

Sentencia C-1043/00

COSA JUZGADA RELATIVA-Objeciones presidenciales

El examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia; de ahí que estos aspectos sean los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional, respecto de aquellas disposiciones cuya constitucionalidad se someta nuevamente a valoración.

UNIDAD TEMATICA DE LAS LEYES-Concatenación sustancial/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Correspondencia e interrelación de contenidos

LEY-Título impreciso/UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA-Título de la ley no restringe contenido sólo a inmuebles sometidos a propiedad horizontal

No escapa a la Corte la imprecisión del título utilizado por el legislador para rotular su articulado, porque el elegido da a entender, y -así lo comprendieron la actora y algunos intervinientes-, que la integración de los inmuebles con el entorno urbano, que la misma regula, se restringe a los inmuebles sometidos a propiedad horizontal, lo cual es ajeno a la realidad, puesto que, como quedó explicado, sus disposiciones se refieren a inmuebles en general, sin interesar la titularidad, por esto se alude insistentemente a propietarios, copropietarios, tenedores, habitantes, usuarios, moradores y vecinos. Así las cosas, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 169 de la Constitución Política, el cual pretende que el título delimite el contenido de la ley que precede, con el objeto de contribuir a erradicar la incertidumbre de las normas permitiendo que desde su iniciación se pueda percibir su contenido, para que puedan ser conocidas, exigidas y aplicadas, la Corte debe precisar que la ley en mención no adiciona y reglamenta, únicamente, lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal, sino que se trata de una regulación aplicable a toda clase de construcciones que compartan elementos constructivos y estructurales, con el objeto de integrarlas al entorno urbano.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites/PROPIEDAD PRIVADA-Permisi3n de 1reas comunes de servicios sociales

La Corte desestimaré el cargo formulado puesto que el derecho de propiedad, en su acepción genérica de derecho patrimonial, está garantizado en nuestra Constitución Política de conformidad con el contenido y alcance que los principios del mismo ordenamiento consagran y con los lineamientos, modalidades o limitaciones establecidos por el legislador. Por lo anterior, imponer a las construcciones la obligación de disponer de áreas comunes de servicios sociales necesarios, no tiene porque considerarse contrario a la garantía constitucional de la propiedad privada.

UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA-Espacios públicos de dominio de persona jurídica que integra la copropiedad

Ha de entenderse que “los espacios públicos”, sometidos al dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 3° de la Ley 428, no es el vacío sino el conjunto de elementos que conforman la unidad inmobiliaria cerrada, de propiedad de la persona jurídica que la integra y que, además, están destinados al uso de todos. No se trata, entonces, de la misma entidad conceptual definida por el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, ni la que somete a especial protección y vigilancia del Estado el artículo 82 de la Constitución Política, circunstancia que de suyo hace el cargo formulado improcedente, porque, como se dijo, la actora argumenta que la expresión desconoce esta disposición.

CONCEJO MUNICIPAL-Reglamentación uso del suelo de acuerdo con la ley

La Corte considera que con la expedición de la ley en estudio el Congreso Nacional ejerció una facultad que le es propia, en razón a que le está atribuida expresamente por el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política. En efecto, dicha disposición, si bien es cierto le atribuye a los Concejos Municipales la reglamentación del uso del suelo, además del control y vigilancia de las actividades relacionadas con la construcción, también lo es impone a estos entes territoriales el ejercicio de esta atribución de acuerdo con la ley; imposición que de suyo excluye la autonomía que la actora pretende atribuir a los Concejos Municipales, porque es la ley la encargada de fijar las pautas y criterios generales que deben enmarcar las decisiones que estos tomen, cuando se trate de ejercer la facultad que para reglamentar su propio suelo les atribuye la Constitución Política, con miras a ordenar la vida urbana de cada municipio en forma acorde con las circunstancias que la rodean, haciéndola de esta manera

particular y específica.

SENTENCIA INHIBITORIA POR INEXISTENCIA DE PROPOSICION JURIDICA COMPLETA

REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL-Bienes comunes/UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA-Diferencia entre bienes comunes y servicios comunes

UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA-Bienes comunes por naturaleza no pueden ser gravados separadamente del bien privado

Los bienes comunes pueden serlo por naturaleza o por destino. Los primeros son inherentes a los inmuebles a los cuales acceden, es decir, no se pueden dividir, enajenar, gravar o embargar separadamente del bien del cual hacen parte integrante, porque son anejos a él; mientras que, los bienes comunes por destino si admiten esta separación, por cuanto no son inescindibles con la unidad sino que complementan su mejor uso. Esta distinción resulta de gran utilidad para el asunto en estudio, puesto que, solo los bienes comunes por naturaleza no pueden ser gravados separadamente del bien privado del cual son elementos integrantes; empero, sí pueden gravarse separadamente los bienes comunes, cualquiera sea su denominación, que complementan el uso de los bienes privados sin conformar un todo con ellos.

IMPUESTO PREDIAL Y CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Zonas comunes y espacio público interno en unidades inmobiliarias cerradas

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO

IMPUESTO PREDIAL DE ESPACIO PUBLICO INTERNO-Gravación menor que para áreas privadas en unidades inmobiliarias cerradas

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Condicionen las fija el legislador

La fijación de las condiciones de acceso a la administración de justicia las reserva la Constitución al órgano legislativo en razón de que no se agotan en si mismas, sino que con ellas trasciende la idea, por demás general, impersonal y abstracta, de realización de la justicia. De ahí que cada criterio, requisito o condición de acceso a la justicia, deberá diseñarse con miras a lograr que en las actuaciones judiciales sea restablecido el orden

jurídico que a las autoridades corresponde mantener y por esto su regulación no puede confiarse a instrumentos de naturaleza privada, destinados a regular la administración de bienes de igual naturaleza, aunque destinados al uso común.

ESTATUTO DE UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA-Administrador no reemplaza a interesados en el ejercicio de sus derechos

Podría afirmarse que los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas se inspiran en intereses comunes y trasladan a quien los representa un interés capaz de reemplazar los que se encuentran en conflicto; empero, a quienes se adhieren a estos estatutos, al igual que a aquellos que los acuerdan o los aceptan, ya se trate de copropietarios, comuneros, poseedores o simplemente medianeros, no los vincula la realización de unos propósitos comunes -*affectio societatis* o *associationis*-, sino que los une la necesidad de decidir conjuntamente lo relativo a la existencia, conservación y utilización, de aquellos bienes en los cuales tienen intereses concurrentes. Por esto se ha previsto que, salvo en el cobro de las expensas comunes, el administrador no reemplaza a los interesados en el ejercicio de sus derechos, porque éstos conservan la posibilidad de intervenir en los asuntos relativos a los bienes comunes y a defender sus intereses en proporción a su participación en los mismos, sin que los estatutos ni la asamblea puedan disponer lo contrario.

PARTICIPACION CIUDADANA-Actos administrativos de aprobación y licencias urbanísticas/ESTATUTO DE UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA-Regulación de actos administrativos de gestión urbana es inconstitucional

No cabe duda que los actos administrativos que “den aprobación y licencias urbanísticas”, son actos de gestión urbana, respecto de los cuales rige el principio constitucional de participación que debe ser facilitado y promovido por las autoridades, en ningún caso deferido a los particulares, puesto que solo quienes son interpretes y voceros del interés general están en capacidad de fomentar esta intervención y lograr reincorporar al particular a los asuntos que conciernen al destino colectivo, haciendo efectivo el principio urbano de cooperación, como uno de los supuestos encargados de hacer realidad la participación ciudadana. Por consiguiente, la disposición en estudio deberá declararse inconstitucional, en razón a que el legislador no puede deferir su obligación de regular acciones, procedimientos y recursos con miras a lograr un orden justo, puesto que al hacerlo desconoce los artículos 2°

y 89 de la Constitución Política. Y porque, además, si de conformidad con los artículos 103 y 342 del mismo ordenamiento, los mecanismos de participación deben ser regulados mediante una ley de superior jerarquía, como es la ley estatutaria, con el propósito de que ésta se garantice con instancias y reglas de conformación democrática, resulta inaceptable que su regulación, cuando se trate de actos administrativos de gestión urbana y por tanto de interés colectivo, se confíe a los estatutos de una unidad inmobiliaria cerrada.

Referencia: expediente D-2767

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 6°, 7°, 8°, 9°, 27, 41 y 43 de la Ley 428 de 1998.

Actora: Clemencia Parra de Villamizar

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Clemencia Parra de Villamizar, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó los artículos 1° y 3°, parcial, 6°, 7°, 8°, 9°, 27, 41 y 43 de la Ley 428 de 1998.

Cumplidos los trámites legales propios de la acción impetrada se entra a decidir respecto de las pretensiones de la actora.

I. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas, según publicación en el Diario Oficial 43.219, para mayor claridad, se subraya lo demandado.

“LEY 428 DE 1998

(enero 16)

por la cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal.

Artículo 1º. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto establecer los principios generales para el desarrollo y funcionamiento de las Unidades Inmobiliarias Cerradas y la reglamentación de los derechos y obligaciones de los copropietarios respecto a su municipio o distrito; organizar su funcionamiento para procurar una mejor calidad de vida y una convivencia armónica de los copropietarios, moradores y usuarios, y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales.

Artículo 3º. Definición de unidades inmobiliarias cerradas. Las unidades inmobiliarias cerradas son conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas verdes y disfrute visual; cuyos copropietarios participan proporcionalmente en el pago de las expensas comunes, tales como servicios públicos comunitarios, vigilancia, mantenimiento y mejoras.

El acceso a tales conjuntos inmobiliarios se encuentra restringido por un cerramiento y controles de ingreso.

Parágrafo. Las áreas de circulación, de recreación, de uso social, zonas verdes y los espacios públicos, son de dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica que integra la copropiedad.

Artículo 6º. Uso del suelo predominante. Se considera uso del suelo predominante aquel cuyas características arquitectónicas y funcionales, así como el impacto que genera en su entorno determina la configuración de la unidad inmobiliaria cerrada e impone condiciones y exigencias de usos complementarios.

Artículo 7º. Usos y servicios complementarios. Usos del suelo complementarios son aquellos de menor impacto urbanístico en relación con los usos predominantes, pero que resultan imprescindibles para la configuración y funcionalidad del entorno de acuerdo con la reglamentación municipal, tales como los parqueaderos, zonas recreativas, vías peatonales y pequeños comercios.

Una misma área puede cumplir varias funciones y permitir la prestación de diversos servicios sociales, como la de áreas viales y escenarios deportivos, según la reglamentación municipal y los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas.

Artículo 8º. Usos de los suelos compatibles. Las normas municipales de urbanismo determinarán las tipologías de usos del suelo que se consideran compatibles entre sí, atendiendo a condiciones de funcionalidad urbanas y a las características de la configuración de la unidad inmobiliaria cerrada.”

Artículo 9º. Usos restringidos. Son todos aquellos usos del suelo permitidos a condición de que cumplan determinadas normas, requisitos o limitaciones, exigidas por las autoridades municipales de urbanismo y planeación o por la Asamblea General de Copropietarios.

Los usos del suelo ya establecidos en las unidades inmobiliarias cerradas podrán someterse a nuevas restricciones con el fin de que cumplan su función urbanística y garanticen condiciones de salubridad y armónica convivencia.

Artículo 27. Conformación urbanística. El cambio en la conformación urbanística del entorno de las unidades inmobiliarias cerradas conllevará al cumplimiento de exigencias exoneradas y así mismo podrá permitir la transformación de áreas internas o externas para otros usos.

Artículo 41. Impuesto predial y contribuciones de valorización. Las unidades inmobiliarias cerradas pagarán el impuesto predial y las contribuciones de valorización correspondientes a las zonas comunes y al espacio público interno conforme a tarifas diferenciales menores a las tarifas de las áreas privadas.

Artículo 43. Los Estatutos de las Unidades Inmobiliarias Cerradas definirán los criterios y condiciones para impugnar los Actos Administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias definitivas.”

III. LA DEMANDA

Estima la actora que las disposiciones acusadas desconocen los artículos 1°, 6°, 58, 82, 98, numeral 1° del 136, 158, 287, 294, numerales 4 y 7 del 313, 317 y 338 de la Constitución Política. A continuación se sintetizan los cargos formulados siguiendo el orden propuesto en la demanda.

a. Considera que como la propiedad horizontal es una forma de dominio o propiedad privada, sin perjuicio de su función social, la expresión demandada desconoce el artículo 58 de la Constitución Política al imponer a las unidades inmobiliarias cerradas servicios sociales, porque confunde éste tipo de propiedad con la propiedad asociativa o solidaria.

b. Afirma que el tema de la determinación de áreas comunes de servicios sociales, por estar relacionado con la reglamentación del uso del suelo, es competencia de los Concejos Municipales, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política.

2. Estima que la Corporación debe declarar inconstitucional la expresión “espacios públicos”, que hace parte del párrafo del artículo 3° de la Ley 428 de 1998. Fundamenta su inconformidad con la expresión en que, a su juicio, el dominio del espacio público de las unidades inmobiliarias cerradas no puede atribuirse a la persona jurídica que integra la copropiedad, porque está destinado a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas y es un bien social. Considera, que la norma acusada confunde los denominados bienes comunes de la propiedad horizontal, protegidos por el artículo 58 de la Constitución Política, con el espacio público, regulado por el artículo 82 del mismo ordenamiento.

3. /4. /5. /6. Demanda la inconstitucionalidad de los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998 por contrariar los artículos 1°, 158 y el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política. Formula contra las disposiciones acusadas similares cargos que se sintetizan como sigue:

a. Que el artículo 6° no cumple con el principio de la unidad de materia, porque en una ley cuyo objeto es “reglamentar las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal”, no es dable incluir disposiciones generales sobre aspectos urbanísticos.

b. Que los artículos acusados incluyen temas de competencia exclusiva de los Concejos Municipales como son la reglamentación del uso del suelo y la regulación de la construcción de inmuebles.

c. Que el artículo 7° contraría el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, porque dispone que el uso de algunas áreas en las unidades inmobiliarias cerradas puede estar determinado no solo por las normas municipales, sino por los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas, desconociendo que estos reglamentos son los que deben someterse a las disposiciones municipales sobre usos del suelo y no al contrario.

d.- Que el artículo 8° contraría el artículo 1° de la Constitución Política, porque al establecer que las normas municipales de urbanismo determinarán las tipologías de usos del suelo, “atendiendo a condiciones de funcionalidad urbana y a las características de configuración de la unidad inmobiliaria cerrada, subordina las normas municipales que son de interés general a las características de la unidad inmobiliaria cerrada, a su juicio, de interés particular.

7. Acusa el artículo 27 de la Ley 428 de 1998 de desconocer el artículo 6° de la Constitución Política porque es incomprensible y por tanto inaplicable. Aduce que no se puede obligar a los particulares a responder por la infracción de normas cuyo significado y alcance no comprenden. Agrega que las acciones urbanísticas están definidas en la Ley 388 de 1997 y que no se entiende como, una norma de carácter especial, pueda establecer conceptos incomprensibles como el texto transcrito, cuya cobertura debería limitarse a los conjuntos inmobiliarios cerrados sometidos al régimen de propiedad horizontal. Y, por último, acusa a esta disposición de involucrar temas ajenos a su motivación quebrantando el principio de unidad de materia.

8. Solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 41 de la ley en comento, por infringir los artículos 1°, 13, 136, 158, 287, 294, numeral 4° del artículo 313, 317 y 338 de la Constitución Política. Fundamenta su petición en los siguientes cargos:

a. Que se impone el pago del impuesto predial sobre las zonas comunes y el espacio público interno de las unidades inmobiliarias cerradas, se determinan los elementos del tributo y se permite aplicar tarifas menores que las aplicables a las unidades privadas, desconociendo que la Constitución Política asigna la competencia para establecer gravámenes sobre la

propiedad inmueble a los municipios, que los entes territoriales tienen autonomía para administrar sus propios recursos y que no es dable al Congreso Nacional inmiscuirse en asuntos de otras autoridades.

b. Que el artículo acusado desconoce el imperativo constitucional de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, porque en una ley cuyo objeto es “adicionar y reglamentar lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal”, no se pueden incluir artículos relativos al impuesto predial.

c. Considera que se desconocen los principios de igualdad y equidad tributaria, consagrados en los artículos 13 y 363 de la Constitución Política, porque, sin justificación, a partir de la vigencia de la norma acusada, existen inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal con gravámenes diferentes; esto por cuanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la misma ley, es facultativo de los conjuntos de casas, edificios y construcciones, constituirse en unidades inmobiliarias cerradas o no hacerlo.

d. Que los bienes comunes, tanto bajo el régimen de la Ley 182 de 1948 como de la Ley 16 de 1985, mientras conservan ese carácter, son inalienables e indivisibles, separadamente, de los bienes privados.

e. Que si el denominado espacio público es un bien social, éstas áreas no deberían ser objeto de impuesto predial, porque el municipio se gravaría así mismo.

9. Solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley 428 de 1998 porque, a su juicio, permitir que en los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas se definan “los criterios y condiciones para impugnar los Actos Administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo, que den aprobación y concedan licencias definitivas”, desconoce el artículo 89 de la Constitución Política, de conformidad con el cual el establecimiento de las condiciones para impugnar los actos de la administración le corresponde al Congreso Nacional.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, actuando en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Desarrollo Económico, intervino para solicitar se desestimen los cargos formulados y, en consecuencia, se declare la constitucionalidad de las normas acusadas. Busca desvirtuar los cargos formulados con los siguientes argumentos:

Que la expresión controvertida del artículo 1° de la Ley 428 de 1998 “y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales” es constitucional. Señala que la necesidad de estos servicios debe entenderse como un desarrollo o aplicación de las zonas comunes que integran la propiedad horizontal, con la cual las unidades inmobiliarias cerradas, a su juicio, guardan relación. Descarta que la expresión se refiera a la propiedad asociativa o solidaria, como pretende la actora, porque estima, que a éstas formas de propiedad no se les puede exigir el establecimiento de áreas comunes.

Considera que de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política, el Estado puede intervenir en la economía y reglamentar el uso del suelo; que por tanto, no se desconoce la preceptiva constitucional prevista en el numeral 7° del artículo 313, de conformidad con la cual, le corresponde a los municipios la reglamentación del uso del suelo; porque, sin reglamentar “concienzudamente” los tipos o usos de suelo, se prevén características mínimas que deberán ser tenidas en cuenta por los municipios para establecer áreas de servicios sociales.

Agrega que de conformidad con la sentencia C-346/97, mediante la cual se resolvieron las objeciones presidenciales formuladas contra el Proyecto de Ley No. 258/96 Senado, 31/95 Cámara, hoy Ley 428 en estudio, providencia de la cual trae apartes, la expresión del artículo 1°, en comento, al igual que otras controvertidas en la demanda, no contradicen la Constitución Política.

En su criterio la expresión “espacios públicos”, que hace parte del artículo 3° de la Ley 428 de 1998, es constitucional. Para fundamentar su afirmación sostiene que el espacio público a que refiere esta ley no es el mismo espacio público contemplado en el artículo 82 de la Constitución Política y reglamentado por el artículo 5° de la Ley 9° de 1989, sino que se trata, exclusivamente, del espacio común o comunal propio del régimen de propiedad horizontal; añade que por esto se puede relacionar, directa y exclusivamente, con aquellos

bienes de uso común descritos por las normas que rigen la propiedad horizontal y regulan las unidades inmobiliarias cerradas, sin desconocer la Constitución Política.

Afirma que los cargos formulados contra los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998, por desconocer el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política, son infundados. Indica que definir lo que debe entenderse por suelo predominante, complementario, compatible o restringido, desarrolla la atribución conferida a las autoridades nacionales por el artículo 334 del ordenamiento constitucional, para intervenir en la reglamentación del uso del suelo. Estima que estas definiciones son reglas generales impuestas por autoridades del orden nacional, que deben aplicarse por las entidades territoriales. Al respecto, se detiene en el desarrollo que, a su parecer, hace el legislador de ésta facultad en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1998.

Encuentra infundado el cargo que en la demanda se formula contra el artículo 27 de la ley en estudio, porque considera que en la demanda no hay claridad respecto del concepto de violación.

Para refutar los cargos que la actora dirige contra el artículo 41, transcribe el siguiente aparte de la sentencia 346/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell, ya mencionada:

“(..) norma alude a un aspecto, el llamado “espacio público interno” que constituye un aspecto que concierne a los llamados intereses colectivos o sociales que corresponde regular al legislador. De este modo, no puede resultar extraño que, para efectos del impuesto predial, el legislador determine, dado el valor y la connotación social que tienen las áreas que integran dicho espacio, que ellas sean gravadas con un impuesto predial diferenciado menor que el previsto para las áreas privadas. Ello se adec[ú]a a la Constitución, porque ésta no sólo propicia y protege el surgimiento y consolidación de otras formas alternas de dominio diferente a la tradicional propiedad individual, sino que, además, le asigna al Estado el deber de velar por la protección de la integridad de las zonas destinadas al espacio público y al uso común. La obligación de contribuir a los gastos e inversiones del Estado debe estar sustentada en conceptos de justicia y equidad, razón por la cual se consultan éstos cuando el legislador permite el establecimiento de tarifas diferenciales menores para las zonas comunes y del espacio público interno, con respecto a las que corresponden a las áreas de dominio privado, pues la institución de aquéllas responden más a los intereses comunitarios

prevalentes, que a los intereses privados.”

Con relación al cargo formulado contra el artículo 43 de la ley en estudio, manifiesta, que deferir a los estatutos de las unidades Inmobiliarias cerradas la fijación de los criterios y condiciones para impugnar los actos administrativos de las autoridades de planeación no es inconstitucional, toda vez que, de acuerdo al artículo 89 de la Constitución Política, esta facultad ha sido asignada al Congreso Nacional.

Para concluir agrega que la constitucionalidad del artículo 43, en comento, fue objeto de estudio y análisis por parte de ésta Corporación con ocasión de las objeciones presentadas contra el proyecto de ley, a que hemos hecho referencia. Al respecto transcribe el siguiente aparte de la sentencia C-551/97, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

“ En acatamiento del fallo de la Corte el Congreso reformó el artículo 44 del dicho proyecto, de la siguiente manera: ” Artículo 44. Situaciones jurídicas subjetivas. Los Estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas definirán los criterios y condiciones para impugnar los actos administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias definitivas. ” 4. Analizada la norma transcrita, la Corte la encuentra ajustada a la Constitución Política. Por lo tanto, procederá a declarar su exequibilidad definitiva. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE: Declarar EXEQUIBLE el artículo 44 del Proyecto de Ley 31/95 Cámara, 256/96 Senado, “Por el cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal “, modificado por el H. Congreso de la República en cumplimiento de la sentencia C 346 de julio 22 de 1997”

2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, actuando en representación de la Federación Colombiana de Municipios, en su calidad de Director Ejecutivo, intervino para solicitar que se declare inconstitucional la expresión “y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales” que hace parte del artículo 1° y los artículos 6°, 7°, 8°, 9°, 27, 41 y 43, de la Ley 428 de 1998, en estudio; empero, considera que no deben

prosperar los cargos formulados contra la expresión “espacios públicos”, contenida en el parágrafo del artículo 3º, de la misma disposición.

Afirma que la expresión “y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales” no es inconstitucional por violar el artículo 58 de la Constitución Política, porque el propósito de la norma es exigir unos estándares de calidad de vida mínimos, para cada una de las adjudicaciones que integran la unidad inmobiliaria, y el Estado puede limitar el derecho a la propiedad privada, como puede hacerlo con los demás derechos. Sin embargo, sostiene que la expresión es inconstitucional porque el legislador, sin proponérselo, al referirse a “estándares mínimos nacionales” obró como debería hacerlo en una ley orgánica de principios, bases y reglas y, a su juicio, no podía hacerlo, ya que no se ha dictado la ley orgánica respectiva.

Estima que aunque la Constitución Política ha confiado al Concejo Municipal, en ejercicio de su autonomía, la reglamentación del uso del suelo, esta atribución no es siempre exclusiva del ente territorial. Dice apoyarse en la sentencia C-478/92, para afirmar que esta competencia es privativa del Concejo Municipal cuando se refiere a asuntos de interés exclusivo del mismo ente territorial, como también en aquellos casos en los cuales se involucran intereses nacionales y territoriales, empero los últimos prevalecen. Agrega que en caso de que los intereses nacionales y territoriales concurren, es al legislador al que le compete, mediante una ley orgánica, desatar el conflicto estableciendo directrices, principios y reglas comunes. Al respecto considera que:

“ Serán a tal punto sabios estos postulados que la Comisión redactora del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial integrada por el Gobierno Nacional no vaciló en transponerlos en el mencionado proyecto en los siguientes términos:

“ Artículo 10. Criterios para la asignación de competencias. Para determinar las entidades territoriales a las cuales corresponde una competencia, sea o no normativa, operarán las siguientes reglas:

Exclusividad: Todo cuanto no tenga una incidencia mas allá del límite municipal, del territorio indígena o del distrito, será de competencia exclusiva de las autoridades de esos órdenes.

Si trasciende a otros municipios, sin comprender todo el departamento, el asunto deberá ser

resuelto, por vía de concertación, entre los municipios. Si este procedimiento resulta fallido resolverá la autoridad departamental competente.

Los asuntos que se confinan exclusivamente a un departamento serán de competencia de las autoridades departamentales. Si trasciende a otros departamentos, lo resolverán las autoridades regionales o nacionales.

Todo cuanto deba ser homogéneo en el territorio nacional es de competencia nacional exclusiva, dado el carácter unitario de la República de Colombia.

Concurrencia: Son competencias concurrentes aquellas en las que los intereses de la Nación y las entidades y divisiones territoriales, o de algunas de ellas, convergen, razón por la cual deben armonizarse.

El ejercicio de las competencias concurrentes se hará mediante leyes o actos de las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales. De modo que cuando se esté en presencia de un problema como el aquí planteado, lo primero que debe hacerse es sopesar los intereses.”

La afirmación de que el uso del suelo debe regularse mediante una ley orgánica dice fundamentarla en la Sentencia C-600A de 1995, providencia de la cual, a su juicio, se puede deducir que lo propio de una ley orgánica es:

1. Definir las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas.
2. Determinar el régimen jurídico básico de las entidades territoriales.
3. Disponer los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial.
4. Establecer el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y asignar competencias normativas y no normativas a estas últimas.

Considera infundado el cargo formulado contra la expresión “espacios públicos” que hace parte del párrafo del artículo 3 de la ley en estudio, puesto que, en su criterio, como en el concepto de espacio público lo que importa es la destinación, no la titularidad, la persona

jurídica de la unidad inmobiliaria puede ser titular de los bienes que lo constituyen, sin contradecir el ordenamiento constitucional.

Respecto de los cargos que la actora formula en contra de los artículos 6°, 7°, 8°, 9° y 27 de la Ley 428 de 1998, solicita tener en cuenta lo planteado en su escrito con relación a la inconstitucionalidad de la expresión “y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales” porque, en su sentir, éstos artículos, por los mismos argumentos ya expuestos, desconocen la Constitución Política.

Señala que, aunque la Corte ya se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 41 de la ley en estudio, como los ingresos por concepto de impuesto predial, según clasificación hecha por esta Corporación, son propios de los municipios y de fuente endógena, en ellos no puede inmiscuirse el órgano legislativo. Sostiene que al hacerlo no solo desconoce este precepto, sino que dispone un tratamiento favorable para algunos inmuebles, violando los principios constitucionales de intangibilidad de los impuestos de las entidades territoriales y de igualdad.

Considera que debe declararse inconstitucional el artículo 43 de la Ley 428 de 1998, porque resulta incomprensible lo que se quiere decir con criterios y condiciones que definirán los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas. Sostiene, además, que la impugnación de los actos administrativos por parte de la unidad inmobiliaria cerrada no tiene que depender de sus estatutos, sino de la decisión de la Asamblea; puesto que, a su juicio, es a este órgano o la Junta de Copropietarios a quienes corresponde determinar si la persona jurídica demanda un acto administrativo o se abstiene de hacerlo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Doctor Eduardo Montealegre Lynett, en calidad de Procurador General de la Nación (E), solicita que se declaren constitucionales los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 6°, 7°, 8°, 9° y 27 de la Ley 428 de 1998 e inexecutable los artículos 41 y 43 de la misma disposición.

Sostiene la Vista Fiscal que la Ley 428 de 1998, por la cual se adiciona o reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal, fue expedida por el Congreso de la República, en desarrollo de su facultad de regular la organización, funcionamiento y manejo del régimen de propiedad horizontal.

Señala que se trata de una ley de carácter ordinario, que regula relaciones de derecho privado, como son las de los propietarios y habitantes de las unidades inmobiliarias cerradas.

Afirma que la expresión “y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales”, distingue los bienes de uso privado, los de naturaleza privada y los de uso social dentro de una unidad inmobiliaria cerrada y que, por lo tanto, no desconoce el artículo 58 de la Constitución Política.

Considera que “El objetivo de la Ley es clasificar y establecer la naturaleza de los bienes privados sujetos al régimen de propiedad horizontal, con el fin de garantizar la convivencia pacífica y armónica entre los copropietarios, residentes, usuarios y tenedores de dichos inmuebles”. Dentro de esta perspectiva, infiere que los bienes de una unidad inmobiliaria cerrada se clasifican en bienes inmuebles de uso privado, en donde solo los propietarios tienen derecho a ejercer las facultades que emanan del derecho de dominio y, bienes privados de uso colectivo o social, en los cuales el uso está destinado a todos los copropietarios y residentes de la unidad inmobiliaria. Agrega que el reglamento de propiedad horizontal que se expida, teniendo en cuenta la autonomía de la voluntad de los copropietarios, regula el uso y goce de éstos últimos. Así las cosas, contraría a la actora en su apreciación de que el legislador confundió la propiedad privada con la asociativa o solidaria.

Disiente de la accionante en su apreciación de que la expresión “espacios públicos”, que hace parte del artículo 3° de la ley en estudio, es inconstitucional por desconocer el artículo 89 de la Constitución Política; porque, estima que, como del espíritu de la ley se deduce el propósito de regular la constitución de una persona jurídica, como la única forma de garantizar el orden, mantenimiento y aseo de las zonas sociales y comunes, el espacio público, al cual se refiere la norma, como de dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica que integra la copropiedad, es el destinado al uso colectivo de la copropiedad y no el regulado por el ordenamiento constitucional. Para reafirmar su posición cita apartes de la sentencia C-346/97, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Desestima los cargos formulados contra los artículos 6°, 7° y 9° de la Ley 428 de 1998, ya que, a su juicio, al definir el uso del suelo predominante, los usos y servicios

complementarios y los usos restringidos, de las unidades inmobiliarias cerradas, no se desconoce la competencia de los Concejos Municipales para reglamentar el uso del suelo, conferida por el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política, en razón a que dicha competencia se debe ejercer, según el texto constitucional, de conformidad con la ley -indica que es la Ley 388 de 1997- y en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Encuentra infundados los cargos dirigidos contra el artículo 8°, de la ley en estudio, toda vez que, en su criterio, así como le corresponde a la ley reglamentar el funcionamiento, los órganos de dirección y las funciones de los Concejos Municipales, le es dable señalar los parámetros generales a partir de los cuales estas entidades deben desarrollar su función constitucional relativa a la reglamentación del uso del suelo. Agrega que contrario a lo afirmado en la demanda, la norma en estudio no somete el interés general al particular, pues, estima que señalar criterios para determinar las tipologías del suelo, con el objeto de que las decisiones de los Concejos Municipales correspondan a la realidad urbanística de cada ciudad, es una decisión de interés general.

Afirma que el artículo 27 de la Ley 428 de 1998, es constitucional, porque, “no es cierto que la Ley 428 de 1998, sea una norma especial” sino una “ley ordinaria de la misma naturaleza de la Ley 388 de 1997 (mal llamada Ley de Ordenamiento Territorial), que modifica la Ley 9a. de 1989”; y agrega, que siendo una ley ordinaria, puede señalar normas relativas al cambio en la conformación urbanística que armonicen con la Ley 388 de 1997, con los “Planes de Ordenamiento Territorial” y con las demás “normas locales urbanísticas”.

Además, cita la sentencia C-025 de 1993, de esta Corporación, de la cual fue ponente el Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, para sostener que el artículo 27, en mención, “guarda de manera objetiva y razonable relación de conexidad causal, teológica temática y sistemática con la materia dominante en la Ley 428 de 1998”, razón por la cual, considera que debe rechazarse el cargo que le formula la actora, por desconocer el principio de unidad materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

De otra parte, la Vista Fiscal solicita acceder a las pretensiones de la demanda y excluir del ordenamiento jurídico, por inconstitucionales, los artículos 41 y 43 de la Ley 428 de 1998. Aduce al respecto los siguientes argumentos:

Que el artículo 41, en comento, quebranta los artículos 1°, 154, 158, 317, 318, numeral 3°

del 287, numeral 4° del 313 y el 338 de la Constitución Política, porque desconoce: i) la autonomía fiscal que dicho ordenamiento otorga a los entes territoriales, ii) que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, iii) que todo proyecto de ley relativo a tributos iniciará su trámite en la Cámara de Representantes y iv) el principio de la unidad de materia. Este último cargo por cuanto considera, que la carga impositiva impuesta al espacio público interno no guarda unidad temática con el texto de la Ley 428 de 1998.

Respecto de la inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley 428 de 1998, en estudio, arguye que los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas son normas de derecho privado que no pueden señalar las condiciones para disponer o hacer uso de los recursos o medios de impugnación contra los actos de la administración; fundamenta su afirmación en que, de conformidad con el artículo 89 de la Constitución Política, este asunto está sometido al principio de reserva legal.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, porque las disposiciones acusadas hacen parte de una Ley de la República.

1. Cosa Juzgada Constitucional Relativa

El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales, objetó, por inconstitucionales, los artículos 42 y 44 del Proyecto de Ley 258/96 Senado -31/95 Cámara.

Por insistencia de las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, le correspondió a esta Corporación pronunciarse respecto de la

constitucionalidad de las disposiciones en conflicto, decisión que se tomó mediante sentencias C-346 y C-551 de 1997, con ponencias del magistrado Antonio Barrera Carbonell.

Tal como lo ha señalado esta Corporación¹ y lo reiteró en las sentencias en mención, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia; de ahí que estos aspectos sean los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional, respecto de aquellas disposiciones cuya constitucionalidad se someta nuevamente a valoración.

Por lo tanto, resulta necesario que la Corte se detenga en los cargos y en las razones que motivaron la insistencia del Congreso con miras a establecer, con precisión, cuál es el alcance de la cosa juzgada constitucional respecto de las normas controvertidas, puesto que tanto el artículo 42 como el 44 del proyecto, sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció la Corte, fueron demandados y deben estudiarse en esta providencia (corresponden a los artículos 41 y 43 del texto definitivo de la Ley 428 de 1998).

a.- El señor Presidente de la República consideró que el artículo 42 del proyecto, en lo concerniente al impuesto predial, desconocía la facultad exclusiva de gravar la propiedad inmueble conferida a los municipios por el artículo 317 de la Constitución Política. Además, estimó que el artículo 44 del mismo proyecto, al disponer que la autorización para impugnar los actos administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo solo podía otorgarla la Asamblea General de Copropietarios, con una votación de por lo menos el 75% de sus miembros, quebrantaba el artículo 29 del Ordenamiento Constitucional, porque excluía a las personas naturales afectadas de la posibilidad de ejercer las acciones administrativas pertinentes. Se expresó así, mediante oficio 10200 del 6 de marzo de 1997, dirigido a la Cámara de Representantes:

“a) El artículo 42 del proyecto establece que las unidades inmobiliarias cerradas pagarán una tarifa inferior por concepto de impuesto predial y contribuciones de valorización con respecto de las tarifas de las áreas privadas.

Este artículo, en lo concerniente al impuesto Predial vulnera el artículo 317 de la Constitución

Política, ya que corresponde a los Municipios exclusivamente, gravar la propiedad inmueble.

b) El artículo 44 del proyecto señala que las autorizaciones para impugnar los actos administrativos de las autoridades de Planeación y Urbanismo sólo podrán darlas la Asamblea General de Copropietarios con los votos de por lo menos el 75% de sus miembros.

“Esta norma vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, al privar a las personas naturales de ejercer las acciones administrativas pertinentes en caso de que sientan vulnerados sus derechos”².

b.- El Congreso Nacional insistió en la constitucionalidad de las disposiciones objetadas. Con relación a las objeciones formuladas contra el artículo 42 del proyecto, consideró que la norma no desconocía la facultad constitucional de los Concejos Municipales para gravar la propiedad inmueble, porque no determinaba la tarifa tributaria, sino que creaba el marco fundamental dentro del cual los Concejos Municipales debían ejercer su competencia. En cuanto a las objeciones contra el artículo 44 del proyecto argumentó que la norma exigía la autorización de la Asamblea para que los administradores pudieran instaurar acciones contencioso administrativas y que este organismo debía otorgarla con un consenso de las $\frac{3}{4}$ partes debido a su trascendencia; empero, que la disposición no privaba a las personas naturales y jurídicas, distintas a las unidades inmobiliarias cerradas, legitimadas para el efecto, de instaurar las acciones correspondientes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Se pronunciaron así las plenarias de la Cámara y del Senado sobre las objeciones presidenciales:

“(..) La doctrina y la jurisprudencia nacionales más autorizadas siempre han considerado que la potestad tributaria de los municipios se halla acreditada en todo momento a la Ley, y que las entidades locales no detentan una soberanía fiscal. Por tanto, es indiscutible el reconocimiento de la facultad legislativa para encauzar el ejercicio de la potestad tributaria derivada por parte de las autoridades municipales.

(..) En otras palabras, el Proyecto de Ley # 31/95 aprobado por el Congreso de la República quiso precisar que dichas demandas no las podrían entablar -a nombre de la Unidad Inmobiliaria Cerrada- la Junta Administradora, ni el Administrador de la Unidad; y que el grado de consenso necesario en la Asamblea General de Copropietarios para oponerse por la

vía judicial a los actos administrativos de la autoridad era de las $\frac{3}{4}$ partes de sus miembros, puesto que se trataría de un serio cuestionamiento a las decisiones de la autoridad municipal de planeación y urbanismo presentado a nombre de la comunidad de vecinos afectada.

(..) el Congreso de la República puede establecer directrices generales básicas que encaucen el ejercicio de las atribuciones impositivas municipales, sin que quepa interpretar, como se hace en el memorial de objeciones, que se esta gravando la propiedad inmueble y vulnerando la autonomía municipal en esta materia.

(..) La norma de la iniciativa no contempla tarifas tributarias denominadas, no inhibe la potestad de los concejos municipales en materia impositiva, ni destina o desvía los ingresos municipales hacia otras entidades territoriales.

(..) el derecho de acceso a la administración de justicia tiene su base constitucional en los artículos 40-6 y 229 y por ninguna parte se ve que el establecimiento de una regla interna de mayoría del 75% de los miembros de la Asamblea General de Copropietarios de la Unidad Inmobiliaria y a una competencia también interna de la Unidad Inmobiliaria para impugnar los actos administrativos de las autoridades de Planeación y Urbanismo a nombre de la Unidad Inmobiliaria Cerrada vulnere el ordenamiento jurídico”.³

La objeción presentada por el Presidente de la República, contra el texto del artículo 42, no prosperó. Esta Corporación estimó que el artículo 42 del proyecto no desconocía el imperativo constitucional de que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, porque no los privaba de esta facultad, sino que se limitaba a establecer que para las zonas que conforman el llamado espacio público interno la tarifa del impuesto predial debía ser menor que la aplicable a las unidades privadas; prevención que la Corte encontró justificada en la Constitución Política. Dijo al respecto:

“(..) No resulta irrazonable ni desproporcionado, antes por el contrario consulta finalidades constitucionales que son válidas, el establecimiento en el art. 42 de las aludidas restricciones a la autonomía de los municipios para establecer impuestos, mas aún cuando con ellas se satisface o persigue un interés de alcance general y la consecución de un objetivo de mayor valor social que el que pueda representar el tratamiento tributario uniforme de las áreas que componen las unidades inmobiliarias cerradas.

La competencia privativa que tienen los municipios para gravar la propiedad inmueble no se vulnera con la disposición objetada, porque dicha potestad subsiste en cabeza de aquéllos, en el sentido de que pueden señalar, conforme a la ley, todos los elementos del respectivo tributo, sólo que con el fin de perseguir finalidades constitucionales legítimas se ha dispuesto en la norma comentada el establecimiento de tarifas diferenciales en las condiciones en ellas señaladas, pero que en todo caso deben ser fijadas por la competente autoridad municipal (arts. 313-4 y 338 C.P.).

En conclusión, considera la Corte:

Que no se desconoce la preceptiva del art. 317, en el sentido de que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, pues la norma no les desconoce dicha facultad ni consagra una exención a un impuesto municipal. Pueden los municipios gravar con el impuesto predial los inmuebles correspondientes a las referidas unidades inmobiliarias cerradas, sólo que deben establecer tarifas diferenciales menores con respecto a las zonas que conforma el llamado espacio público interno, lo cual tiene, como se ha visto, una justificación constitucional.

Que en el establecimiento de las referidas tarifas diferenciales las autoridades municipales gozan de plena autonomía. Sin embargo, en su determinación deben obrar con criterios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad que consulten los intereses municipales y de la comunidad. Por lo tanto el uso desviado de esta facultad, atentatorio contra los intereses públicos sociales puede dar lugar al uso de la acción pública de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Es en razón de las anteriores reflexiones que la Corte considera infundadas las objeciones del Gobierno a la norma del art. 42 del proyecto.”⁴

De otra parte, esta Corporación consideró fundadas las objeciones esgrimidas por el Presidente de la República para oponerse al artículo 44 del proyecto, a que nos venimos refiriendo, porque la exigencia de que la autorización para impugnar los actos administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias definitivas, se otorgara con el 75% de los votos de los miembros de la Asamblea de Copropietarios, por ser onerosa y excepcional, desconocía los artículo 29 y 229 de la Constitución Política. Se pronunció así la Corporación:

“Un derecho se coarta no sólo cuando expresamente o de manera abierta se impide u obstruye su ejercicio, sino, de igual modo, cuando de alguna manera y a través de diferentes medios, se imponen condicionamientos o exigencias que anulan o dificultan en extremo la posibilidad de su ejercicio o la forma para hacerlo efectivo.

Cuando la Constitución consagra el derecho fundamental en favor de toda persona para acceder a la administración de justicia, es decir, el derecho público abstracto de ejercer los actos de postulación necesarios para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado y a que se tramite y resuelva la pretensión que se formula, en principio, no establece directamente cortapisas que lo disminuyan o limiten, sino que defiere al legislador la definición de los tipos de acciones, las condiciones objetivas y subjetivas para su ejercicio, la oportunidad en que pueden ser instauradas etc., pues aquél le compete según el art. 29 de la Constitución determinar el juez o tribunal competente para conocer de dichas acciones y las formas propias de cada juicio que deben ser observadas.

En el establecimiento de las formas propias de cada actuación judicial, que comprende así mismo la regulación de las diferentes acciones, el legislador debe tomar como punto de referencia la realidad social y extraer de ellas reglas útiles que hagan expedito y eficaz el derecho de acción. Por lo tanto, si bien el legislador goza de libertad para establecer las formas procesales, en el diseño de éstas deben observarse los criterios de razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad. No son válidas constitucionalmente, en consecuencia, aquéllas formas procesales que se desvían de dichos criterios y que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción.

Considera la Corte que la norma del art. 44 del proyecto es inconstitucional por las siguientes razones:

La consagración de una mayoría de las dos terceras partes de los votos de los copropietarios de una unidad inmobiliaria cerrada, para obtener la autorización de impugnar las decisiones de las autoridades de planeación y urbanismo, resulta a todas luces irracional y desproporcionada, porque significa la consagración de un sistema específico y excepcional para la impugnación de los referidos actos administrativos subjetivos, que desconoce la realidad social y particularmente la forma como operan en la práctica las asambleas de copropietarios, en las cuales el ausentismo de sus miembros es la regla de conducta

constante. Con mucha dificultad y luego de más de una citación, por lo menos, se logra que concurren a ella el número mínimo para llevar a acabo la respectiva sesión.

Conseguir la aquiescencia del 75% de los miembros de la asamblea, como lo prevé la norma, es casi un imposible. Por ende, la exigencia del proyecto configura, en la práctica, la negación del derecho de acción para impugnar dichas decisiones.

Dice el Procurador en su concepto que la norma en referencia no prohíbe a las demás personas naturales o jurídicas, acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio de las acciones que regula el código de la materia, que dicha norma lo que hace es establecer una regla de funcionamiento interno de las unidades inmobiliarias cerradas y que al “imponer un consenso entre los propietarios, como condición previa para demandar a las mencionadas autoridades, se explica en cuanto se trata de intereses que afectan a una comunidad y, además, atendiendo a la trascendencia que implica el hecho de oponerse a las autoridades públicas”.

No comparte la Corte el criterio del señor Procurador, por varias razones:

El Código de lo Contencioso Administrativo regula en los arts. 84 y 85, de modo general, las condiciones bajo las cuales toda persona puede hacer uso de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. Igualmente, establece los requisitos de procedibilidad para el ejercicio de las referidas acciones.

El legislador bien puede consagrar requisitos o condiciones para el ejercicio de dichas acciones en ciertos casos, distintos de los previstos en el referido [C]ódigo, pero como se dijo antes la respectiva regulación debe obedecer a criterios de razonabilidad, racionabilidad, proporcionalidad y finalidad, que justifiquen objetivamente el trato diferenciado y que no consagren discriminaciones lesivas del derecho a la igualdad.

Se viola en el presente caso el derecho a la igualdad, cuando desatendiendo los aludidos criterios el legislador impone a las personas jurídicas que constituyen las unidades inmobiliarias cerradas una carga procesal onerosa y excepcional que no se exige a las demás personas que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrado.

A juicio de la Corte, la norma revela un paternalismo excesivo, si lo que persigue es la

protección del patrimonio de las mencionadas unidades, en el sentido de que el ejercicio de las acciones contencioso administrativas que pueden conllevar la asunción de gastos, algunas veces considerables, debe contar con la aprobación de una mayoría calificada. Pero dicho tratamiento, no se justifica constitucionalmente en la medida en que cercena el derecho a la acción contencioso administrativa.

Además, dicha norma consagra una injerencia excesiva y desproporcionada del legislador en el ámbito del derecho de asociación, si se tiene en cuenta que como personas jurídicas son las propias unidades cerradas las que deben determinar, según lo establezcan sus propios estatutos, la conveniencia y las condiciones bajo las cuales ejercitan el derecho de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Avalar la referida norma, implicaría legitimar una intervención indebida en el manejo y administración de dichas unidades, pues el establecimiento de las reglas o procedimientos de gestión de sus propios intereses sólo a ellas compete.

No cabe duda, entonces, que la norma objetada quebranta los artículos 29 y 229 de la Constitución Política. Por consiguiente se declarará fundada la objeción.”⁵

Así las cosas, el texto del artículo 42 del Proyecto de Ley N° 258/96 Senado -31/95 Cámara, tal y como fue estudiado por la Corte, ante la insistencia del Congreso, se convirtió en el artículo 41 de la Ley 428 de 1998; mientras que, como se declararon fundadas las objeciones presidenciales formuladas contra el artículo 44, el texto inicial fue modificado por el Congreso Nacional y remitido a ésta Corporación para decisión definitiva.

La reforma consistió en omitir la exigencia de la mayoría calificada del 75% para que la Asamblea de Copropietarios autorice la impugnación de los actos administrativos que den aprobación y licencias definitivas, en reemplazo se trasladó a los estatutos de las mismas unidades ya no la autorización, porque ésta no se menciona, sino la definición de “criterios y condiciones para impugnar los Actos Administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias definitivas.” La Corporación encontró ajustada a la Constitución ésta modificación. Al respecto se dijo lo siguiente:

“(..) La norma inicial del proyecto, objetada por inconstitucional y sobre la cual recayó la decisión de la Corte, estaba concebida en los siguientes términos:

“Artículo 44. Situaciones jurídicas subjetivas. Las autorizaciones para impugnar los actos administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias definitivas sólo podrán darlas la Asamblea General de Copropietarios con el voto de por lo menos el 75% de sus miembros.”

3. En acatamiento del fallo de la Corte el Congreso reformó el artículo 44 del dicho proyecto, de la siguiente manera:

“Artículo 44. Situaciones jurídicas subjetivas. Los Estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas definirán los criterios y condiciones para impugnar los actos administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias definitivas.”

4. Analizada la norma transcrita, la Corte la encuentra ajustada a la Constitución Política. Por lo tanto, procederá a declarar su exequibilidad definitiva.”⁶ (Subrayado fuera del texto).

Por lo anterior, en esta providencia no se entrará a considerar el cargo dirigido en la demanda contra el artículo 41 de la Ley 428 de 1998, por desconocer los artículos 1°, 13, 136, 158, 287, 294, numeral 4° del artículo 313, 317 y 338 de la Constitución Política ya que el motivo de la violación lo hizo consistir la actora en que se desconocía la facultad autónoma de los municipios para gravar la propiedad inmueble, y este cargo coincide con la objeción de inconstitucionalidad presentada por el Presidente de la República en contra del artículo 42 del Proyecto de Ley, cargo que además fue ampliamente estudiado y declarado improcedente, mediante sentencia C-346 de 1997; no solo en relación con el artículo 317, invocado en el escrito de objeciones, sino también con respecto de las otras disposiciones constitucionales en las cuales la demandante encuentra regulada la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

Sin embargo, se estudiarán los otros cargos formulados en la demanda contra la norma en mención, por desconocer los artículos 13, 158 y 363 de la Constitución Política, por cuanto con relación a estos no ha operado el principio de la cosa juzgada constitucional, porque el Presidente de la República no fundamentó en ellos su objeción y sobre ellos, obviamente, no se pronunció la Corte en la referida sentencia.

De otra parte, la Corporación deberá pronunciarse respecto de la constitucionalidad del artículo 43 de la ley en estudio, porque la mayoría calificada que la autorización para

impugnar los actos administrativos requería, y que condujo a la Corte a considerar procedente la objeción, fue suprimida; empero, la norma que la reemplazó y que debe estudiarse difiere sustancialmente a la objetada, de tal suerte que no pueden aducirse efectos de cosa juzgada que impidan la decisión de la Corte.

3. Materia sujeta a examen

3.1. Análisis del cargo formulado contra los artículos 6°, 27 y 41 de la ley en estudio, por desconocer el principio de unidad de materia, a que se refiere el artículo 158 de la Constitución Política.

En primer término, resulta necesario explicar que la Corte no se pronunciará respecto de la pretensión de que se declare inconstitucional el artículo 27 de la ley en comento, por desconocer el principio de unidad de materia, porque en la demanda no se encuentra argumentación alguna que sustente el pretendido quebrantamiento y correspondía a la actora no solo invocar la inexequibilidad de la disposición por desconocer el artículo 158 de la Constitución Política, sino, además, exponer las razones o motivos de la violación.

Por consiguiente, corresponde analizar si le asiste razón a la actora para demandar la inconstitucionalidad de los artículos 6° y 42 de la Ley 428 de 1998, porque, a su juicio, quebrantan el principio constitucional de unidad de materia. Argumenta que el epígrafe de la Ley 428 enuncia que se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal y que las disposiciones acusadas regulan aspectos urbanísticos o fiscales.

La Corte ha considerado que el principio de unidad de materia, al cual deben someterse todas las leyes, no es un requisito de simple forma por cuanto propende porque el articulado de todas las leyes guarde entre sí una relación sustancial, atendiendo las necesidades de claridad, profundidad y totalidad que desde la perspectiva de su órgano creador requieran, para que el asunto objeto de regulación integre la normatividad y cumpla la finalidad buscada. 7 Resulta pertinente recordar, además, que la jurisprudencia de ésta Corporación ha sostenido que la unidad de materia es un principio que aboga por la correspondencia de los contenidos, no por el sometimiento puramente formal al título o epígrafe elegido⁸; de tal manera que, lo relevante es establecer la identidad sustancial del tema, para así poder concluir si el título y el contenido guardan correspondencia entre sí (Arts. 158 y 169 C.P.);

porque “si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”⁹.

Así las cosas, se deberá realizar un análisis de todo el articulado de la Ley 428 de 1998, desde el epígrafe, con el propósito de extraer la temática desarrollada por el legislador, a fin de determinar si las disposiciones controvertidas guardan relación tanto con la materia que a lo largo del articulado se desarrolla, como con el título que la delimita¹⁰.

En el artículo 1°, de la ley en estudio, se enuncian sus objetivos. Expresa la disposición que estos consisten en establecer principios generales para el desarrollo y funcionamiento de las unidades inmobiliarias cerradas, reglamentar los derechos y obligaciones de los copropietarios con respecto a su municipio o distrito, organizar el funcionamiento de estas unidades en procura de una mejor calidad de vida y convivencia armónica de los copropietarios, moradores y usuarios y, por último, establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales.

El artículo 2° consagra tres principios generales para el desarrollo y funcionamiento de las unidades inmobiliarias cerradas: la función social de la propiedad inmueble, la función urbanística de la misma y el respeto al carácter privado de las áreas independientes.

Las unidades inmobiliarias cerradas se definen en el artículo 3°, como conjuntos de edificios, casas y, en general, construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas verdes y disfrute visual. Agrega que los copropietarios participan proporcionalmente en el pago de las expensas comunes y aclara que su acceso se encuentra restringido por cerramiento y controles de ingreso.

El artículo 4° se refiere a la propiedad de las zonas comunes y la manera de determinarla. El artículo 5° clasifica las unidades inmobiliarias en pequeñas y grandes según su dimensión; para las grandes permite organizaciones peculiares, normas de comportamiento y procedimientos para solución de conflictos.

Los artículos 6°, 7°, 8° y 9° distinguen entre uso del suelo predominante, compatible y restringido. Regulan la determinación del uso del suelo compatible además, establecen los requisitos y condiciones para restringir el uso e imponer condiciones para su ejercicio.

En los artículos 15 a 24 se distinguen las áreas de circulación, recreación, uso social, zonas verdes, de servicios, parqueaderos, espacio público interno y espacio público adyacente. Se exige cerramiento transparente para las unidades inmobiliarias cerradas que se autoricen a partir de la vigencia de la ley y se permite, mediante regulación interna, el aprovechamiento y explotación de las zonas comunes.

Los artículos 25 a 29 imponen a propietarios y moradores el cumplimiento de obligaciones y deberes con sus vecinos y con el municipio del cual forman parte, para lo cual: establecen los requisitos para realizar reformas arquitectónicas y estéticas, se refieren a las consecuencias que acarrea el cambio de conformación urbanística, determinan la sujeción a niveles tolerables de inmisiones externas y traslada a las autoridades sanitarias, urbanísticas, de policía, a los estatutos y autoridades internas de la unidad, la determinación de los niveles de interferencias ponderables e imponderables, disponen que la tramitación de licencias para reformas en fachadas y zonas comunes requiere la autorización previa de la Asamblea, exoneran de cumplir este requisito a quienes pretendan adelantar reformas internas y permite a los conjuntos de edificios, casas y demás construcciones, que comparten elementos estructurales y arquitectónicos, solicitar licencia para convertirse en unidad inmobiliaria cerrada o para dejar de serlo, siempre y cuando no se afecte el espacio público existente y lo solicite un número no inferior al 80% de sus propietarios.

Los artículos 30 a 34 se destinan a regular la "Participación comunitaria". El articulado se detiene en los derechos y obligaciones de los moradores, relaciona las autoridades internas, les permite a éstas adelantar procesos internos de concertación para solucionar conflictos y las autoriza para tomar medidas temporales, con miras a solucionar problemas específicos de convivencia.

Los artículos 35 a 41 se destinan a la regulación de las obligaciones económicas de propietarios y moradores con la unidad inmobiliaria cerrada, con las empresas públicas domiciliarias y con el fisco. Regulan además, las obligaciones de la dicha unidad con el mantenimiento, reparación y mejora de las zonas comunes y del espacio público interno.

En los artículos 42 a 48 se reconocen los derechos adquiridos de las unidades inmobiliarias cerradas y de sus propietarios, se regulan las condiciones para impugnar actos administrativos relativos a “aprobaciones y licencias definitivas”, se previene sobre la necesidad de indemnizar, por motivo de expropiación, tanto a los propietarios como a la unidad cuando se produzca la desmembración del conjunto, se ordena a las unidades inmobiliarias cerradas adecuar sus reglamentos a las previsiones de la ley, se dispone que en caso de incompatibilidad entre los reglamentos y la ley prevalecerán las disposiciones legales y se determina que las disposiciones de la ley, en lo que no contradigan las normas especiales, se aplicará en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Por lo anterior, la Corte considera que la Ley 428 de 1998 no regula una forma específica de propiedad privada, sino que adiciona y reglamenta el régimen aplicable “a las construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente que comparten elementos estructurales y constructivos” (Arts. 3 y 29) con el entorno urbano (Art. 1 y 25), con el objeto de establecer los principios generales para su desarrollo y funcionamiento (Arts. 1 y 2), reglamentar los derechos y obligaciones de los copropietarios respecto a su municipio o distrito y organizar su funcionamiento para procurar una mejor calidad de vida y una convivencia armónica de copropietarios, moradores y usuarios (Art. 1°).

A la anterior conclusión se llega analizando el contenido de la Ley 428, puesto que todo el articulado, la disposición que regula su objeto (Art.1°), los principios que la inspiran (Art. 3°), los sujetos a los cuales se dirige (habitantes, usuarios, propietarios, copropietarios, tenedores, moradores, vecinos), las normas relativas a la regulación del uso del suelo y del espacio público (Arts. 6 a 24), las disposiciones destinadas a reglamentar la licencia para ejercer el derecho a edificar (Arts. 25 a 29), como también los artículos que regulan mecanismos de gestión urbana como son la expropiación, la cooperación, la participación y la compensación (Arts. 30 a 44), demuestran con claridad que, contrario a lo afirmado por la actora, la ley no regula ninguna forma específica de propiedad privada sino aspectos de ordenamiento, actuación y disciplina urbana, a los cuales se deben someter todos los que, de una u otra forma, se relacionan de forma permanente o circunstancial con aquellos inmuebles que, por tratarse de construcciones que comparten elementos estructurales y constructivos, se denominan “unidades inmobiliarias cerradas”.

Resulta pertinente destacar que, si bien es cierto los conjuntos inmobiliarios y demás

construcciones que comparten elementos estructurales y constructivos, cuyos copropietarios participan proporcionalmente en el pago de las expensas comunes y tienen acceso restringido, entre nosotros, generalmente, están sometidos al régimen denominado propiedad horizontal, no por esto se puede decir que la ley restrinja sus disposiciones a los inmuebles sometidos a esta forma de propiedad privada inmueble y que, en consecuencia, el articulado de la Ley que regula aspectos urbanísticos deba retirarse del ordenamiento por quebrantar el principio de unidad de materia. Porque, además de que uno solo de los artículos, por su contenido, podría decirse que es propio del régimen de propiedad horizontal¹¹, lo genérico de la definición de unidad inmobiliaria cerrada (Art. 3), como también la facilidad para acceder a la denominación (Art. 29), hacen aplicable su articulado a todas las construcciones con el único requisito de que compartan algunos elementos, sin que interese para el efecto la denominación elegida o el régimen adoptado, puesto que para hacer realidad los objetivos perseguidos y aplicar los principios de la Ley, tanto la denominación como la regulación a la cual se somete el inmueble resultan indiferentes.

Aún mas, los inmuebles sometidos a propiedad singular comparten elementos estructurales y arquitectónicos¹², circunstancia que los obliga a responder proporcionalmente por gastos y expensas¹³, los inmuebles adquiridos o controlados por personas jurídicas o entes colectivos pueden compartir estos elementos, porque incluso la misma Ley prevé que puede haber zonas o áreas dentro de la unidad inmobiliaria cerrada de propiedad de la persona jurídica y otras que no lo sean, lo cual significa que unas y otras tendrían entre sí derechos concurrentes. De otra parte, los inmuebles sometidos o no a una regulación específica de propiedad, pueden estar controlados por poseedores o por propietarios y compartir elementos, toda vez que para las viviendas de interés social se ha previsto una independencia entre las mejoras construidas en predio ajeno y el resto del inmueble ¹⁴, de lo cual se deduce que, sin que interese el régimen de derecho privado a que se encuentren sometidas, a todas las “construcciones” que “compartan elementos estructurales y constructivos”, les es aplicable la Ley 428 de 1998.

Asimismo, en las ponencias para primero¹⁵ y segundo debate¹⁶ adelantados en el Senado de la República, para someter a su conocimiento y aprobación el proyecto de Ley número 258 de 1996 Senado y 031 de 1995 Cámara, que dieron origen a la Ley en estudio, se desconoció lo que en un principio parecía estar destinado a regular la propiedad horizontal¹⁷, porque no se hizo ninguna mención a la titularidad o forma de dominio que

recae sobre los inmuebles, sino que la exposición de motivos se refirió, únicamente, a la importancia de la propuesta como contribución a la moderna concepción del urbanismo y se detuvo en la necesidad de integrar efectivamente las comunidades urbanas entre sí y con el entorno, para formar ciudad¹⁸.

Lo entendió así ésta Corporación al pronunciarse respecto de las objeciones presidenciales a que se ha hecho referencia:

“La ley de la cual hace parte la norma objetada, tienen por objeto establecer los principios generales para el desarrollo y funcionamiento de las unidades inmobiliarias cerradas y la reglamentación de los derechos y obligaciones de los copropietarios con respecto al municipio o al distrito, organizar su funcionamiento para procurar una mejor calidad de vida y la convivencia armónica de éstos, los moradores y los usuarios y “establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales”, con arreglo a los principios generales de la función social de la propiedad, la función urbanística y el respeto a la privacidad aunque con limitaciones para garantizar un grado de aislamiento acústico y visual de las áreas respectivas. La función social implica la provisión de áreas suficientes para atender las necesidades de las personas y su relación con la comunidad, tales como la circulación, recreación, reunión y disfrute social ; la protección y conservación ambiental, la armonía estética del conjunto urbano ; y la función urbanística, la integración funcional, ambiental y espacial de las construcciones con el entorno, así como el acatamiento de las normas urbanísticas de planeación y de construcción municipales.

En las circunstancias anotadas, es preciso considerar que si bien el art. 42 alude al impuesto predial y a las contribuciones de valorización, tiene una relación íntima con la materia urbanística, en cuanto alude al llamado espacio público interno para efectos de determinar que deben existir en relación con éste para efectos del pago del impuesto predial y de las contribuciones de valorización tarifas diferenciales menores a las que corresponden a las áreas privadas, aspecto aquél que constituye materia de reserva de ley.”¹⁹ (Subrayado fuera del texto).

De ahí que no le asista razón a la actora, cuando afirma que los artículos 6° y 41 de la ley en estudio deben ser declarados inconstitucionales porque quebrantan el principio de la unidad de materia. Al respecto, la Corte observa que el artículo 6° es una disposición de

ordenamiento urbano dirigida a definir el uso de suelo predominante con el objeto de imponer a los inmuebles condiciones y exigencias de usos complementarios acordes con el impacto del inmueble con el entorno; disposición acorde con la función social y ecológica de la propiedad inmueble, enunciada como principios de la ley en el artículo 2°. Por lo tanto, por este cargo, la disposición en estudio deberá declararse constitucional.

De otra parte, el artículo 41 permite acudir a la compensación que es un mecanismo de gestión urbana, porque, al disponer que “Las Unidades Inmobiliarias Cerradas pagarán el impuesto predial y las contribuciones de valorización correspondientes a zonas comunes y al espacio público interno conforme a tarifas diferenciales menores a las tarifas de áreas privadas”, se busca equilibrar la situación patrimonial de los titulares de aquellos bienes cuya utilización, por razones de aprovechamiento urbano, de una u otra forma deberá ser compartida. De ahí que para la Corte esta disposición guarde relación directa con el objeto de la ley y con sus principios, lo cual conlleva que, al igual que en el caso anterior, el cargo por violación del principio de unidad de materia, contra el artículo 41 de la ley en estudio, no pueda prosperar.

No obstante, no escapa a la Corte la imprecisión del título utilizado por el legislador para rotular su articulado, porque el elegido da a entender, y -así lo comprendieron la actora y algunos intervinientes-, que la integración de los inmuebles con el entorno urbano, que la misma regula, se restringe a los inmuebles sometidos a propiedad horizontal, lo cual es ajeno a la realidad, puesto que, como quedó explicado, sus disposiciones se refieren a inmuebles en general, sin interesar la titularidad, por esto se alude insistentemente a propietarios, copropietarios, tenedores, habitantes, usuarios, moradores y vecinos.

Así las cosas, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 169 de la Constitución Política, el cual pretende que el título delimite el contenido de la ley que precede, con el objeto de contribuir a erradicar la incertidumbre de las normas permitiendo que desde su iniciación se pueda percibir su contenido, para que puedan ser conocidas, exigidas y aplicadas, la Corte debe precisar que la ley en mención no adiciona y reglamenta, únicamente, lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal, sino que se trata de una regulación aplicable a toda clase de construcciones que compartan elementos constructivos y estructurales, con el objeto de integrarlas al entorno urbano.

3.2. Análisis del cargo formulado contra la expresión “y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales”- Art. 1º de la Ley 428 de 1998-, por desconocer el artículo 58 de la Constitución Política.

Se afirma en la demanda que como la propiedad horizontal es una forma de dominio o propiedad privada no vinculada con las formas de propiedad solidaria o asociativa, se desconoce el artículo 58 del ordenamiento constitucional, cuando se imponen áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales, a las unidades inmobiliarias cerradas.

La Corte desestimará el cargo formulado puesto que el derecho de propiedad, en su acepción genérica de derecho patrimonial, está garantizado en nuestra Constitución Política de conformidad con el contenido y alcance que los principios del mismo ordenamiento consagran y con los lineamientos, modalidades o limitaciones establecidos por el legislador. Por lo anterior, imponer a las construcciones la obligación de disponer de áreas comunes de servicios sociales necesarios, no tiene porque considerarse contrario a la garantía constitucional de la propiedad privada.

No debe olvidarse que toda gestión urbana, y así debe llamarse a la utilización del derecho a edificar, debe estar enmarcada dentro de una propuesta ecológica, la cual exige que se incorporen a ella los distintos grupos humanos, tanto los que constituyen la estructura formal básica de los inmuebles -propietarios, tenedores, moradores, visitantes, transeúntes etc.-, como aquellos que concurren con éstos a conformar el entorno cultural, -moradores, colindantes, vecinos, transeúntes, etc.-. Por esto no escapa a la Corte la bondad de la disposición que se estudia, en la cual se pretende que los inmuebles concurren a conformar el ámbito cultural urbano que concentra a personas, intereses y actividades, con miras a lograr que el espacio público urbano constituya un todo armónico.

Al respecto no sobra advertir sobre las dificultades que se presentan en nuestras ciudades debido a su crecimiento inarmónico, como tampoco la circunstancia de que, en muchos casos, ésta falta de armonía se debe a la errónea concepción de que cerrar es suficiente para configurar un espacio propio y que propiedad es sinónimo de aislamiento, porque, los espacios urbanos que así se conformaron no consiguieron aislarse, sino construir aglomerados conflictivos, empero hoy se considera que el cerramiento es un elemento

fundamental para lograr la interrelación urbana.

De suyo, los propietarios, copropietarios, tenedores, moradores, usuarios o visitantes, tanto de complejos inmobiliarios como de construcciones simples, comparten, en mayor o en menor grado, elementos comunes y recursos escénicos o paisajistas; de tal manera que la expresión en estudio no infringe la Constitución Política, antes por el contrario, la desarrolla. No puede entenderse de otra manera la exigencia de que existan áreas en las cuales se garanticen los derechos e intereses de todos aquellos que de una u otra manera se relacionan con el inmueble y que éstas, además, respeten el carácter privado de las unidades independientes²⁰; porque en estos espacios será donde se relacionen sus habitantes con la comunidad, donde se haga efectiva la protección y conservación ambiental y donde se materialice la armonía estética del conjunto urbano, permitiendo así la integración funcional, ambiental y espacial de las construcciones con el entorno²¹, haciendo realidad, de esta manera, la función social y ecológica de la propiedad privada (artículo 58 C.P.), el imperativo constitucional que obliga al Estado a velar por el espacio público (artículo 82 C.P.) y la obligación de los particulares de obrar conforme al principio de solidaridad social y el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país (numerales 2 y 8 artículo 95 C.P.).

Así las cosas, los cargos formulados contra la expresión “y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales”, que hace parte del artículo 1° de la Ley 428 de 1998, no desconoce el artículo 58 de la Constitución Política sino que lo desarrolla ampliamente, de tal manera que, por este cargo, ha de declararse constitucional.

3.3. Examen del cargo contra la expresión “espacios públicos”, contenida en el párrafo del artículo 3° de la Ley 428 de 1998, por desconocer el artículo 82 de la Constitución Política

En la demanda se afirma que la expresión “espacios públicos”, que hace parte del párrafo en estudio, quebranta el artículo 82 de la Constitución Política, porque la actora estima que el Estado incumple con la obligación constitucional de velar por la integridad del espacio público, cuando la ley afirma que el espacio delimitado por las unidades inmobiliarias cerradas es de dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica que integra la copropiedad.

Para entrar a resolver sobre la constitucionalidad de la norma la Corte deberá, en primer término, dilucidar qué se entiende por “espacios públicos” dentro del contexto en el cual fue empleada la expresión, puesto que algunos de los intervinientes aseveran que el espacio público al cual se refiere la ley difiere del protegido por el artículo 82 de la Constitución Política y, de ser así, el cargo no debe prosperar puesto que la inalienabilidad de los bienes puede ser dispuesta por el legislador de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política.

Al respecto se observa que el párrafo del artículo 3° utiliza la expresión controvertida para completar la definición de la unidad inmobiliaria cerrada. Expresa la disposición que “Las áreas de circulación, de recreación, de uso social, zonas verdes y los espacios públicos, son de dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica que integra la copropiedad.”

Por lo anterior, para la Corte la expresión “ espacios públicos”, contrario a lo afirmado por la actora, no desconoce el artículo 82 de la Constitución Política puesto que aunque no sea muy afortunada, debido a que en el ordenamiento jurídico se utiliza en singular para hacer referencia al vacío que se llena con todos los elementos, cualquiera sea la destinación, uso y titularidad, que concurren con los recursos escénicos y paisajistas a conformar el entorno urbano- Art 5° Ley 9 de 1989-, esta simple impropiidad no implica que la disposición deba excluirse del ordenamiento jurídico, sino que, en aplicación del principio de conservación del derecho, podrá mantenerse en él con su correcto entendimiento.

Así las cosas, ha de entenderse que “los espacios públicos”, sometidos al dominio inalienable e imprescriptible de la persona jurídica, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 3° de la Ley 428, no es el vacío sino el conjunto de elementos que conforman la unidad inmobiliaria cerrada, de propiedad de la persona jurídica que la integra y que, además, están destinados al uso de todos. No se trata, entonces, de la misma entidad conceptual definida por el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, ni la que somete a especial protección y vigilancia del Estado el artículo 82 de la Constitución Política, circunstancia que de suyo hace el cargo formulado improcedente, porque, como se dijo, la actora argumenta que la expresión desconoce esta disposición.

3.4. Examen del cargo formulado contra los artículos 1°, parcial, 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998, por desconocer la facultad asignada a los municipios de reglamentar el uso del

suelo.

La actora afirma que los artículos 1°, parcial, 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998 quebrantan el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política, porque reglamentan el uso del suelo y, a su juicio, esta facultad ha sido conferida a los municipios. De otra parte, algunos de los intervinientes sostienen que esta competencia también ha sido conferida al Estado, que por tanto, la expresión no es inconstitucional, porque cuando la ley establece los principios y señala las pautas a las cuales debe someterse el municipio para ejercer su facultad constitucional de reglamentar el uso del suelo, respeta su autonomía y ejerce una facultad constitucional que le es propia.

En consecuencia, corresponde determinar si es privativa del municipio la competencia de reglamentar el uso del suelo, porque de no serlo los cargos no pueden prosperar.

En el caso que nos ocupa el órgano legislativo del poder público reglamentó el uso del suelo urbano para el caso concreto de las unidades inmobiliarias cerradas, con el objeto de que los inmuebles que se integran por la existencia de elementos arquitectónicos y funcionales comunes se armonicen con el medio ambiente urbano, armonización que -como se dijo- resulta acorde con los objetivos de la ley en estudio -Art. 2° Ley 428- y con el artículo 58 de la Constitución Política.

Por lo anterior, no le asiste razón a la actora al demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1°, parcial, 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998, basada en que el órgano legislativo desconoció la facultad constitucional asignada al municipio de reglamentar el uso del suelo, porque la misma disposición que la actora considera vulnerada es la que faculta al Congreso Nacional para dictar leyes capaces de establecer lineamientos generales que permitan a los municipios ordenar sus respectivos territorios de manera acorde con una perspectiva general, la que es dable imponer únicamente a las autoridades del orden nacional.

En consecuencia, la expresión “establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales”, que hace parte del artículo 1°, y los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998 que reglamentan el uso del suelo “predominante, complementario, compatible y restringido” de las unidades inmobiliarias cerradas, no desconocen sino que por el contrario le dan cabal aplicación al numeral 7° de la Constitución

Política y por tanto deberán declararse constitucionales.

3.5. Examen del cargo contra el artículo 27 de la Ley 428 de 1998.

La actora considera que el artículo 27 de la ley en estudio desconoce los artículos 6° y 158 de la Constitución Política. Al analizar los cargos formulados contra la norma en mención, por desconocer el principio de unidad de materia, se explicó porque no se haría ningún pronunciamiento al respecto. Corresponde en este aparte analizar si procede estudiar la acusación de conformidad con la cual la norma quebranta el artículo 6° del Ordenamiento Superior. Se dice al respecto en la demanda:

“La norma acusada establece: “Artículo 27. Conformación urbanística. El cambio en la conformación urbanística del entorno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas conllevará el cumplimiento de exigencias exoneradas y así mismo podrá permitir la transformación de áreas internas o externas para otros usos” (Negrillas no originales). Las acciones urbanísticas están definidas en la Ley 388 de 1997 y no se entiende como una norma de carácter especial, como la Ley 428 de 1998, establece conceptos incomprensibles como el texto transcrito, cuya cobertura debe limitarse a los conjuntos inmobiliarios cerrados sometidos al régimen de propiedad horizontal”. Y agrega: “La norma acusada se considera inconstitucional puesto que establece obligaciones incomprensibles que vulneran el Estado Social del Derecho, la prevalencia de un orden justo y coloca a los particulares en la imposibilidad de cumplir la ley, deber que les corresponde por disposición constitucional.(..)”

Para la Corte resulta claro que la expresión “conllevará el cumplimiento de exigencias exoneradas” indica que el artículo acusado es solo un aparte de un enunciado jurídico que requiere para su comprensión, y por ende correcta aplicación, concatenarse con las disposiciones de la misma ley, que exoneran del cumplimiento de requisitos (Arts. 5° a 14). La falencia en la estructuración de la proposición, por parte de la demandante, no solo la hace incomprensible, sino que impide realizar respecto de ella un juicio de constitucionalidad.

Por lo expuesto y habida cuenta de que no se puede realizar un juicio de inconstitucionalidad respecto de algunos elementos de una disposición, sino que se requiere analizar y decidir en relación a una proposición jurídica completa²² y, además, por cuanto la referencia que se

hace en la demanda a las acciones urbanísticas definidas por la Ley 388 de 1997 no guarda ninguna relación con el cargo que se estudia, la Corte, al igual que lo decidido en el numeral 3.1 de esta providencia, deberá declararse inhibida para fallar en relación a la pretendida inconstitucionalidad del artículo 27 de la Ley 428 de 1998.

3.6. Examen del cargo contra el artículo 41 de la Ley en estudio, por desconocer el principio de igualdad y equidad tributaria.

La Corte deberá establecer si le asiste razón a la actora al demandar la inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley 428 de 1998, por quebrantar los artículos 13 y 363 de la Constitución Política; teniendo en cuenta que la accionante argumenta i) que al separar los bienes comunes de los bienes privados para distribuir la carga por estos mismos gravámenes, se castiga a las unidades privadas con doble tributación y ii) cuando se impone el gravamen del impuesto predial y la contribución por valorización al espacio público interno se grava al propio municipio.

3.6.1. Corresponde a la Corte, en primer término, determinar si le asiste razón a la actora al solicitar la inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley en estudio, porque, al decir de la demanda, gravar las zonas comunes que conforman las unidades inmobiliarias cerradas con impuesto predial y contribución por valorización, es imponer doble carga fiscal a los bienes privados de las mismas unidades.

Por consiguiente deberá dilucidarse qué se entiende por zonas comunes, puesto que en el articulado de la ley en estudio se utilizan indistintamente los términos: elementos, áreas y zonas comunes. También deberá aclararse si esta denominación se refiere necesariamente a la propiedad horizontal o puede utilizarse para distinguir aquellos bienes y elementos que comparten las construcciones, sin distingo del régimen al cual se encuentra sometido el inmueble.

En el régimen de propiedad horizontal se distinguen los bienes de los servicios comunes, y esta distinción puede aplicarse por analogía a aquellos inmuebles de conformación arquitectónica y régimen jurídico similar, porque lo que es esencial a la propiedad horizontal no es la existencia de los bienes comunes, sino que éstos sean anejos a las unidades privadas y que éstas tengan salida independiente a la vía pública -Ley 182 de 1948, Arts. 1 y 3-. De ahí que por bienes comunes, en el sentido genérico que utiliza el término la Ley sub

exámine, han de entenderse los elementos que, por razones de existencia, seguridad o en general de habitabilidad, un inmueble comparte con otros; mientras que la referencia a servicios comunes se dirige a distinguir el provecho compartido que se obtiene de los bienes comunes o de aquellos bienes privados destinados al uso de todos.

Ahora bien, los bienes comunes pueden serlo por naturaleza o por destino. Los primeros son inherentes a los inmuebles a los cuales acceden, es decir, no se pueden dividir, enajenar, gravar o embargar separadamente del bien del cual hacen parte integrante, porque son anejos a él; mientras que, los bienes comunes por destino si admiten esta separación, por cuanto no son inescindibles con la unidad sino que complementan su mejor uso. Esta distinción resulta de gran utilidad para el asunto en estudio, puesto que, solo los bienes comunes por naturaleza no pueden ser gravados separadamente del bien privado del cual son elementos integrantes; empero, sí pueden gravarse separadamente los bienes comunes, cualquiera sea su denominación, que complementan el uso de los bienes privados sin conformar un todo con ellos.

Así las cosas, se observa que los artículos 3° y 4° de la Ley en estudio, distinguen por su titularidad las áreas de circulación, recreación, uso social, zonas verdes y de servicios, de las zonas comunes. El derecho sobre las primeras se radica en la persona jurídica; mientras que se reconoce que “las zonas comunes” son de propiedad de los titulares de las unidades independientes, en proporción a la participación de su derecho individual en relación al conjunto.

Además, debe aclararse que la persona jurídica puede ser propietaria de unidades independientes o del conjunto como un todo, e incluso conformar su patrimonio con bienes que nada tengan que ver con la unidad inmobiliaria; empero, tal como lo sostuvo la Corporación al resolver sobre la constitucionalidad de las objeciones formuladas al proyecto de ley, solo procede beneficiar a las zonas que conformen el espacio público interno, áreas de circulación, recreación, uso social, zonas verdes y de servicios con la compensación tributaria que la norma en estudio permite; porque habrá de entenderse que los beneficios tributarios por compensación urbana solo pueden otorgarse a aquellos bienes que efectivamente resulten afectados por medidas urbanísticas, para el caso que nos ocupa, aquellos que, además de estar debidamente individualizados y destinarse al uso común, permiten integrar a la unidad con el entorno urbano para formar ciudad, según las normas

que las autoridades municipales expidan al respecto. Se pronunció así la Corporación:

“De otra parte, es necesario considerar, que la obligación de contribuir a los gastos e inversiones del Estado (art. 95 C.P.) debe estar sustentada en conceptos de justicia y equidad, razón por la cual se consultan éstos cuando el legislador permite el establecimiento de tarifas diferenciales menores para las zonas comunes y del espacio público interno, con respecto a las que corresponden a las áreas de dominio privado, pues la institución de aquéllas responden más a los intereses comunitarios prevalentes, que a los intereses privados.

No resulta irrazonable ni desproporcionado, antes por el contrario consulta finalidades constitucionales que son válidas, el establecimiento en el art. 42 de las aludidas restricciones a la autonomía de los municipios para establecer impuestos, mas aún cuando con ellas se satisface o persigue un interés de alcance general y la consecución de un objetivo de mayor valor social que el que pueda representar el tratamiento tributario uniforme de las áreas que componen las unidades inmobiliarias cerradas²³.”

También sobre el mecanismo de la compensación urbana sostuvo la Corte , en otra oportunidad:

“ (..) No obstante, en ocasiones extremas el sacrificio impuesto al interés particular es de tal magnitud que solamente es dable equilibrar la desigualdad mediante una indemnización. La necesidad reconocida en la ley de utilidad pública o interés social puede dar lugar a que el interés particular deba ceder ante el interés general (CP art. 58), evento en el cual la única vía posible de enderezar las cargas y mantener el principio de igualdad es la compensación, si ese desplazamiento supone no una reducción general de los derechos o beneficios de los miembros de la comunidad sino el sacrificio y privación individualizada del derecho de uno de ellos en aras del beneficio general. No proceder así implica exponer al Estado a tener que indemnizar los daños antijurídicos ocasionados por el desconocimiento del principio de igualdad de cargas para los administrados.”²⁴

Ahora bien, le asistiría razón a la actora al demandar la inconstitucionalidad de la disposición, por gravar doblemente a los bienes privados, si todas las zonas denominadas comunes fueran anejas a las unidades privadas. Empero, como esto no siempre es así, porque, tanto en la propiedad horizontal como en otras modalidades de propiedad inmueble compartida

(comunidad, asociación, sociedad etc.) se pueden fijar en los estatutos e individualizar en los planos, elementos, bienes, áreas o zonas que se denominen comunes y no obstante se destinen al uso privado o individual y, lo que es más, los bienes así denominados no necesariamente concurren a conformar el entorno urbano, es decir, no por el hecho de que reciba la denominación de común un bien cumple funciones urbanísticas; por lo tanto, la disposición habrá de declararse constitucional en el entendimiento de que no pueden gravarse separadamente los elementos, cualquiera sea su denominación, que en la valoración de las unidades independientes concurren de manera inescindible.

3.6.2. Para analizar el cargo formulado contra el artículo 41 de la Ley en estudio, por quebrantar el principio de la eficiencia que la Constitución Política reclama para el sistema tributario, al disponer que el municipio se grave así mismo, ha de recordarse que en la sentencia 346/97 la Corte declaró ajustado a la constitución el artículo 42 del proyecto de ley número 258/96 Senado 031/95 Cámara, que se convirtió en el artículo 41, en comento, no se consideraron los cargos que ahora se estudian y además se decidió la objeción presidencial con relación a los inmuebles o zonas integrantes del espacio público; en ningún aparte de la providencia se analizó la inconstitucionalidad de la disposición por hacer recaer las cargas fiscales sobre el espacio público como un todo, porque este cargo no se formuló, ni tampoco fue considerado por el Congreso al insistir en la sanción del proyecto.

No obstante, y con el propósito de establecer gravámenes que cumplan con el principio constitucional de eficiencia, resulta indispensable que los bienes sobre los cuales recae el tributo se encuentren debidamente individualizados, porque tanto el impuesto predial como la contribución por valorización, recaen sobre bienes inmuebles, es decir, afectan a cosas sensibles que por serlo, han de estar previa y debidamente determinadas.

Así las cosas, en aplicación, nuevamente, del principio de conservación del derecho, la disposición en estudio deberá mantenerse en el ordenamiento con el entendimiento de que se hace referencia a cada uno de los elementos que conforman el “espacio público” del cual es propietaria la persona jurídica que integra la copropiedad. Porque, como solo los bienes debidamente determinados pueden ser objeto de gravámenes reales, de la especificación depende no solo la existencia misma del gravamen sino la constitucionalidad de la disposición, habida cuenta de que de acuerdo al artículo 363 de la Constitución Política no es dable establecer tributos que no se puedan recaudar.

Por consiguiente, resulta constitucional la expresión en estudio porque el término “espacio público interno”, que forma parte del artículo 41 de la Ley 428 de 1998, permite dar un tratamiento tributario unívoco a todos y cada uno de los elementos de la unidad inmobiliaria cerrada que son de propiedad de la persona jurídica que integra la copropiedad y que se destinan al uso de todos, de tal suerte que, contrario a lo afirmado por la actora, se grava a cada uno de los inmuebles con prescindencia de su titular y no al municipio, como se afirma en la demanda.

De otra parte, la Corte considera pertinente aclarar que, respecto de los bienes que conforman el “espacio público” de las unidades inmobiliarias cerradas, también deberá entenderse que los gravámenes predial y de valorización proceden únicamente cuando los bienes que lo conforman no se encuentren integrados a las unidades privadas, porque si forman con éstas una unidad de valor inescindible -como quedó dicho- no pueden gravarse separadamente.

3.6.3 En conclusión, resultan constitucionales las expresiones “zonas Comunes” y “espacio público interno”, que hacen parte del artículo 41 de la Ley 428 de 1998, bajo el entendido de que los inmuebles que concurren a conformarlos no pueden gravarse separadamente de los inmuebles privados de los cuales son inescindibles y que el tratamiento preferencial, a que hace referencia la norma, resulta aplicable, únicamente, a los bienes destinados al uso común, dotados de individualidad propia y que contribuyan de conformidad con las normas de regulación urbana a formar ciudad.

Lo anterior, por cuanto, el numeral 9 del artículo 95 y el artículo 363 de la Constitución Política disponen que el sistema tributario se regirá por los principios de justicia y equidad los cuales imponen la obligación de afectar con cargas fiscales reales a todos los inmuebles atendiendo a su valoración e impiden gravar doblemente al mismo inmueble; por consiguiente, de permitirse la tributación separada de bienes anejos a las unidades privadas, se estaría distribuyendo en forma inequitativa la obligación constitucional, exigible a todos por igual, de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado y, además, como el doble gravamen se impondría a elementos sin individualidad propia, nunca podría hacerse efectivo desconociendo el imperativo constitucional que reclama eficiencia del sistema tributario. Además, son estas mismas disposiciones las que permiten establecer diferencias tributarias entre los inmuebles como un mecanismo dirigido a restablecer el

equilibrio, en aquellas circunstancias en las cuales algunos bienes resultan gravados por mecanismos de gestión urbana e impiden concederlos en beneficio de aquellos respecto de los cuales el principio de igualdad ante las cargas públicas no resulta resquebrajado.

3.7. Examen del cargo formulado contra el artículo 43 de la Ley 428 de 1998, por desconocer la reserva legal conferida por la Constitución Política a las condiciones para acceder a la administración de justicia.

La actora argumenta que al permitir que en los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas se determinen “los criterios y condiciones para impugnar los Actos Administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias urbanísticas” se desconoce el artículo 89 del Ordenamiento Superior.

Para la Corte le asiste razón a la actora al invocar la inconstitucionalidad de la disposición, puesto que la fijación de las condiciones de acceso a la administración de justicia las reserva la Constitución al órgano legislativo en razón de que no se agotan en si mismas, sino que con ellas trasciende la idea, por demás general, impersonal y abstracta, de realización de la justicia. De ahí que cada criterio, requisito o condición de acceso a la justicia, deberá diseñarse con miras a lograr que en las actuaciones judiciales sea restablecido el orden jurídico que a las autoridades corresponde mantener (Art. 2° C.P.) y por esto su regulación no puede confiarse a instrumentos de naturaleza privada, destinados a regular la administración de bienes de igual naturaleza, aunque destinados al uso común.

Sin embargo, podría afirmarse que los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas se inspiran en intereses comunes y trasladan a quien los representa un interés capaz de reemplazar los que se encuentran en conflicto; empero, a quienes se adhieren a estos estatutos, al igual que a aquellos que los acuerdan o los aceptan, ya se trate de copropietarios, comuneros, poseedores o simplemente medianeros, no los vincula la realización de unos propósitos comunes -*affectio societatis* o *associationis*-, sino que los une la necesidad de decidir conjuntamente lo relativo a la existencia, conservación y utilización, de aquellos bienes en los cuales tienen intereses concurrentes. Por esto se ha previsto que, salvo en el cobro de las expensas comunes, el administrador no reemplaza a los interesados en el ejercicio de sus derechos, porque éstos conservan la posibilidad de intervenir en los asuntos relativos a los bienes comunes y a defender sus intereses en proporción a su

participación en los mismos, sin que los estatutos ni la asamblea puedan disponer lo contrario²⁵. Por esto la Corporación ha sostenido que el contenido del reglamento no puede ir mas allá de lo que resulte necesario para garantizar la existencia, conservación y seguridad de la comunidad, conformada por causa de los elementos comunes²⁶.

De otra parte, no cabe duda que los actos administrativos que “den aprobación y licencias urbanísticas”, son actos de gestión urbana, respecto de los cuales rige el principio constitucional de participación que debe ser facilitado y promovido por las autoridades, en ningún caso deferido a los particulares, puesto que solo quienes son interpretes y voceros del interés general están en capacidad de fomentar esta intervención y lograr reincorporar al particular a los asuntos que conciernen al destino colectivo, haciendo efectivo el principio urbano de cooperación, como uno de los supuestos encargados de hacer realidad la partición ciudadana²⁷.

Por consiguiente, la disposición en estudio deberá declararse inconstitucional, en razón a que el legislador no puede deferir su obligación de regular acciones, procedimientos y recursos con miras a lograr un orden justo, puesto que al hacerlo desconoce los artículos 2° y 89 de la Constitución Política. Y porque, además, si de conformidad con los artículos 103 y 342 del mismo ordenamiento, los mecanismos de participación deben ser regulados mediante una ley de superior jerarquía, como es la ley estatutaria, con el propósito de que ésta se garantice con instancias y reglas de conformación democrática, resulta inaceptable que su regulación, cuando se trate de actos administrativos de gestión urbana y por tanto de interés colectivo, se confie a los estatutos de una unidad inmobiliaria cerrada.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales” que hace parte del artículo 1° de la Ley 428 de 1998.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “espacios públicos” que hace parte del párrafo del artículo 3° de la Ley 428 de 1998, con el entendimiento dado en el numeral 3.3 de esta providencia.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998.

Cuarto.- INHIBIRSE para fallar de fondo respecto de la inconstitucionalidad propuesta en contra del artículo 27 de la Ley 428 de 1998.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 41 de la Ley 428 de 1998 en el entendimiento de que las zonas comunes y el espacio público interno, son bienes separables de los bienes privados y que la preferencia que permite la norma hace referencia a aquellos bienes que cumplen funciones urbanísticas, siempre que estén debidamente individualizados y se destinen al uso común, de conformidad con las normas de regulación urbana.

Sexto.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 43 de la Ley 428 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Secretaria General

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-1043/00

USO DEL SUELO-Competencia del Estado y del municipio/USO DEL SUELO-Regulación mediante ley orgánica (Salvamento parcial de voto)

La Constitución Política asigna dos competencias sobre el suelo y una manera coordinada de ejercerlas: al municipio le concede la facultad de reglamentar su uso y al Estado lo autoriza para intervenir, por razones económicas, en su utilización; empero, a uno y a otro el mismo ordenamiento les impone la planeación de su gestión y los conmina a lograr las mismas metas. De tal suerte que el ejercicio de la competencia constitucional asignada al municipio para reglamentar el uso del suelo, al igual que el derecho a participar en la plusvalía que genere su acción urbanística, como también la obligación de velar por la integridad del espacio público son gestiones ambientales que deberán desarrollarse mediante instrumentos de planificación, elaborados en concordancia con la política económica del Estado, de la cual constituye parte integrante el desarrollo ambiental, con miras a garantizar un crecimiento armónico de las ciudades y el pleno y armónico empleo de los recursos naturales acorde con su desarrollo sostenible. Por consiguiente, resulta pertinente precisar que el uso del suelo es de aquellas competencias atribuidas por la Constitución Política a distintos niveles territoriales: Estado y municipio. En el primer caso por intermedio del órgano legislativo y en el segundo a cargo de los Concejos Municipales; de ahí que solo una ley orgánica pueda establecer reglas capaces de garantizar que los dos entes competentes ejecutarán su gestión acorde con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, también es a una ley de este tipo a la que corresponde reglamentar lo relacionado con la elaboración de los instrumentos de planificación y disponer mecanismos que armonicen los

planes estatales con los regionales de tal manera que los dos entes territoriales ejerzan su competencia.

INTERVENCION ECONOMICA (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-2767

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., septiembre veintiocho (28) de dos mil (2000).

Con el habitual respeto, manifiesto las razones de mi desacuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte que declaró exequibles los artículos 1º, parcial 6º, 7º, 8º y 9º de la Ley 428 de 1998 “por la cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal”.

Las disposiciones fueron acusadas por desconocer la facultad asignada a los municipios para reglamentar el uso del suelo y dicen así:

“Artículo 1º. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto establecer los principios generales para el desarrollo y funcionamiento de las Unidades Inmobiliarias Cerradas y la reglamentación de los derechos y obligaciones de los copropietarios respecto a su municipio o distrito; organizar su funcionamiento para procurar una mejor calidad de vida y una convivencia armónica de los copropietarios, moradores y usuarios, y establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales.

Artículo 6º. Uso del suelo predominante. Se considera uso del suelo predominante aquel cuyas características arquitectónicas y funcionales, así como el impacto que genera en su entorno determina la configuración de la unidad inmobiliaria cerrada e impone condiciones y exigencias de usos complementarios.

Una misma área puede cumplir varias funciones y permitir la prestación de diversos servicios sociales, como la de áreas viales y escenarios deportivos, según la reglamentación municipal y los estatutos de las unidades inmobiliarias cerradas.

Artículo 8º. Usos de los suelos compatibles. Las normas municipales de urbanismo determinarán las tipologías de usos del suelo que se consideran compatibles entre sí, atendiendo a condiciones de funcionalidad urbanas y a las características de la configuración de la unidad inmobiliaria cerrada.”

Artículo 9º. Usos restringidos. Son todos aquellos usos del suelo permitidos a condición de que cumplan determinadas normas, requisitos o limitaciones, exigidas por las autoridades municipales de urbanismo y planeación o por la Asamblea General de Copropietarios.

Los usos del suelo ya establecidos en las unidades inmobiliarias cerradas podrán someterse a nuevas restricciones con el fin de que cumplan su función urbanística y garanticen condiciones de salubridad y armónica convivencia.”

La decisión mayoritaria de la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que el Congreso Nacional, al expedir las disposiciones transcritas, ejerció la facultad que le confiere el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución Política. La Sala estimó que, si bien es cierto a los municipios les está asignada la reglamentación del uso del suelo, esta facultad deberán ejercerla conforme a la ley. Dijo así la providencia:

“En el caso que nos ocupa el órgano legislativo del poder público reglamentó el uso del suelo urbano para el caso concreto de las unidades inmobiliarias cerradas, con el objeto de que los inmuebles que se integran por la existencia de elementos arquitectónicos y funcionales comunes se armonicen con el medio ambiente urbano, armonización que -como se dijo- resulta acorde con los objetivos de la ley en estudio -Art. 2º Ley 428- y con el artículo 58 de la Constitución Política.

Así las cosas la Corte considera que con la expedición de la ley en estudio el Congreso Nacional ejerció una facultad que le es propia, en razón a que le está atribuida expresamente por el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución Política. En efecto, dicha disposición, si bien es cierto le atribuye a los Concejos Municipales la reglamentación del uso del suelo, además del control y vigilancia de las actividades relacionadas con la construcción, también lo impone a estos entes territoriales el ejercicio de esta atribución de acuerdo con la ley; imposición que de suyo excluye la autonomía que la actora pretende atribuir a los Concejos Municipales, porque es la ley la encargada de fijar las pautas y criterios generales que deben enmarcar las decisiones que estos tomen, cuando se trate de ejercer la facultad que para

reglamentar su propio suelo les atribuye la Constitución Política, con miras a ordenar la vida urbana de cada municipio en forma acorde con las circunstancias que la rodean, haciéndola de esta manera particular y específica.

Por lo anterior, no le asiste razón a la actora al demandar la inconstitucionalidad de los artículos 1°, parcial, 6°, 7°, 8° y 9° de la Constitución Política, basada en que el órgano legislativo desconoció la facultad constitucional asignada al municipio de reglamentar el uso del suelo, porque la misma disposición que la actora considera vulnerada es la que faculta al Congreso Nacional para dictar leyes capaces de establecer lineamientos generales que permitan a los municipios ordenar sus respectivos territorios de manera acorde con una perspectiva general, la que es dable imponer únicamente a las autoridades del orden nacional.

En consecuencia, la expresión “establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales”, que hace parte del artículo 1°, y los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998 que reglamentan el uso del suelo “predominante, complementario, compatible y restringido” de las unidades inmobiliarias cerradas, no desconocen sino que por el contrario le dan cabal aplicación al numeral 7° de la Constitución Política y por tanto deberán declararse constitucionales.”

Los planteamientos que a continuación expongo fueron los expresados en la ponencia que presenté a consideración de la Sala y que en este punto no fueron acogidos por la mayoría; de conformidad con ellos estimo que la expresión “establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos necesarios”, que hace parte del artículo 1°, al igual que los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998 son inconstitucionales por quebrantar los artículos 80, 82, 142, 151, 288, 311, 313, 329, 334, 342 y 349 de la Constitución Política, de conformidad con los cuales el Estado puede intervenir en la regulación del uso del suelo como un ejercicio de su facultad de dirigir la economía; empero deberá hacerlo mediante instrumentos de planificación enmarcados dentro de una ley orgánica, porque solo una ley de este tipo puede desarrollar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que exigen el ejercicio de las facultades asignadas a distintos niveles territoriales y teniendo en cuenta, además que solo mediante el empleo de

instrumentos de planificación se puede garantizar el pleno empleo de los recursos naturales y su desarrollo sostenible.

Decía básicamente el aparte 3.4 de la citada ponencia:

La actora afirma que los artículos 1°, parcial, 6°, 7°, 8° y 9° de la Ley 428 de 1998 quebrantan el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política porque reglamentan el uso del suelo y, a su juicio, esta facultad ha sido conferida a los municipios. De otra parte, algunos de los intervinientes sostienen que esta competencia también ha sido conferida al Estado, por tanto consideran que la ley debe establecer los principios y señalar las pautas y el municipio regular el uso del suelo en su propio territorio.

El crecimiento urbano, generado por la transformación de las sociedades agrícolas en industriales y por el incremento de la población, ha hecho imperativo el sometimiento del uso del suelo a procesos de ordenamiento y planificación en los cuales, sin desconocer la realidad de las comunidades, se proyecten ciudades ordenadas capaces de garantizar una vida acorde con la dignidad humana de sus habitantes, en donde, además, se dé a los recursos naturales un aprovechamiento adecuado, controlando y previniendo los factores de deterioro ambiental, con miras a lograr su desarrollo sostenible (Art. 80 C.P.).

Además del crecimiento desordenado de las ciudades, el suelo ha sido objeto de maniobras especulativas, que le han asignado una valoración que difiere en muchos casos, sustancialmente, de su valor real y que lo han hecho inaccesible, tanto para procurar espacios de vivienda, acordes con su dignidad humana, a los más pobres, como para generar a toda la población alimento y trabajo. Por esto, la Constitución Política ha conferido al Estado, como director general de la economía, la posibilidad de intervenir en el uso del suelo a fin de racionalizar su utilización, conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de la población, distribuir equitativamente las oportunidades y beneficios de su desarrollo y preservar un ambiente sano (Arts. 80, 82 y 334 C.P.).

No obstante, la libertad económica, ejercida dentro de los límites del bien común, ha sido considerada por ésta Corporación como un derecho fundamental, porque la Constitución Política de 1991 al ampliar su ámbito e incrementar su protección le imprimió este carácter²⁸; de tal suerte que se ha sostenido que, quebrantan el ordenamiento constitucional las limitaciones y restricciones a esta libertad que no estén autorizadas por la

ley, al igual que todas aquellas normas de intervención económica que se dicten sin definir sus fines y alcances porque se ha dicho que el imperativo constitucional de salvaguardar la iniciativa privada, la libre competencia y la libertad de empresa no puede hacerse realidad si las leyes destinadas a regular el proceso económico no proporcionan la claridad y seguridad que la actividad económica requiere (Art. 150 N° 21 C.P.).

Lo anterior denota que la Constitución Política asigna dos competencias sobre el suelo y una manera coordinada de ejercerlas: al municipio le concede la facultad de reglamentar su uso y al Estado lo autoriza para intervenir, por razones económicas, en su utilización; empero, a uno y a otro el mismo ordenamiento les impone la planeación de su gestión y los conmina a lograr las mismas metas (Arts 80 y 341 C.P.). De tal suerte que el ejercicio de la competencia constitucional asignada al municipio para reglamentar el uso del suelo, al igual que el derecho a participar en la plusvalía que genere su acción urbanística, como también la obligación de velar por la integridad del espacio público (Arts 80 y 82 C.P.) son gestiones ambientales que deberán desarrollarse mediante instrumentos de planificación, elaborados en concordancia con la política económica del Estado, de la cual constituye parte integrante el desarrollo ambiental, con miras a garantizar un crecimiento armónico de las ciudades y el pleno y armónico empleo de los recursos naturales acorde con su desarrollo sostenible (Art. 341 C.P. y Ley 152 de 1994 Art 2° literal h.)²⁹.

Por consiguiente, resulta pertinente precisar que el uso del suelo es de aquellas competencias atribuidas por la Constitución Política a distintos niveles territoriales: Estado y municipio. En el primer caso por intermedio del órgano legislativo (Art. 334 C.P.) y en el segundo a cargo de los Concejos Municipales (numeral 7 del artículo 313.); de ahí que solo una ley orgánica pueda establecer reglas capaces de garantizar que los dos entes competentes ejecutarán su gestión acorde con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288 C.P.), también es a una ley de este tipo a la que corresponde reglamentar lo relacionado con la elaboración de los instrumentos de planificación y disponer mecanismos que armonicen los planes estatales con los regionales (Art. 341) de tal manera que los dos entes territoriales ejerzan su competencia. Porque solo a una ley orgánica puede confiársele el establecimiento de pautas y principios que garanticen, en todos los estamentos de la sociedad la ejecución de planes o programas acordes con el bien común, sin desconocer la realidad de las regiones que los habrán de poner en práctica³⁰.

Así mismo, esta Corporación ha sostenido que el Estado deberá dirigir la economía mediante el señalamiento de propósitos y objetivos, metas y prioridades, estrategias y orientaciones, que las entidades territoriales adoptarán de manera concertada; por esto se ha considerado que las medidas de intervención económica relacionadas con el empleo, utilización y distribución de recursos naturales, además de cumplir con las exigencias del numeral 21 del artículo 150 de la Constitución Política, deben consignarse en el Plan Nacional de Desarrollo, porque sólo así las acciones de las entidades territoriales podrán concordar con los objetivos y estrategias ambientales nacionales.

En este orden de ideas, la gestión ambiental de las entidades territoriales fue incluida en la Ley Orgánica del Plan -Ley 152 de 1994-, como una de aquellas actividades que las regiones, sin menoscabar su autonomía, deben desarrollar en sus planes de desarrollo con el objeto de garantizar su ejecución; de tal suerte que si el Estado pretende intervenir en la utilización del uso del suelo, deberá hacerlo previo planeamiento de su gestión por cuanto -como ha quedado explicado- las medidas destinadas a racionalizar el uso del suelo están directa e íntimamente relacionadas con la obligación que tiene el Estado de garantizar el empleo de los recursos naturales, con miras a lograr un desarrollo sostenible (Art. 80 C.P.)³¹.

Con respecto al ejercicio de la facultad constitucional de dirigir la economía y en especial en relación con la necesidad de que estas medidas hagan parte del del Plan Nacional de Desarrollo la Corporación se pronunció así:

“La Reforma Constitucional de 1968 culminó un proceso de traslación de facultades de regulación de la economía al Presidente. La actual constitución ha revertido esa tendencia. En concreto, lo que se hizo en la Asamblea Nacional Constituyente fue traspasar funciones económicas radicadas en cabeza del Presidente al Congreso y, notoriamente, a la Junta Directiva del Banco de la República, autoridad del orden nacional. Lo que debe tenerse presente es el carácter nacional de las autoridades encargadas de regular y reglamentar la actividad económica.

El Congreso mantiene su función de dictar los lineamientos de la intervención. En efecto, el art. 150-21, al reconocer la facultad del Congreso de expedir las leyes de intervención económica, exige que esta competencia se ejerza de manera precisa, para definir fines y alcances y, particularmente, dejando diáfano los límites de la libertad

económica. Puede decirse que la facultad de intervenir en la economía dentro del sistema constitucional colombiano, en lo esencial, descansa primordialmente en el Congreso y por esto es una función que se ejerce en atención a intereses nacionales y unitarios.

La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. Esta debe adelantarse de la base hacia arriba, pues el plan se elaborará con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.), y se someterá al Consejo Nacional de Planeación (art. 340) donde tienen asiento las entidades territoriales al lado de representantes de intereses económicos y de otros compartimentos de la sociedad. Este Consejo, junto con los consejos territoriales de planeación, conforman el sistema nacional de planeación. Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas sino por el contrario teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los entes territoriales.

Según el art. 339 de la C.P, el plan se divide en dos partes, la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general señalará los propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo.

El mediano plazo está representado por las metas, que precisan hasta dónde se propone llegar el Gobierno, y las prioridades, esto es, la explicitación de aquellas áreas de atención preferente (exportaciones, vivienda, sector agrario, industria sustitutiva, etc).

Finalmente, la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encauzar la economía hacia esas prioridades y metas del mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades

territoriales o los componentes funcionales, el plan de desarrollo a que hace referencia el art. 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano. Es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente, agregador.

La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. art 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: “constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores”. Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra.

Diferente de la ley del plan es la ley orgánica del plan general de desarrollo, a que hacen referencia los arts. 151 y 342 de la Carta Política, incluyéndola entre las de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los Consejos Nacional y Territoriales de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La ley orgánica controla y unifica el procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación.

El Congreso quedó investido de amplias facultades para regular la economía en la Constitución de 1991. Fue la intención de la Asamblea Nacional Constituyente darle al órgano legislativo el liderazgo en materia de definiciones de política económica. Esto se expresa entre otras funciones, en la facultad de regular la moneda (art. 150-3 C.P) y la de fijar los parámetros de la política monetaria, que a pesar de estar en manos de la Junta Directiva del Banco de la República (art. 372), debe sujetarse a lo que disponga la ley. También regula las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del

público (C.P. art. 150-19), categoría que abarca las actividades financiera, bursátil y aseguradora. Igualmente regulará el Congreso las materias de comercio exterior, aduanas y crédito público así como los cambios internacionales. Si a las competencias legislativas mencionadas se añaden las funciones de disponer lo relativo al presupuesto en el nivel nacional (ley orgánica y ley anual de presupuesto), la planeación (ley orgánica de planeación y ley del plan) y la intervención económica, se comprende que el órgano Legislativo detenta buena parte de las funciones económicas, por lo menos en el nivel más general de su formulación.³²”

En consecuencia, la facultad que la Constitución Política otorga al Estado para intervenir en el uso del suelo, orientada al cumplimiento de objetivos económicos, deberá desarrollarse e imponerse a través del Plan Nacional de Desarrollo y sus principios y directrices corresponde establecerlos al Congreso Nacional a través de la Ley Orgánica del Plan, porque -como ya se expresó-, solo una ley orgánica es constitucionalmente idónea para desarrollar reglas capaces de hacer realidad los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad necesarios para que, en la elaboración de los planes a cargo de los Concejos Municipales (Arts. 80 y 339 C.P.) dirigidos a ejecutar sus facultades constitucionales de gestión ambiental (Arts. 311, N° 7 Art. 313, Art. 32 Ley Orgánica del Plan) como son: la protección del espacio público, la participación en la plusvalía urbana (Art. 82 C.P.), la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demande el progreso local, el ordenamiento de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311 C.P.) y la reglamentación del uso del suelo (N° 7 del Art. 313 C.P.), se logre coherencia y articulación con las asignadas por el ordenamiento constitucional a otras entidades territoriales de distinto nivel.

Como puede deducirse de las motivaciones expuestas, al no haberse retirado del ordenamiento jurídico disposiciones como las controvertidas, las cuales, con el propósito de integrar los inmuebles que comparten elementos estructurales y arquitectónicos al entorno urbano, hacen caso omiso de las disposiciones constitucionales que imponen la planificación de los recursos naturales, a todas las entidades públicas, de nada servirá que algunas entidades planifiquen mediante la expedición de planes de ordenamiento el desarrollo de su territorio -Arts. 80, 82 311 y 313 C.P.-, porque, el Congreso Nacional, cuando lo estime conveniente, sin respetar la reserva de ley orgánica ni lo previsto al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo, seguirá interviniendo, sin ningún miramiento, en el elemento esencial

de la planificación urbana: el uso del suelo.

De otra parte, no resulta comprensible que se hubiese retirado del ordenamiento jurídico el artículo 7° de la Ley 388 de 1997 que decía “a la Nación le compete la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional (..) localización de formas generales de uso de la tierra () lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades (..), porque, en aquella oportunidad -C-795/200- se consideró que el Congreso Nacional a través de una ley ordinaria trató asuntos que corresponde decidir a la legislación orgánica territorial, mientras que la reglamentación del uso del uso de la cual se ocupa una ley ordinaria, como la Ley 428 de 1998 en los artículos 1°, 6, 7, 8 y 9, sí se encuentran acordes con la Constitución Política.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

1 Consultar entre otras C-256 y C-337/97.

2 Citada en -346/97 M .P .Antonio Barrera Carbonell.

3 Ibídem.

4 Ibídem.

5 Ibídem.

6 C-551/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

7 C-435/96. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 C-374 de 1997.M.P.José Gregorio Hernandez Galindo.

9 C-434/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

10Se pueden consular entre otras C-006, 434 y 435 de 1996;C-374/97 y C-320/98.

- 11 Art. 4 Ley 428 de 1998. Consultar C- 726/2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- 12 Arts. 904 y 913 del Código Civil.
- 13 Arts. 916 y 2327 del Código Civil Art. 26 Ley 95 de 1890.
- 14 Art. 5 Ley 258 de 1996.
- 15 Proyecto de Ley 258 Senado y 031 Cámara, Gaceta del Congreso, 1 de noviembre de 1996, número 487 página 2.
- 16 Ibidem 3 de diciembre de 1996, número 555, página 2.
- 17 Gaceta 372/95 páginas 3-5; Gaceta 501/95 páginas 19-20 y Gaceta 139/96 página 17.
- 18 Ibidem
- 19 C-346/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- 20 Numero 1, artículo 2, Ley 428 de 1998.
- 21 Numerales 2 y 3 Ley 428 de 1998.
- 22 entre otras C-710/96 M.P. Jorge Arango Mejia.
- 23 Citada en 2.
- 24 T-530/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 25 Art. 22 Ley 95 de 1890. Numeral 2 Art. 15 y Parágrafo Art. 10 Ley 182 de 1948.
- 26 Entre otras T-035/97 M.P. Hernando Herrera Vergara.
- 28 Consultar entre otras T-425/92 M.P. Ciro Angarita Barón.
- 29 Consultar C-058, C-223, C-423,T-523 y C-519 de 1994; C-495 y T-546 de 1996; T-111 de 1995; C-126 de 1998; C-200 y C-229 de 1999.
- 30 C-795/2000 Eduardo Cifuentes Muñoz.

31 Consultar entro otras C-795/2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

32 C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.