58 de la Ley 388 de 1998, la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos<sup>144</sup> constituye un motivo de utilidad pública o interés social, por lo que en esa medida, no resulta complejo evidenciar que la construcción de espacios públicos encaja perfectamente en este concepto de obra pública y en consecuencia, al catalogarlo como tal debe aplicarse lo consagrado en la Ley 9 de 1989 en lo que a obra pública respecta.

Así, el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 dispone lo siguiente:

---

<sup>143</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 80 de 1993, Artículo 32 (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1993.

<sup>144</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 58, literal c. (Julio 18 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. Bogotá D.C, 1997.

Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una (sic) máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia.

El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.

La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental<sup>145</sup>.

Sobre este punto es conveniente precisar que lo dispuesto en el artículo transcrito no excluye al bien del comercio, lo que permite que el propietario pueda disponer libremente de su inmueble. En este orden de ideas, es la obtención de licencias para construir, urbanizar y parcelar lo que se encuentra restringido para los propietarios.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 9 de 1989, Artículo 37, (11, enero, 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1989.

<sup>146</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. OFICINA ASESORA JURÍDICA. Concepto 1200-E2\_021681 (21, abril, 2009) Bogotá D.C.

Así mismo, hay que resaltar que con ocasión de la afectación por obra pública no sólo se establecen las condiciones generales que detallan la forma bajo la cual podrá ejercerse el derecho de dominio, sino que impide, total o parcialmente, determinados aprovechamientos del mismo por razones de interés general. En este sentido, a través de este tipo de afectación las autoridades reservan lotes para la futura construcción de una obra pública impidiéndole a sus propietarios la obtención de algunas licencias urbanísticas y, en consecuencia, le reducen al inmueble la posibilidad de ser aprovechado económicamente<sup>147</sup>.

Así las cosas, hay que resaltar que, tal y como lo señala el artículo 37 transcrito, la afectación por causa de una obra pública nace a la vida jurídica con la expedición de un acto administrativo que la impone, el cual debe ser notificado al titular del inmueble y debidamente inscrito en el folio de matrícula correspondiente. Con lo anterior se generan unas prerrogativas recíprocas, es decir, por un lado, para la entidad ejecutora de la obra que podrá incluir en el patrimonio público el bien afectado con el fin de ejecutarla; y por el otro, para el propietario del predio que posee la afectación, en tanto tendrá a su favor la compensación de que trata el mencionado artículo 37<sup>148</sup>.

De conformidad con lo anterior, queda bastante claro que la figura de “afectación” fue creada por el legislador con la finalidad de hacerle frente a las injusticias procedentes de las limitaciones impuestas a la propiedad, mediante las cuales se imposibilita el desarrollo urbanístico de ciertos inmuebles que tienen como objetivo la construcción de obras públicas futuras<sup>149</sup>. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado, a través de la sentencia T-150/95, que:

La afectación consiste en una manifestación de voluntad expresa del poder público, por medio del cual se incorpora un bien al uso o goce de la comunidad, ya sea directo o indirecto. Como se desprende de la anterior

---

<sup>147</sup> BLANCO R. José Vicente, Op. Cit.

<sup>148</sup>BLANCO R. José Vicente, Op. Cit.

<sup>149</sup> BLANCO R. José Vicente, Op. Cit.

definición, para que el fenómeno de la afectación sea posible requiere de dos momentos claramente identificables: a) un aspecto material, esto es, la existencia de un bien apto para el uso público y b) el aspecto intencional o subjetivo, que consiste en la declaración de voluntad o en el accionar del órgano estatal que demuestra de manera directa e inequívoca el deseo de consagrar un bien al uso público (...) <sup>150</sup>.

En este orden de ideas, no cabe duda que es precisamente por las razones expuestas en precedencia que el legislador dispuso que es deber de la entidad que asignó la afectación, proceder con el reconocimiento de una compensación al propietario en razón de los perjuicios que pueden causarse con ocasión de dicha limitación. Es decir, si bien la Administración tiene la facultad de imponer restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, esta restricción genera para el propietario, bajo este supuesto de ejecución de obras públicas, “el derecho de ser indemnizado por los perjuicios ocasionados sin que la administración pueda argumentar que no tiene la obligación de indemnizar por el hecho de que la limitación se ajusta a la legalidad vigente” <sup>151</sup>.

Ahora bien, en lo que respecta a la asignación del uso de espacio público proyectado, hay que precisar que no se encuentra en la actualidad regulado como una afectación de las que acaban de ser explicadas ni tampoco se inscribe en los folios de matrícula correspondientes. No obstante, a pesar de lo anterior, es innegable que esta es una herramienta que resulta sin duda alguna útil para que el Estado cumpla con su obligación de proveer espacio público, siempre y cuando busque lograr un justo equilibrio entre la necesidad de proteger el interés general y los derechos del propietario, de manera que el titular del derecho de propiedad consiga aprovechar económicamente su inmueble y a su vez se propenda por el cumplimiento de la función social que la Constitución le atribuye a la propiedad privada. Como consecuencia de este análisis, surge entonces la necesidad de que dicho uso sea inscrito en el folio de

---

<sup>150</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-150 (04, abril, 1995), M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C: La Corte, 1995.

<sup>151</sup> BLANCO R. José Vicente, Op. Cit.

matrícula respectivo como la afectación que realmente es, y en esa medida se dé cumplimiento a lo ordenado por el artículo 37 de la Ley 9 de 1989.

Sobre este respecto hay que señalar que, para garantizar el equilibrio de las cargas y beneficios enunciado en precedencia, la Ley 388 de 1997 ordenó que en la adopción de las normas urbanísticas que sustentan la expedición de licencias se debe velar por el cumplimiento de los principios consagrados en el artículo 100 que se exponen a continuación:

1. Por concordancia se entiende que las normas urbanísticas que se expidan para una determinada área o zona del municipio, deben estar en armonía con las determinaciones del plan de ordenamiento territorial, de acuerdo con los niveles de prevalencia señalados en la presente ley.
2. Por neutralidad se entiende que cada propietario tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento normativo que cualquier otro, si las características urbanísticas de una misma zona o área de la ciudad o municipio son iguales.
3. Por simplicidad se entiende que las normas urbanísticas se elaborarán de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.
4. Por transparencia se entiende que el régimen normativo debe ser explícito y completamente público para todas las partes involucradas en la actuación urbanística y para los usuarios.<sup>152</sup>

Por lo tanto, en lo que respecta al principio de neutralidad es evidente que los propietarios a los cuales les fue limitado su derecho de dominio por la asignación del uso de espacio público proyectado a sus inmuebles, están soportando cargas superiores a las que soportan los demás propietarios del mismo sector cuyos inmuebles no tienen este uso. Además hay que tener en cuenta que desde la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 se expresó que “la equidistribución de

---

<sup>152</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 100 (Julio 18 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. Bogotá D.C, 1997.

las cargas y beneficios se concibe como un mecanismo democrático entre la sociedad y los propietarios y entre los propietarios entre sí, para corregir las inequidades que inevitablemente producen las decisiones del planeamiento, estableciendo un principio de compensación de tal manera que el Estado garantiza una redistribución, restituyendo a quienes deben ser limitados en sus aprovechamientos y nivelando a quienes virtualmente tienen asignados unos mejores aprovechamientos.”<sup>153</sup> En cumplimiento de lo anterior es que se hace necesario el reconocimiento de algún tipo de compensación por parte de la Administración Municipal a los propietarios de los inmuebles afectados, lo cual concuerda con lo establecido en el artículo 37 expuesto.

Sin embargo, en el campo del espacio público proyectado la Administración de Medellín ha ignorado que se trata de un caso que se enmarca en la categoría de obra pública. En consecuencia, ha omitido la declaratoria de utilidad pública de los inmuebles afectados con este uso mediante acto administrativo, y no ha procedido con su correspondiente notificación a los propietarios ni con el registro en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, evadiendo así la compensación contenida en el artículo 37 *ibídem*.

No obstante, con la estrategia que ha implementado el Municipio de Medellín de autorizar usos y aprovechamientos alternativos<sup>154</sup> a los inmuebles que les asigna el uso de espacio público proyectado, ha logrado generar la sensación de que no está prohibiendo el aprovechamiento económico de los inmuebles. En esa medida, oculta las transgresiones que está generando al ejercicio del derecho de propiedad cuando

---

<sup>153</sup> MARÍN BERNAL, Rodrigo. Exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 (10, agosto, 1995). Gaceta del Congreso. Bogotá D.C, 1997.

<sup>154</sup> COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014, Artículo 254 (17, diciembre, 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

no reconoce al espacio público proyectado como una afectación por obra pública que debe ser compensada en los términos ya descritos<sup>155</sup>.

Ahora bien, la estrategia en mención no puede ser aceptada como justificación para negar la debida compensación a que tienen derecho los propietarios de los inmuebles para resarcir las restricciones al ejercicio de su derecho de dominio que se derivan de la asignación del uso de espacio público proyectado. Lo anterior debido a que, en primer lugar, se está incumpliendo con lo ordenado por el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, toda vez que se ignora que es completamente necesario encajar al espacio público proyectado como una afectación por obra pública y de esta manera se evade la compensación correlativa; y en segundo lugar, tal asignación de usos alternativos podría no ser compatible con las aptitudes naturales de los diferentes inmuebles y distar en gran medida de los usos y aprovechamientos que pueden tener inmuebles aledaños que posean las mismas condiciones físicas pero que no se encuentran inmersos en esta afectación.

Con todo, es evidente que la Administración de Medellín con su actuar está excediendo los límites en cuanto a las cargas que impone a los propietarios de los inmuebles afectados con el uso de espacio público proyectado que tengan potencial de desarrollo de acuerdo con sus condiciones fisiográficas y no sean inmuebles de conservación ambiental sujetos a transferencia de derechos, ni ubicados en polígonos de renovación urbana en los cuales los Planes Parciales se encargan de realizar el reparto equitativo de cargas y beneficios. Lo anterior se debe a que está restringiendo la posibilidad de aprovechamientos económicos de un inmueble con las características descritas previamente al limitar la obtención de licencias de urbanización, parcelación, construcción y edificabilidad que pueden tramitarse debido a los aprovechamiento y usos transitorios que del espacio público proyectado se desprenden.

---

<sup>155</sup> Tomado de la reforma a la demanda adelantada con ocasión de la acción de grupo con radicado (026) 2016-00871-00. Juzgado 26 Administrativo de Medellín.

No obstante, con lo anterior no se pretende afirmar que se esté negando de manera absoluta la posibilidad de obtención de licencias en estos inmuebles, sino que a lo que se quiere llegar es a evidenciar que, lo que en efecto pueda licenciarse podría resultar inequitativo en comparación con otros inmuebles ubicados en el mismo polígono de tratamiento que poseen las mismas condiciones físicas pero que no se encuentran afectados con este uso, y en esa medida el ejercicio del derecho de dominio de estos otros propietarios no se encuentra limitado.

Dicho en otras palabras, si bien el propietario de un inmueble que tenga asignado el uso de espacio público proyectado, con potencial de desarrollo de acuerdo con sus condiciones fisiográficas y que no sea de conservación ambiental ni esté ubicado en polígonos de renovación urbana tiene el deber jurídico de aceptar la limitación al ejercicio de su derecho de dominio que se deriva de la asignación del uso mencionado en cumplimiento de la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, no tiene el deber jurídico de soportar una carga excesiva causada como consecuencia de la asignación de este uso sin la debida compensación a que hay lugar.

Un elemento adicional que conviene retomar es que el artículo 254 del POT, señala que hasta tanto los inmuebles que hacen parte del espacio público proyectado sean adquiridos por el Municipio, mantendrán su actividad de manera transitoria sin posibilidad de aumentar su edificabilidad. En este sentido, según el autor Edgardo O Scotti, el denominado principio de edificabilidad del derecho urbano “constituye uno de los axiomas fundamentales del planeamiento, determinando que toda parcela urbana, salvo los espacios circulatorios y los verdes y libres públicos, tiene como destino específico la edificación”<sup>156</sup>. Sin embargo, con esta limitación el propietario del inmueble no puede desarrollar esta actividad urbanística, lo cual constituye un argumento más para afirmar que la falta de reconocimiento de una compensación al

---

<sup>156</sup> BLANCO R, José Vicente, Op. Cit.

propietario que tiene afectado su inmueble con espacio público proyectado rompe el equilibrio de las cargas públicas<sup>157</sup>.

Así las cosas, con esta inquietud presente, se considera ahora pertinente proponer soluciones que resulten útiles en la definición de los pasos a seguir cuando un propietario se enfrenta a que su inmueble se encuentre afectado con el uso de espacio público proyectado. Con lo que será expuesto a continuación, se pretende mostrar alternativas mediante las cuales se garantice el cumplimiento de los principios de prevalencia del interés general sobre el particular, la función social de la propiedad y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

En este orden de ideas, resulta conveniente distinguir entre el corto, mediano y largo plazo, tiempos en los cuales se puede ejecutar determinado proyecto a nivel urbano, para poder definir qué estrategia es conveniente utilizar en cada momento. Así, habrá que partir de analizar lo consagrado en el artículo 29 de la Ley 388 de 1998 en el entendido de que el largo plazo comprende tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, es decir, doce años; el mediano plazo comprende dos periodos, es decir, ocho años; y el corto plazo comprende un periodo, es decir, cuatro años.

De este modo, en lo que respecta al corto plazo, resulta evidente que la Administración pretende ejecutar de manera muy próxima algún proyecto con el que se cree espacio público y en consecuencia debe tener herramientas inmediatas que le permitan contener el desarrollo urbano de los inmuebles en los que ejecutará la obra, pues de no ser así se podría dificultar la realización de la misma. No obstante, en función del principio de equilibrio entre las cargas y beneficios, se considera necesario que la Administración enmarque al espacio público proyectado como una afectación por obra pública en estos casos. Es decir, debe aplicarse íntegramente el artículo 37 de la Ley

---

<sup>157</sup> BLANCO R, José Vicente, Op. Cit.

9 de 1989 anteriormente transcrito, el cual establece que la entidad pública que va a desarrollar el proyecto deberá notificar personalmente al propietario e inscribir esta afectación en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Adicionalmente la entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta, deberá celebrar un contrato con el propietario afectado en el cual se pacte el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo que dure la afectación<sup>158</sup>. De la misma manera, es necesario que la estimación de los perjuicios sea efectuada por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones. Además, que el valor de los perjuicios causados sea estimado de acuerdo al valor de la zona geoeconómica homogénea de la cual haga parte el inmueble en cuestión, lo cual, según el artículo 487 del POT, se refiere a los espacios geográficos determinados a partir de zonas que tienen condiciones físicas similares y por ende poseen valores semejantes, según las condiciones del mercado inmobiliario. Lo anterior, de conformidad con el artículo 3º del Decreto Municipal 1760 de 2016 el cual señala que el concepto de,

Zonas Geoeconómicas Homogéneas deberá aplicarse en los siguientes casos:

- a. Liquidar las obligaciones urbanísticas.
- b. Establecer las fórmulas y tasas de convertibilidad para efectos de la venta y transferencia de derechos de construcción y desarrollo.
- c. Establecer las fórmulas y tasas de convertibilidad de obligaciones urbanísticas anticipadas y obligaciones urbanísticas de la zona a desarrollar.
- d. Elaborar, con fundamento en él, los avalúos de referencia para los Anuncios de Proyectos.
- e. Calcular el efecto plusvalía.
- f. Servir de referente para la determinación de los valores de Zonas Homogéneas Geoeconómicas Catastrales.

---

<sup>158</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 9 de 1989, Artículo 37 (11, enero, 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1989.

- g. Calcular los valores del pago en especie de que trata el artículo 525 y s.s. del Acuerdo 48 de 2014.
- h. Calcular el Aprovechamiento Económico del Espacio Público (artículo 539 y s.s. del Acuerdo 48 de 2014).
- i. Formular y aplicar los instrumentos de planificación, intervención y financiación del suelo que establece el Plan de Ordenamiento Territorial, agrupados en el Sistema de Gestión para la Equidad Territorial (artículos 442 a 554 del Acuerdo 48 de 2014) (...)”<sup>159</sup>.

Ahora bien, a pesar de ser evidente que hasta este punto la afectación por obra pública resulta ser la manera más óptima para que no sea vulnerado el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, en tanto se compensa a los propietarios por las limitaciones que sufren derivadas de la asignación del uso de espacio público proyectado a sus inmuebles, es imposible pasar por alto que la Administración Municipal no cuenta ni con la necesidad ni con el recurso suficiente para proceder con la ejecución inmediata de la totalidad de proyectos que pretende desarrollar en los inmuebles a los que les ha asignado el uso de espacio público proyectado. Este es precisamente el escenario del mediano y largo plazo, es decir, periodos entre nueve y doce años con los que cuenta la Administración para la ejecución de determinados proyectos. En consecuencia, atendiendo a que son tiempos muy amplios, en los que incluso puede ser posible que la Administración no haya decidido aún qué tipo de proyecto en concreto pretende desarrollar como espacio público, no se considera que lo óptimo sea que se proceda con la inscripción de una afectación por obra pública que no se ha definido en los folios de matrícula de los inmuebles determinados como espacio público proyectado, debido a que esto supondría la necesidad de compensar a la totalidad de propietarios que tienen sus inmuebles con este uso conforme a los términos de la Ley 9 de 1989.

---

<sup>159</sup> COLOMBIA. ALCALDE DE MEDELLÍN. Decreto 1760 de 2016, Artículo 3º (16, noviembre 2016) Por medio del cual se adopta el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas – ZGH- para Suelo Urbano y para las Zonas Generadoras de derechos de construcción y desarrollo ubicadas en Suelo Rural del municipio de Medellín y se asigna una función. Gaceta Oficial. Medellín, 2016.

No obstante, con lo dicho las líneas anteriores no se pretende afirmar que para los casos de mediano y largo plazo los propietarios de inmuebles delimitados como espacio público proyectado no puedan tener una alternativa que de alguna manera les compense la limitación al ejercicio de su derecho de propiedad. Por el contrario, a lo que se quiere llegar es a que teniendo en cuenta que la finalidad del espacio público proyectado es que en el futuro se creen espacios para el esparcimiento y encuentro de la ciudadanía, hay que reconocer que la Administración tiene que contener el desarrollo urbano de las zonas a las delimitadas como espacio público proyectado, con el fin de garantizar que no existan construcciones definitivas que impidan el uso principal que se les ha asignado, es decir, espacio público proyectado.

En consecuencia, lo que se considera óptimo para compensar a los propietarios que se encuentren inmiscuidos en este escenario es que se amplíe la aplicación del artículo 12 del Decreto 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” al ámbito del espacio público proyectado. De este modo, el artículo 12 ibídem señala lo siguiente:

El valor a compensar será pagado por una sola vez por los fondos de compensación municipales o distritales, a solicitud del propietario del inmueble en cuestión, a través de cualesquiera de los siguientes medios, previa disponibilidad presupuestal:

- a) Beneficios y estímulos tributarios concedidos por el respectivo municipio o distrito;
- b) La asignación de derechos transferibles de construcción y desarrollo;
- c) Otros sistemas que se reglamenten.

Cuando el titular del predio o inmueble opte por recibir el pago en derechos transferibles de construcción y desarrollo, el valor de éstos para el pago de la compensación será equivalente al cien por ciento (100%) del monto total de

la compensación, ajustándose al reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional<sup>160</sup>.

Sin embargo, de conformidad con el artículo citado, aunado a lo consagrado en la Ley 388 de 1998 y en el Decreto 1337 de 2002, la transferencia de derechos de construcción y desarrollo se encuentra contemplada únicamente para inmuebles de conservación histórica, arquitectónica o ambiental. Así, el artículo 48 de la Ley 388 de 1998, establece que “los propietarios de terrenos e inmuebles determinados en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberán ser compensados por esta carga derivada del ordenamiento, mediante la aplicación de compensaciones económicas, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, beneficios y estímulos tributarios u otros sistemas que se reglamenten”<sup>161</sup> (subrayas fuera del texto).

En este orden de ideas, con la transferencia de derechos enunciada en precedencia, se logra compensar la magnitud de desarrollo en que se ha limitado una zona, predio o edificación en particular, en comparación con la magnitud que sin esta limitación podría obtenerse dentro de lo definido por el POT para la zona geoeconómica homogénea. En consecuencia, aplicando este instrumento en el espacio público proyectado a mediano y largo plazo, se permitiría trasladar el potencial de construcción del predio o inmueble al que se le ha asignado este uso, a otro predio definido como receptor del mismo dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen<sup>162</sup>, tal y como se permite para los

---

<sup>160</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 151 de 1998, Artículo 12 (22, enero, 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. Bogotá D.C., 1998.

<sup>161</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, Artículo 48 (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1997.

<sup>162</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 151 de 1998, Artículo 3 (22, enero, 1998). Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en

inmuebles de conservación histórica, arquitectónica o ambiental. De este modo, se lograrían compensar las limitaciones al ejercicio del derecho de dominio de los propietarios de los inmuebles, los cuales, en virtud del principio del reparto equitativo de cargas y beneficios, no se encuentran en obligación de soportar sin una debida compensación.

No obstante, es menester precisar que lo que aquí se propone solo resultaría aplicable en los casos en los que los inmuebles a los que se les asigne el uso de espacio público proyectado a mediano y largo plazo demuestren tener potencial de desarrollo y que no estén ubicados en áreas de conservación ambiental ni en polígonos de renovación urbana. Es decir, que sea posible evidenciar que las características del inmueble permiten su construcción y desarrollo, pero se ven truncadas con ocasión del uso que les fue asignado.

Por su parte, para los inmuebles que no son de conservación ambiental ni están ubicados en polígonos de renovación urbana, pero que por sus características fisiográficas no tienen potencial<sup>163</sup> de construcción y desarrollo, resulta conveniente que sean aplicadas los beneficios o estímulos tributarios de que trata el artículo 12 del Decreto 151 de 1998 en vista de que igualmente su derecho de propiedad se ve afectado en comparación con otros inmuebles que no tienen asignado este uso.

Sobre este mismo asunto, es importante resaltar que recientemente el Concejo de Medellín aprobó, mediante el Acuerdo 66 de 2017, el nuevo Estatuto Tributario, en el cual se incluyen una serie de incentivos para las áreas de la estructura ecológica principal del municipio, muchas de las cuales también concurren con tener el uso espacio público proyectado. En este orden de ideas por medio del artículo 268 del Acuerdo 66 de 2017, se establecen cuáles son los contribuyentes que se

---

tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo. Bogotá D.C., 1998.

<sup>163</sup> Incluye las áreas de amenaza alta por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales.

encuentran exentos del pago del Impuesto Predial Unificado hasta el 31 de diciembre del año 2023 dentro de los cuales, en el numeral 11, se incluyen los propietarios de algunos inmuebles con características específicas a nivel ambiental. No obstante, allí no se incluyen los propietarios de los inmuebles que no son de conservación ambiental ni están ubicados en polígonos de renovación urbana, pero que por sus características fisiográficas no tienen potencial de desarrollo. En consecuencia, también se considera pertinente que se amplíe el espectro de esta norma y se incluyan como exentos del pago del Impuesto Predial Unificado, a los propietarios en mención.

Con todo, a través de la reglamentación de lo que aquí se propuso, sería posible garantizar el cumplimiento de los principios de prevalencia del interés general sobre el particular y la función social de la propiedad, en tanto los inmuebles a los que se les asigna el uso de espacio público proyectado, efectivamente en un corto, mediano o largo plazo serán desarrollados como espacios públicos dispuestos para el goce y disfrute de la comunidad; pero sin vulnerar el reparto equitativo de cargas y beneficios, en vista de que para los propietarios afectados habrá una correlativa compensación en los términos ya sugeridos dependiendo del tiempo en el que se pretenda ejecutar la obra, es decir, en el corto, mediano o largo plazo.

Teniendo claro este panorama y bajo la consideración de las normas, jurisprudencia y doctrina que fueron hasta aquí expuestas, aunadas al análisis de las limitaciones al ejercicio del derecho de dominio que se derivan de la determinación de espacios públicos proyectados en el ordenamiento territorial de la ciudad de Medellín, es posible arribar a la primera conclusión de esta investigación. Lo anterior en tanto que la estrategia que ha implementado el Estado de asignar el uso de espacio público proyectado a algunos inmuebles de la ciudad, encuentra sustento constitucional y legal, de suerte que busca garantizar la función social de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y los demás principios del derecho urbano.

Sumado a lo anterior, toda vez que a la luz de la Constitución y la ley los Municipios están facultados para adoptar los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas, reglamentación del uso del suelo y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles, se fundamenta que la Administración pueda tomar la determinación de asignar el uso de espacio público proyectado con el fin de que en un futuro tales inmuebles sean desarrollados como espacios públicos<sup>164</sup>.

No obstante, a pesar de que ha quedado claro que la finalidad de esta figura es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad al propender por la creación de espacios públicos de esparcimiento y encuentro, se han generado pugnas entre las cargas y los beneficios que genera la actividad urbanística en el ámbito del espacio público proyectado. Por lo tanto, también es posible concluir que lo que no es ni constitucional ni legal es la falta de compensación que hoy existe cuando al propietario se le limita el ejercicio de su derecho de dominio al asignarle a su inmueble el uso de espacio público proyectado. Es entonces como consecuencia de lo anterior que resulta pertinente dar aplicación a las propuestas que fueron elaboradas en el presente capítulo.

---

<sup>164</sup>COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE. Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 313. (6, julio, 1991). Bogotá D.C.

## 7. ANÁLISIS DE UN CASO CONCRETO

Por último, para los fines académicos pretendidos en esta investigación se considera pertinente que por medio del estudio de un caso en concreto se evidencie cómo es la realidad de los propietarios cuyos inmuebles fueron clasificados con el uso de espacio público proyectado de conformidad con el mapa 12 protocolizado en el Acuerdo 48 de 2014. Con ello será posible abordar las consideraciones finales con las que se concluyan todos los aspectos que han sido contemplados en el presente escrito.

En este orden de ideas, a continuación, se analizará la Acción de Grupo identificada con radicado (026) 2018-00871-00, la cual se encuentra actualmente en trámite ante el Juzgado Veintiséis Administrativo de Medellín y fue adelantada por el grupo de propietarios de inmuebles que les ha sido asignado el uso de espacio público proyectado contra el Municipio de Medellín. No obstante, a pesar de que aún no se tiene sentencia que resuelva el litigio, esta acción brinda nociones relevantes de la limitación que tienen los propietarios a cuyos inmuebles les ha sido asignado este uso y resulta bastante ilustrativa en el tema objeto de estudio.

Para iniciar se relatará el caso de uno de los integrantes del grupo demandante, fuente principal de este trabajo de campo, cuyo nombre no se revelará con el fin de proteger su identidad. El propietario en cuestión en ejercicio de su derecho de dominio sobre un inmueble ubicado en la comuna 14 - El Poblado, realizó todas las actuaciones necesarias y requeridas para solicitar las licencias de urbanización y de construcción, con el fin de desarrollar un proyecto inmobiliario. Así mismo, contrató a profesionales expertos que se encargaron de realizar los respectivos estudios sobre la viabilidad del proyecto y de recopilar los documentos que solicita la Curaduría para otorgar las licencias en mención, entre los cuales se aportaron los planos topográficos del predio, el proyecto urbanístico, los cálculos, los diseños

estructurales y los diseños no estructurales, los estudios de suelos, los estudios geotécnicos, el proyecto arquitectónico, entre otros.

No obstante, en el momento en el que el propietario solicitó dichas licencias, la Curaduría encargada del trámite las negó argumentando que el inmueble en cuestión le ha sido asignado, de conformidad con el mapa 12 protocolizado con el POT, el uso de espacio público proyectado. Por lo tanto, la Curaduría le indicó al propietario que de acuerdo con el contenido de los artículos 254 y 291 del POT, hasta que este inmueble que hace parte del espacio público proyectado sea adquirido por el Municipio de Medellín, solo podrá solicitar licencias para desarrollar alguno de estos usos: parqueadero, feria artesanal, viveros, comercio y servicios permitidos según y aplicando los correspondientes PAU<sup>165</sup>, siempre que no impliquen construcciones permanentes, en una altura máxima de un piso con materiales que puedan ser fácilmente removibles. Con extrañeza recibe esta respuesta el propietario en razón de que la limitación a la cual se enfrenta el ejercicio de su derecho de dominio nunca le fue notificada personalmente ni inscrita en el correspondiente folio de matrícula.

Ahora bien, luego de que al propietario le fuera negada su licencia, éste junto con otros propietarios que se encuentran en una situación similar decidieron ejercer el medio de control de la acción de grupo, en vista de que los inmuebles de propiedad de cada uno de ellos, se encontraban en suelo con uso de espacio público proyectado lo que implica una clara limitación al ejercicio de su derecho de propiedad por las razones que fueron expuestas en los capítulos anteriores. Además, reiteran que con ello se vulnera el reparto equitativo de cargas y beneficios, ya que la nueva norma cambia la posibilidad de aprovechamiento económico de sus inmuebles, impidiéndoles la obtención de licencias de

---

<sup>165</sup> Protocolos ambientales y urbanísticos.

urbanización, de parcelación, de construcción o de funcionamiento sin ninguna compensación a cambio.

En esta acción aducen que el Municipio de Medellín les está generando un daño antijurídico derivado de la omisión, en primer lugar, de inscribir este uso como una afectación en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles afectados por espacio público proyectado; y en segundo lugar, celebrar los contratos pertinentes con cada uno de los propietarios, con el fin de pactar el valor y forma de pago de las compensaciones a las que tienen derecho por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación en los términos del artículo 37 de la Ley 9 de 1989. Lo anterior en la medida en que han tenido que soportar las limitaciones propias de una afectación que no está siendo reconocida como tal, y sin el debido pago de la compensación a la que, en efecto, tienen derecho por los perjuicios sufridos.

Por lo tanto, el grupo de demandantes pretende con la acción de grupo que, primero, se declare al Municipio de Medellín administrativamente responsable por los perjuicios causados derivados de la omisión de la declaratoria de utilidad pública de los inmuebles afectados por espacio público proyectado, mediante acto administrativo y su correspondiente registro para medir la correspondiente compensación; segundo, que se declare administrativamente responsable al Municipio por los daños y perjuicios causados a cada uno de los miembros del grupo demandante con ocasión del incumplimiento de la normatividad vigente; tercero, que se condene a la entidad demandada a reparar el daño causado a cada uno de los miembros del grupo demandante, mediante el pago de la indemnización equivalente al valor del inmueble con base en los valores de la zonas geoeconómicas homogéneas; y cuarto, que se condene al demandado, a cancelar a favor del grupo demandante las costas procesales y agencias en derecho que se originen en la demanda.

Así las cosas, el Municipio de Medellín en la contestación de la demanda, estableció, entre otras cosas, que la clasificación incluida en el artículo 253 del POT y reflejada en el mapa 12 que fue protocolizado con él, no comporta una limitación a la propiedad, pues el hecho de que se ubiquen bienes en una zona clasificada como espacio público proyectado no implica que éstos hayan salido del comercio, ni impiden la obtención de los frutos civiles y naturales. En consecuencia, argumentan que no se puede afirmar que la actuación administrativa haya impedido o limitado de manera general el libre uso o goce del inmueble. Así mismo, el Municipio recalca que, aunque es cierto que el mencionado mapa 12 contiene los inmuebles que hacen parte del Subsistema de Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro Proyectado, no es cierto que por este hecho se genere per se un daño especial, como lo afirma el grupo demandante, en vista de que no puede asegurarse que existen perjuicios antijurídicos que generen indemnizaciones. Lo anterior en razón de que el POT es un acto de interés general el cual, al señalar los usos del suelo cumple con el mandato del artículo 3º de la Ley 388 de 1998 y del artículo 313 de la Constitución Política, los cuales hacen referencia a la posibilidad de los concejos municipales de reglamentar el uso de los suelos, a saber, el espacio público proyectado, acorde con la función social y ecológica de la propiedad y bajo la prevalencia del interés general sobre el particular.

Adicionalmente, el Municipio establece que el uso del suelo denominado espacio público proyectado no es una afectación en vista de que para que sea considerado como tal es indispensable que la restricción para obtener licencias se deba a una obra pública en concreto o el inmueble se declare como de protección ambiental, lo cual afirman que no ocurre en estos casos. En consecuencia, el Municipio solicita al juez que sean negadas las pretensiones que la parte demandante solicita, dado que la clasificación del uso del suelo en espacio público proyectado no corresponde a una afectación y la mera categorización de estos inmuebles como espacio público proyectado no comporta en sí misma la generación de un daño antijurídico.

Así las cosas, a pesar de que como ya se dijo, no existe aún sentencia del juez que resuelva definitivamente el litigio en cuestión, se considera que, de conformidad con el análisis que fue expuesto y detallado en los capítulos anteriores, el contenido del fallo debería centrar la atención en la forma en la que en realidad se está aplicando el espacio público proyectado en Medellín. Es decir, atendiendo a que es claro que los propietarios a los cuales les fue asignado el uso de espacio público proyectado a sus inmuebles, la Administración está limitando el ejercicio de su derecho de dominio derivado de una afectación que no está siendo ni reconocida ni debidamente compensada. En consecuencia, el Juez debería analizar la situación de cada inmueble con ocasión a la programación de la Administración en la ejecución de sus proyectos de espacio público pretendido, y en esa medida lograr un adecuado reparto entre las cargas públicas impuestas y los beneficios a que haya lugar dependiendo de los tiempos de ejecución de las obras.

En concordancia con lo anterior, y teniendo en cuenta las propuestas que fueron consolidadas en el capítulo precedente, para los inmuebles en los que se pretende desarrollar espacio público en el corto plazo, el juez debería darles el mismo tratamiento de afectación por obra pública y en esa medida ordenar al Municipio de Medellín a que dé cabal cumplimiento del artículo 37 de la Ley 9 de 1989. Por su parte, en lo que respecta a la ejecución de proyectos de espacio público en el mediano y largo plazo, ya se mencionó que lo óptimo es que, dependiendo del caso, se amplíe el ámbito de aplicación de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo que ocurre con los inmuebles de conservación ambiental o se les otorguen beneficios y estímulos tributarios contenidos en la Ley 388 de 1998, el Decreto 151 de 1998 y el Decreto 1337 de 2002, a los propietarios de los inmuebles a los que se les asigna el uso de espacio público proyectado. No obstante, no se puede perder de vista que esto supone una configuración normativa inexistente que requiere de desarrollo a la mayor brevedad posible por parte del legislador para poder proceder con su aplicación, toda vez que actualmente la transferencia de derechos de construcción y desarrollo existe y se encuentra en proceso de

reglamentación únicamente para los inmuebles de conservación histórica, arquitectónica o ambiental.

Ahora bien, en atención a todo lo que hasta aquí se ha expuesto, es evidente que el Municipio de Medellín tiene la responsabilidad de compensar de alguna u otra manera el límite impuesto al ejercicio del derecho de propiedad de los dueños de los inmuebles delimitados como espacio público proyectado. Sin embargo, lo que efectivamente está sucediendo es que entre privados han tenido que tomar cartas en el asunto para apaciguar, entre ellos, las limitaciones que bajo este escenario sufre el ejercicio del derecho de dominio. En esta medida, la estrategia que han encontrado e implementado es que diversas firmas de abogados de la ciudad de Medellín están fungiendo como intermediarios entre los propietarios de los inmuebles a los que se les ha sido asignado el uso de espacio público proyectado y las grandes constructoras y agencias inmobiliarias. Con lo anterior los propietarios están encontrando una manera de solucionar los problemas que les ocasiona la asignación del uso de espacio público proyectado a sus inmuebles, y a su vez las compañías constructoras se ven beneficiadas en vista de que en dichos inmuebles desarrollan proyectos de espacio público con los que dan cumplimiento a las obligaciones urbanísticas que están llamados a pagar como contraprestación al ejercicio de su derecho a construir, urbanizar o parcelar un inmueble.

## CONSIDERACIONES FINALES

A partir de todo lo que ha sido abordado en la presente investigación, ahora es conveniente exponer a modo de conclusiones los hallazgos encontrados.

Hay que partir reafirmando que, dada la evolución histórica del derecho de propiedad, en la actualidad el ordenamiento jurídico colombiano consagra el derecho de propiedad como limitado y no absoluto. Lo anterior se debe a que se evidenció que deben prevalecer los intereses generales sobre los particulares y se debe asegurar siempre el cumplimiento de la función social y ecológica que la Constitución Política le ha asignado a este derecho, lo cual ha sido reiterado en diversas ocasiones por la Corte Constitucional colombiana.

Adicionalmente, se constató que fueron precisamente estos cambios y transformaciones del derecho de propiedad de donde se han derivado las normas urbanísticas. En este orden de ideas, se comprobó que el derecho urbanístico es el instrumento que se encarga de establecer límites al ejercicio del derecho de propiedad, con el propósito de garantizar los principios constitucionales que lo fundamentan, de suerte que busca que, en el ámbito del ordenamiento territorial, prime el interés general sobre el particular y se propenda por el cumplimiento de la función social y ecológica que le es inherente al derecho de propiedad. En consecuencia, no cabe duda que el derecho urbano en Colombia se ha consolidado a partir de cuatro principios fundamentales, a saber, la mencionada función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y la función pública del urbanismo.

Ahora bien, también se demostró que es a través de este principio de la función pública del urbanismo que se han otorgado a la Administración municipal posibilidades de intervención en los procesos urbanísticos, siendo ello, más que una

prerrogativa un deber de orientar los procesos de ordenamiento territorial. En esta medida, es posible confirmar que, con fundamento en el artículo 3º de la Ley 388 de 1998, el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública que pretende, entre otras cosas, posibilitar a la ciudadanía el acceso a espacios públicos y su destinación al uso común; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlos de conformidad con el interés general, en armonía con la función social y ecológica de la propiedad, todo lo anterior mediado por la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo.

En este orden de ideas, en lo que respecta al espacio público en mención, se evidenció que las actuaciones de la Administración para proveer espacio público constituyen no solo un reflejo de la función pública del urbanismo sino también una obligación consagrada a nivel constitucional y legal para el Estado.

Ahora bien, con ocasión del análisis que fue realizado en torno al espacio público en Colombia, y en específico de la ciudad de Medellín, fue posible identificar que éste ha estado influenciado por un largo proceso de transformaciones que han generado como consecuencia un déficit no solo cualitativo sino cuantitativo. En este sentido, quedó claro que una de las estrategias que se ha creado e implementado para que la Administración Municipal pueda cumplir con su obligación de proveer espacio público, ha sido la asignación del uso de espacio público proyectado que a través del POT se impone a diversos inmuebles de la ciudad. Esto con el fin de contener el desarrollo urbano y en esa medida garantizar que no existan construcciones definitivas que impidan el uso principal que se les ha asignado, es decir, espacio público proyectado.

En este sentido, después de ahondar en el análisis normativo, doctrinal, jurisprudencial y de un caso de la vida real, es posible concluir que esta estrategia de asignarle a inmuebles de la ciudad el uso de espacio público proyectado posee

sustento constitucional y legal, en vista de que se encuentra encaminada a dar cumplimiento a la función social de la propiedad, a la prevalencia del interés general sobre el particular y a los demás principios del derecho urbano que fueron expuestos en precedencia. Es decir, en tanto los Municipios están facultados por la Constitución y la Ley para adoptar los planes de desarrollo económico, social y de obras públicas, la reglamentación del uso del suelo y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles, es posible fundamentar que la Administración puede tomar la determinación de asignar el uso de espacio público proyectado con el fin de que en un futuro tales inmuebles sean desarrollados como espacios públicos y de este modo pueda cumplir con la obligación de proveerlo, en aras del principio de la función pública del urbanismo.

No obstante, como también se demostró, a pesar de que la finalidad del espacio público proyectado es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad al propender por la creación de espacios públicos, se han generado discusiones entre las cargas y los beneficios que genera la actividad urbanística en el ámbito de este uso del suelo. Lo anterior en vista de que en la actualidad no existe compensación para los propietarios de los inmuebles a los que se les asigna el uso de espacio público proyectado que tienen potencial de desarrollo de acuerdo con sus condiciones fisiográficas y no son de conservación ambiental sujetos a transferencia de derechos, ni ubicados en polígonos con tratamiento de renovación urbana, lo cual limita el ejercicio de su derecho de propiedad al exceder el reparto equitativo de cargas y beneficios. En consecuencia, es posible afirmar que lo que no resulta ni constitucional ni legal es la falta de compensación que hoy existe cuando al propietario se le limita el ejercicio de su derecho de dominio al asignarle a su inmueble el uso de espacio público proyectado.

En concordancia con lo previamente dicho, se reitera la pertinencia de dar aplicación a las propuestas detalladas en los capítulos que anteceden estas consideraciones

finales. Es decir, se tendrá que analizar caso por caso el tratamiento que debe darse a cada propietario, y sin perder de vista la distinción entre el corto, mediano y largo plazo para la ejecución de los proyectos de espacio público que la Administración pretende desarrollar en sus inmuebles. Así, para los inmuebles en los que se desarrollará espacio público en el corto plazo, se recalca que debe darse el mismo tratamiento de afectación por obra pública y en esa medida dar cabal cumplimiento al artículo 37 de la Ley 9 de 1989. Por su parte, en lo que respecta a la ejecución de proyectos de espacio público en el mediano y largo plazo, lo óptimo es que, dependiendo del caso, se amplíe el ámbito de aplicación de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo para los inmuebles que tienen potencial de desarrollo de acuerdo con sus condiciones fisiográficas y no son de conservación ambiental ni ubicados en polígonos de tratamiento de renovación urbana, o se les otorguen los beneficios y estímulos tributarios contenidos en la Ley 388 de 1998, el Decreto 151 de 1998, el Decreto 1337 de 2002 y el artículo 268 del Acuerdo 66 de 2017, a los propietarios de los inmuebles a los que se les asigna el uso de espacio público proyectado pero que no tienen potencial de desarrollo en los términos ya descritos. No obstante, nuevamente se reitera que esto supone una configuración normativa inexistente que requiere de desarrollo lo antes posible por parte del legislador para poder proceder con su aplicación. Lo anterior en razón de que actualmente tanto la transferencia de derechos de construcción y desarrollo como la aplicación de beneficios y estímulos tributarios existe y se encuentra en proceso de reglamentación únicamente para los inmuebles de conservación histórica, arquitectónica o ambiental.

Con todo, lo urgente es que este tema se regule detallando aún más la manera en la que debe ser aplicado, pues de este modo podrían cesar las transgresiones al ejercicio del derecho de dominio que se derivan de la aplicación del espacio público proyectado las cuales, actualmente, no encuentran sustento ni constitucional ni legal en tanto rompe el equilibrio del reparto equitativo de cargas y beneficios.

## BIBLIOGRAFÍA

ANGARITA GÓMEZ, Jorge. “Derecho Civil Bienes”, tercera edición, Santafé De Bogotá D.C., editorial Temis, 1989.

ARBOUIN GÓMEZ, Felipe. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. En: Vniversitas, Enero, 2012, N°124, p. 17-42.

ASESORA JURÍDICA. Concepto 1200-E2\_021681 (21, abril, 2009) Bogotá D.C.

BLANCO, José Vicente. La Responsabilidad patrimonial de la administración en materia urbanística por la imposición de limitaciones a la propiedad. Tesis para optar al título de especialista en Derecho Administrativo, Universidad Pontificia Bolivariana, 2006.

CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Constitución y principios específicos del derecho urbanístico / Eduardo Caicedo Escobar. En: II Jornadas de derecho constitucional y administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

COLOMBIA. ALCALDE DE MEDELLÍN. Decreto 1760 de 2016 (16, noviembre 2016) Por medio del cual se adopta el mapa de Zonas Geoeconómicas Homogéneas – ZGH- para Suelo Urbano y para las Zonas Generadoras de derechos de construcción y desarrollo ubicadas en Suelo Rural del municipio de Medellín y se asigna una función. Gaceta Oficial. Medellín, 2016.

COLOMBIA. ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Revista del Plan de Ordenamiento Territorial 2014 – 2027. [online] Consultando el 10 de marzo de 2018] Disponible: <http://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/RevistaPOT2014.pdf>

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE. Constitución Política de Colombia, Artículo 63, (julio 6 de 1991). Bogotá D.C.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYE. Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá D.C. (julio 6 de 1991). Artículo 58.

COLOMBIA. CONCEJO DE MEDELLÍN. Acuerdo 48 de 2014 (17, diciembre 2014). Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Gaceta Oficial 4267 de 2014. Medellín, 2014.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1454 de 2011, (28, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1801 de 2016, (29, julio, 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Diario Oficial No. 49.949. Bogotá D.C, 2016.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997 (Julio 18 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. Bogotá D.C, 1997.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 388 de 1997, (18, julio, 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1997.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 57 de 1887, (15, abril, 1887). Por medio del cual se expide el Código Civil de 1887. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1887.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 80 de 1993, (28, octubre, 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 9 de 1989, (11, enero, 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1989.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. ACTO LEGISLATIVO 1 DE 1936 (agosto 05). Por medio del cual se reforma la Constitución. Artículo 10.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 1 de 1936, Artículo 10 (05, agosto, 1936) Por medio del cual se reforma la Constitución. Diario Oficial. Bogotá D.C, 1936.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 57 de 1887. Por medio del cual se expide el Código Civil de 1887. Bogotá Artículo 669.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Colombia de 1886. (5 de agosto de 1886) Bogotá.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES. Documento Conpes 3718, Departamento Nacional de Planeación, (31, enero, 2012) Bogotá D.C.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, CONPES Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3718, Política Nacional de Espacio Público. Bogotá D.C. enero 31 de 2012.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 595 (18, agosto, 1999), M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C: La Corte, 1999.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-295 (29, julio, 1993), M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C: La Corte, 1993.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-589 (8, diciembre, 1995), M.P. Fabio Morón Díaz. Bogotá D.C: LA Corte, 1995.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006 (18, enero, 1993). M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ref. Demanda número de- 060. Bogotá D.C: La corte: 1993.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-192 (20, abril, 2016). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C: La Corte, 2016.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-211 (05, abril, 2017), M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo. Bogotá D.C: La Corte, 2017.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-265 (16, abril, 2002), M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Bogotá, D.C: La Corte, 2002.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU - 360 (19, mayo, 1999). M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente T-168937 y acumulados. Bogotá D.C. La Corte: 1999.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-150 (04, abril, 1995), M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C: La Corte, 1995.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-551 (7, octubre, 1992), M.P. Alejandro Martínez Caballero - Fabio Morón Díaz. Bogotá, D.C: La Corte, 1992.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnicos de Soporte- (2013). Medellín.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE MEDELLÍN. Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial (2013) Documento Técnico de Soporte de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín - Acuerdo 48 de 2014, Medellín. [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PI](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PI)

[andeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2015/DTS POT048/POT\\_20141123 IVa Formulaci%C3%B3n.pdf](#)

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. POT Modernos [online] [Consultado 25 de febrero de 2018] Disponible <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>

COLOMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. OFICINA COLOMBIA. MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, VICEMINISTRO DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y AGUA POTABLE, DOCUMENTO CONPES 2808. “Ciudades y ciudadanía. La Política Urbana de El Salto Social”. Bogotá D.C: El Ministerio, 1995.

COLOMBIA. MINISTERIO EJECUTIVO. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863 (8 de mayo de 1863). Rionegro.

COLOMBIA. OFICINA JURÍDICA TRIBUTARIA DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS DISTRITALES. Código cja12001995, impuestos distritales. Concepto No. 388 (30, agosto, 1995), Bogotá D.C, 1995.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015 (26, mayo, 2015)., Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá D.C.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 151 de 1998 (22, enero, 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. Bogotá D.C., 1998.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (15, marzo, 2006), M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C: La Corte, 2006.

DELGADO GAITÁN, Alexandra, Infraestructura urbana participación ciudadana y espacio público, En: Revista Digital de Derecho Administrativo [online] [Consultado 20 de marzo de 2018], enero-junio, 2009, N°2, p. 247 – 268. Disponible: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2586/2226>

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Ed. del tricentenario, Real Academia Española, [online] [Consultado 24 de febrero de 2018] Disponible: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=constitutivo>

DIGUIT. León, La transformación del derecho público y privado en FF. Traducido por Adolfo G Posada Ramón Jaén y Carlos G. Posada. Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1975.

FOUCAULT, Michel. Microfísica del poder, Madrid, La Piqueta, 1993.

FRANCIA. ASAMBLEA NACIONAL. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Artículo 17 [online] s.f. [Consultado: 25 de enero de 2018] Disponible: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)

FRANCIA. CÓDIGO NAPOLEÓNICO. Con las variaciones adoptadas por el cuerpo legislativo. 3 de septiembre de 1807. Artículo 544. [online] [Consultado: 25 de enero de 2018] Disponible: <http://fama2.us.es/fde/codigoNapoleon.pdf> .

GAMBOA SAMPER, Pablo, El sentido urbano del espacio público. En: Bitácora Urbano Territorial [online] [Consultado 25 de febrero de 2018] enero, 2003, Vol.1, N°7, p. 13-18. internet:<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/viewFile/18775/19669>

HERRERA ROBLES, Aleksey, Conflictos urbanísticos en Barranquilla, En: Revista de Derecho, enero-junio, 2005, N° 3, p. 69 – 87.

HERRERA ROBLES, Aleksey. Límites constitucionales y legales al derecho de dominio en Colombia. Análisis desde el derecho público. En: Revista de derecho Universidad del Norte, diciembre, 2003, N°20. p.56-81.

Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015. Medellín cómo vamos [online] [Consultado 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

Informe de indicadores objetivos sobre cómo vamos en Movilidad y Espacio Público. Medellín cómo vamos, 2016 [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

Informe: Una revisión al hábitat urbano de Medellín en el Día Mundial de las Ciudades. Medellín cómo vamos, 2015 [online] [Consultado el 10 de marzo de 2018] Disponible: <https://www.medellincomovamos.org>

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. Constitución y urbanismo. 1ª Ed., México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial [online]

[Consultado 20, marzo, 2018] Bogotá, Instituto de Estudios Urbanísticos, noviembre de 2004. Disponible: [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Ineditos/Proceso\\_Construccion\\_Sistema-Maldonado\\_Mercedes-2004.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Proceso_Construccion_Sistema-Maldonado_Mercedes-2004.pdf)

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. La propiedad en la Constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil. En: Simposio “La Nación Multicultural. Primer decenio de la Constitución Incluyente” (noviembre, 2001: Bogotá D.C.), La Nación Multicultural. Primer decenio de la Constitución Incluyente, Medellín, p.1-3.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. La propiedad en la Constitución colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil. CIDER. Bogotá D.C. p.1-3.

MARÍN BERNAL, Rodrigo. Exposición de motivos de la Ley 388 de 1997 (10, agosto, 1995). Gaceta del Congreso. Bogotá D.C, 1997.

MARTÍNEZ GIL, José Pablo. El derecho urbanístico. México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, s.f.

MOLL DE ALBA LACUVE, Chantal. Derecho de propiedad y derecho a edificar. En: Revista Critica de Derecho Inmobiliario [online], mayo junio 2004, N° 683. p. 1-4. [Consultado 3 de febrero de 2018] Disponible: <http://vlex.com/vid/328716>

OCHOA CARVAJAL, Raúl Humberto. Propiedad, Posesión y Literatura. Medellín. Revista Estudios de Derecho Vol. LXX. N°155, (junio 2013) p.13

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos, Constituciones Políticas Nacionales de Colombia, 2a ed. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995. Citado por HERRERA ROBLES, Aleksey. Límites constitucionales y legales al derecho de dominio en Colombia. Análisis desde el derecho público. Revista de derecho Universidad del Norte, 2003. p.66.

RODOTA, Stefano. El Terrible Derecho, Estudios sobre la propiedad privada. Madrid, Civitas, 1986.

VILLEGAS DEL CASTILLO, Catalina. Análisis del derecho de propiedad a propósito de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: ¿hacia una redefinición del derecho de propiedad? Monografía de grado para optar al título de Abogada. Bogotá D.C: Universidad de los Andrés, Facultad de Derecho, 2004.