Sentencia C-491/02

PROPIEDAD PRIVADA-Preservación no es absoluta/DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites

El artículo 58 de la Carta Política de Colombia dispone que el ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Esta protección, común a todo régimen constitucional que reconozca la primacía de los derechos individuales, no es absoluta. La limitación del ejercicio del derecho de propiedad atiende al reconocimiento de que, según el artículo 95 de la Carta Política, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, toda vez que las decisiones humanas no repercuten exclusivamente en la órbita personal del individuo sino que afectan, de manera directa o indirecta, el espectro jurídico de los demás. La explotación de la propiedad privada no admite concesiones absolutas. Por el contrario, exige la adopción de medidas que tiendan a su integración en la sociedad como elemento crucial del desarrollo.

PROPIEDAD PRIVADA-Función social constitucional

PROPIEDAD PRIVADA-Cede frente a interés público en caso de guerra/PROPIEDAD PRIVADA-Puede ser gravada

PROPIEDAD PRIVADA-Carácter relativo y connotaciones en el nuevo orden social

REGIMEN DE PROPIEDAD PRIVADA-Visión del derecho deber

PROPIEDAD PRIVADA-Restricción legislativa de derecho de dominio/DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Restricciones razonadas y proporcionales/PROPIEDAD PRIVADA-Imposición de cargas para adecuado ejercicio

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Deber del propietario de acciones positivas para efectividad

PROPIEDAD PRIVADA-Función social y primacía del interés general

BIEN INMUEBLE-Mal estado de conservación y presentación de muros de antejardín o frentes de casa o edificio

DERECHO A LA PROPIEDAD-Deber de cuidado y construcción de obra

BIEN INMUEBLE-Buen estado de conservación para normal desenvolvimiento de vida comunitaria

BIEN INMUEBLE-Imposición de construcción de obra por alcalde por mal estado de conservación o presentación

DERECHO A LA PROPIEDAD-Inseguridad de asociados por mal estado de conservación o presentación

BIEN INMUEBLE-Estado de presentación

EDIFICIO-Presentación exterior corresponde más a la autonomía de la voluntad que a la seguridad exterior

BIEN INMUEBLE-Inexistencia de libertad absoluta en diseño y traza exterior de fachada

BIEN INMUEBLE-Uniformidad en beneficio de armonía arquitectónica

DESARROLLO URBANO-Poder determinante en formación y desarrollo del individuo o habitante

BIEN INMUEBLE-Construcción de obra por mal estado de presentación/EDIFICIO-Conservación del entorno arquitectónico

La potestad que se confiere al alcalde municipal para ordenar la construcción de obra por mal estado de presentación debe entenderse ejercida de acuerdo con los parámetros estéticos que hayan sido fijados previamente por las disposiciones pertinentes. En este contexto, son las normas urbanísticas, cuya expedición corresponde a estudios juiciosos sobre el impacto de la arquitectura en el desarrollo de la ciudad, las que tienen reservada la definición de los parámetros y criterios estéticos que deben cumplir las edificaciones, por lo que es a ellas a las que deben remitirse los propietarios de las mismas para mantenerlas y el alcalde para ordenar la construcción de obra en caso de que dichas exigencias no sean cumplidas. La anterior consideración incluye las normas expedidas con el fin de preservar ciertas edificaciones que tienen un especial valor histórico o cultural, pues la particular consideración que estos bienes pueda tener para la conservación del entorno arquitectónico hace suponer que la autonomía de sus propietarios respecto de su estado de presentación se encuentra restringida a favor del interés general.

BIEN INMUEBLE-Autorización a alcalde para ordenar construcción de obra por mal estado de presentación de muros y frentes de edificaciones

La norma que autoriza a los alcaldes a ordenar construcción de obra por mal estado de presentación de muros y frentes de edificaciones es exequible en la medida en que se la entienda como una atribución que se ejerce, no de acuerdo con el criterio personal del funcionario administrativo, sino conforme las disposiciones legales y reglamentarias, relativas a urbanismo o a conservación del patrimonio cultural o histórico que definen, en cada caso concreto, cuáles son los requisitos, parámetros, criterios y demás condiciones estéticas que deben cumplirse en el mantenimiento de las construcciones.

Referencia: expediente D-3847

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 217 Numeral 1º del Decreto 1355 de 1970

Actores: Ana María Ocampo Correa y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados doctores Marco Gerardo Monroy Cabra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Ana María Ocampo Correa, Carlos Alberto Ríos Torres, Miller Leandro Alvear Castro Serna y Javier Alejandro Valencia Alzate, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40 y 95 de la Constitución Política, presentaron ante la Corte Constitucional, demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 1º del artículo 217 del Decreto 1355 de 1970, “Por medio del cual se expide el Código Nacional de Policía”.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta lo demandado:

“Decreto 1355 de 1970”

“Por medio del cual se expide el Código Nacional de Policía ”

“Artículo 217.- Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán construcción de obra:

1) Al que mantenga los muros de su antejardín o los frentes de su casa o edificio en mal estado de conservación o de presentación”

I. LA DEMANDA

Los actores sostienen que el artículo 58 de la Constitución, protege la propiedad privada y consagra que el interés privado sólo deberá ceder ante el interés social, si existe una ley expedida por motivo de utilidad pública que resultare en conflicto con éste.

Aseguran que el mal estado de conservación o presentación en que se encuentren los muros de un antejardín o el frente de una casa, en nada violan la seguridad, salubridad y tranquilidad pública, pero que en cambio, la orden que imparta el alcalde de construir una obra, si constituiría una violación a la propiedad privada protegida por la Constitución.

Finalmente señalan que el derecho de propiedad incluye las facultades de usar, gozar y disponer de la cosa, lo que implica que la persona titular de ese bien puede mantenerlo en el estado que mejor le parezca, siempre teniendo como límite el orden público y los derechos de los demás.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

Dentro del término correspondiente el abogado Carlos Alberto López Lasprilla, en representación del Ministerio del interior, manifestó las siguientes razones para concluir la constitucionalidad de la norma demandada.

Afirma que el mantenimiento de muros y antejardines tiene una relación directa con la función de policía, pues ésta implica la conservación del orden público, que se ve afectado por la falta de saneamiento, estética, higiene, ornato, aseo, etc.

Manifiesta que del análisis de la norma demandada, no puede desprenderse ninguna violación a la propiedad privada, toda vez que ésta, al tener un carácter social implica limitaciones; así, el propietario debe cumplir con la obligación social de mantener en buen estado de conservación su inmueble, ya que de lo contrario estaría afectando al vecindario al generar perturbaciones del orden público. De conformidad con esto – agrega – el poder de policía tiene la obligación de tomar medidas tendentes a mantener el orden público, lo cual no constituiría violación a los derechos de las personas, ya que sus intereses privados, deben ceder al interés general, tal como lo sostiene el mismo artículo 58 de la Carta Política.

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El abogado José Camilo Guzmán Santos, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, sostiene la exequibilidad de la norma demandada basándose en los siguientes argumentos:

Manifiesta que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes, pero que la ley puede subordinarlos al interés colectivo.

Afirma que el derecho de propiedad según nuestra Constitución tiene una función social y por tanto puede ser objeto de limitaciones, como las que, mediante la ordenación del suelo, realiza planeación urbana, pues allí se transforma la relación individuo-espacio dándole un carácter social.

Agrega que a través de la propiedad debe buscarse no sólo el beneficio personal sino también el desarrollo urbano, tanto individual como colectivo, y, por ende, todo propietario debe respetar las normas sobre usos y atender al desarrollo físico económico y social contenido en los planes de desarrollo. Asegura que no es violatorio de la Constitución el que el legislador regule estos fenómenos, estableciendo procedimientos como el que contiene el artículo demandado para hacer efectivos sus mandatos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Manifiesta que de acuerdo a la Constitución de 1991, la propiedad privada tiene una función social y ecológica, y que las facultades que otorga a su titular de uso, goce y disposición, no pueden ser ejercidas arbitrariamente.

Sostiene que uno de los aspectos más inmediatos en que el derecho de propiedad debe ceder ante el interés general, es el caso del espacio público, pues éste busca la satisfacción de necesidades colectivas. Agrega que es responsabilidad estatal, la preservación del espacio público y para ello, pueden utilizarse mecanismos administrativos, regulaciones legales, o decisiones judiciales. De esta manera, concluye que la propiedad privada está subordinada al interés general.

Argumenta que de la normativa vigente (Ley 9 de 1989, la ley 388 de 1997 y el Decreto 1504 de 1998) puede concluirse que las fachadas y antejardines de los inmuebles de propiedad privada, forman parte del espacio público, pues mediante ellos se satisfacen necesidades públicas concretamente en los campos visual, de circulación y de preservación histórica, cultural o arquitectónica. Por tanto, es responsabilidad de los propietarios, poseedores o tenedores de bienes inmuebles el mantenimiento y conservación de los mismos, de modo que haya una carga equitativa de los particulares en pro del beneficio común.

Afirma que los demandantes no tuvieron en cuenta que las fachadas y antejardines, a pesar de ser de propiedad privada, pertenecen al espacio público, y por tanto los propietarios deben asegurar que no se afecte el interés general por las malas condiciones en que se encuentren. Como consecuencia de esto, el Estado puede tomar las medidas necesarias para proteger los derechos colectivos, sin violar por este hecho la Constitución.

Finalmente, el Procurador se refiere al procedimiento aplicable en relación con la medida correctiva que impone el artículo demandado. En este punto, afirma que a pesar de que la ley 472 de 1998 derogó en su artículo 86 los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre acciones populares, esta medida correctiva puede seguir tramitándose también como un procedimiento administrativo policial, porque esta es una medida sustantiva de defensa del derecho colectivo al espacio público y no se opone en nada a las acciones populares, concluyendo así, que es posible tramitarla por cualquiera de estos dos medios.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, toda vez que las normas acusadas hacen parte de un Decreto con fuerza de Ley.

2. Problema Jurídico

Los demandantes sostienen que la norma acusada quebranta la protección constitucional

debida a la propiedad privada, porque el mal estado de conservación o presentación de los muros de los antejardines y de los frentes de las casas o de los edificios es una cuestión que interesa exclusivamente al propietario de la vivienda y que, en sí misma, no afecta la seguridad, la salubridad y la tranquilidad públicas.

Desde esa consideración, la norma que obliga al alcalde municipal a tomar las medidas tendentes a conservar dichos muros atenta contra tal derecho constitucional.

Ni los intervinientes ni el Procurador General estiman que la norma deba ser retirada del ordenamiento jurídico. Todos coinciden en afirmar que la conservación del buen estado de los muros y de los antejardines es una consecuencia lógica de la función social que cumple la propiedad privada y que, en tal medida, al no ser dicha propiedad un derecho absoluto, el legislador tiene la potestad de regularla en la forma en que lo ha hecho a través del artículo acusado.

En desarrollo de los argumentos expuestos por demandantes e intervinientes en el proceso de la referencia, a la Corte Constitucional le corresponde analizar si una medida como la que propone la norma acusada vulnera la integridad del derecho a la propiedad privada, en los términos prescritos por el artículo 58 de la Carta Fundamental. Para tales efectos, la Corporación analizará los alcances del derecho de propiedad en la Constitución Política, determinará las posibles restricciones a que tal derecho puede estar sometido y definirá si las imposiciones contenidas en la norma acusada quebrantan la vigencia de esta facultad constitucional

3. La propiedad privada y su función social constitucional

El artículo 58 de la Carta Política de Colombia dispone que el ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Esta protección, común a todo régimen constitucional que reconozca la primacía de los derechos individuales, no es absoluta. La limitación del ejercicio del derecho de propiedad atiende al reconocimiento de que, según el artículo 95 de la Carta Política, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, toda vez que las decisiones humanas no repercuten exclusivamente en la órbita personal del individuo sino que afectan, de manera directa o indirecta, el espectro jurídico de los demás.

En virtud de este principio político, la explotación de la propiedad privada no admite concesiones absolutas. Por el contrario, exige la adopción de medidas que tiendan a su integración en la sociedad como elemento crucial del desarrollo¹.

Desde 1936, el régimen constitucional colombiano admite que la propiedad privada juega papel preponderante en desenvolvimiento social.² Gracias a la reforma constitucional que tuvo lugar en el mismo año, el Estado colombiano dejó de reconocer en ella un derecho que ofrece sólo prerrogativas, para conferirle el carácter de facultad con responsabilidades³. Así, el artículo 30 del régimen constitucional derogado reconoció que la “propiedad es una función social que implica obligaciones”, lo cual significa que a partir de la reforma constitucional del 36, la propiedad privada dejó de ser en el país un derecho del que pudiera usufructuarse sin consideración a las consecuencias derivadas de su ejercicio. El derecho de propiedad, en los términos del Estatuto Superior, debe consultar los intereses sociales para

efectos de recibir la protección constitucional que el Estado le garantiza.

Por supuesto que el constituyente del 91 no fue ajeno a esa evolución de la doctrina. Como primera medida, la actual Carta reconoce que el interés privado debe ceder ante el interés público o social cuando quiera que aquellos se encuentren en conflicto (Art. 58 C.P.). En concordancia con lo anterior, la Constitución prescribe que la propiedad es función social y que, como tal, le corresponde ser una función ecológica; además, en desarrollo de estas máximas, el constituyente admite la posibilidad de decretar expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia judicial, indemnización previa y por motivos expresamente señalados por el legislador (Ibídem).

La propiedad privada cede también frente al interés público en caso de guerra, y sólo para atender los requerimientos propios del enfrentamiento, lo cual incluye la posibilidad de que la propiedad inmueble sea ocupada temporalmente según las necesidades del conflicto (Art. 59 C.P.). Del mismo modo, en reconocimiento de la función social que le confiere la Constitución, la propiedad privada también puede ser gravada por el Estado de acuerdo con criterios de justicia y equidad, -la de los inmuebles, por ejemplo, corresponde gravarla a los municipios (Art. 317 C.P.)-, dado que todo ciudadano tiene el deber de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del aparato estatal, tal como lo dispone el artículo 95-9 de la Carta y visto que aquella “no es en modo alguno de carácter absoluto y su reconocimiento constitucional no comporta la inmunidad del dueño ante la potestad del Estado de imponer tributos que tomen por base la propiedad.”⁴

Al respecto de estas consideraciones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha sido enfática al afirmar el carácter relativo de este derecho y sus connotaciones en el nuevo orden social. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-245 de 1997 se estableció:

“En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios.

“El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen.” (Sentencia T-245 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz)

El régimen de la propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del derecho, que únicamente lo tienen como fuente de prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, en la que su ejercicio sólo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social.

4. Restricciones al derecho de propiedad en relación con la propiedad inmueble.

De conformidad con los razonamientos anteriores, el derecho de dominio, que incluye la potestad de usar, gozar y disponer de un bien determinado, puede ser sometido a restricciones por parte del legislador. Aunque el ordenamiento constitucional exige que tales

restricciones sean razonadas y proporcionales de modo que no afecten el núcleo esencial del derecho de propiedad⁵, lo cierto es que, mientras tales limitantes sean respetadas, la Ley se encuentra habilitada por la Constitución para aplicarlas cuando ello resulte necesario para satisfacer los intereses sociales.

No obstante, en aras de garantizar que la propiedad cumpla la función social encomendada por la Carta, el legislador no sólo está autorizado para restringir el derecho de propiedad: aquél también puede imponerle cargas o gravámenes necesarios para su adecuado ejercicio, como es, precisamente, el caso de la norma que se analiza.

Precisamente sobre este particular, la Corte Constitucional señaló que el carácter social del derecho de propiedad autoriza al legislador para obligar al propietario, ya no sólo a abstenerse de realizar conductas que limiten el ejercicio de su derecho, sino a desplegar acciones positivas que tiendan a efectivizarlo. En este sentido, la Corte dijo lo siguiente:

“En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad. Es por ello que la propiedad se protege a nivel constitucional de conformidad con el análisis y las circunstancias de cada caso, y en especial si se encuentra conexa y relacionada con otros derechos fundamentales específicos. También debe ser entendida como deber, teniendo en cuenta que su función social, como elemento constitutivo y no externo a la misma, compromete a los propietarios con el deber de solidaridad plasmado en la constitución. La configuración legal de la propiedad, entonces, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones. (Sentencia T-427 de 1998. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

En el caso de la norma que se demanda, ésta impone la obligación de construcción de obra a quienes mantengan los muros de sus antejardines o los frentes de su casa o edificio en mal estado de conservación o de presentación. Es obvio que la disposición obliga al propietario o poseedor⁶ del bien a realizar acciones tendentes a mejorar la casa o edificio en el que habita, lo cual comporta una carga de tipo económico que aquél debe soportar y que constituye una evidente reducción de su dominio absoluto sobre el estado del bien.

No obstante, a juicio de esta Corporación, el gravamen con el que debe cumplir quien mantenga en mal estado de conservación o presentación los muros o fachadas de su casa no constituye una imposición atentatoria del derecho de propiedad y, por ende, de la Constitución Política, sino que más bien consiste en una medida que tiende a la realización de la propiedad como función social y al reconocimiento de la primacía del interés general sobre el interés particular, tal como pasará a explicarse.

5. Análisis de la norma acusada

La medida objeto de censura impone, como se reitera, que quien mantenga los muros de sus antejardines o los frentes de sus casas o edificios en mal estado de conservación o de

presentación, puede ser sujeto a construcción de obra, ordenada por el alcalde municipal.

Visto que el reproche se dirige a cuestionar la constitucionalidad de una medida que parece incidir ilegítimamente en la capacidad de decisión del propietario o poseedor respecto del estado de conservación y de presentación del bien inmueble, correspondería determinar si estas facetas del ejercicio del derecho de dominio están a tal punto desvinculadas del interés general, que no pueda el legislador, sin afectar el núcleo esencial del derecho, proceder a su regulación.

Porque si en efecto se demuestra que el mal estado de conservación o de presentación de un bien inmueble no incumben más que al propietario o al poseedor, es decir, que aquellos determinados aspectos del bien sobre el cual recae el derecho de dominio no inciden sino exclusivamente en la órbita de injerencia del propietario o poseedor, entonces tendrá que concluirse que una intromisión tal en el derecho de propiedad por parte del legislador, además de quebrantarlo por vulneración de su núcleo esencial, resulta atentatoria del derecho a la intimidad, o al derecho al libre desarrollo de la personalidad del individuo que mantiene en el estado en que le plazca, los muros de sus antejardines o las fachadas de su casa.

Si se encuentra, por el contrario, que tanto el buen estado de conservación como el de presentación son valores de índole social que corresponde proteger y que, por tanto, el hecho de que incumban no sólo al titular del derecho de dominio sino a toda la comunidad, hace necesario que sobre el inmueble se imponga, primero, un deber de cuidado y, consecuentemente, una obligación de construcción de obra, entonces habrá que deducir que la medida se ajusta a los lineamientos constitucionales relativos a la responsabilidad social que implica el ejercicio del derecho de propiedad.

Pues bien, para esta Corte es claro que la medida que se demanda está acorde con la segunda de las situaciones planteadas.

En primer lugar, el buen estado de conservación de un bien inmueble es factor indispensable para el normal desenvolvimiento de la vida comunitaria, más todavía si se habla de partes de inmuebles que podrían estar expuestas al público o que son aledañas a espacios comúnmente transitados por personas. De conformidad con el artículo 2º de la Carta Política, las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, función que -en el contexto que se analiza- se ejercería a través del control a la estabilidad y consistencia de las edificaciones.

Desde este punto de vista, no cabe duda que a la medida acusada le incumbe la seguridad de los individuos que se encuentran en cercanías de casas, edificios o muros de antejardines -aunque, en verdad de cualquier elevación arquitectónica- por lo que lo perseguido a través del deber asignado al alcalde local es que se reparen, mediante construcción, aquellas estructuras que puedan presentar un riesgo ajeno de tipo personal o, incluso, patrimonial.

Así las cosas, esta Sala no encuentra reprochable -por el contrario, lo asume como indispensable para el desarrollo óptimo de la vida en comunidad- que los alcaldes puedan ordenar, por ministerio de la Ley, la reconstrucción de fachadas o muros de dudosa estabilidad, que ponga en peligro su conservación.

Las previsible consecuencias que puede traer para la seguridad de los asociados el mantenimiento de elevaciones arquitectónicas en precario estado de conservación demuestran que los intereses involucrados en este aspecto del ejercicio del derecho de propiedad no se circunscriben al ámbito exclusivo del titular del dominio, sino que se extienden –pueden extenderse– a zonas aledañas que comprometen intereses de terceros o intereses colectivos. De allí que sea plenamente constitucional una concesión como la que se hace en el primer apartado del artículo impugnado.

Ahora bien, la cuestión relativa a la posibilidad de ordenar la construcción de obra por mal estado de presentación se rige por consideraciones diferentes. Ciertamente, la presentación de las fachadas y de los muros que dividen los antejardines no es asunto que comprometa la seguridad de los vecindarios y, por tanto, que ponga en peligro la integridad personal o patrimonial de los transeúntes. Al hablar del estado de presentación de los bienes no se hace referencia a la seguridad de los mismos –cual sí es la razón expresa de ordenar la construcción de obra por mal estado de preservación– sino a la apariencia de los muros de antejardines o de las fachadas de casas y edificios.

La presentación exterior de las edificaciones corresponde más a un aspecto de la autonomía de la voluntad vinculado con el derecho de uso y goce de la propiedad privada, así como con la libertad de expresión y con el libre desarrollo de la personalidad, que con la seguridad exterior. En este sentido, no podría afirmarse que el alcalde está habilitado para ordenar la construcción de obra por mal estado de presentación si esta presentación no constituye factor de riesgo para la comunidad.

No obstante, aunque –en principio– el estado de presentación del inmueble corresponde determinarlo a su poseedor o propietario, pues la apariencia de las edificaciones es una manifestación de la voluntad individual, resulta indispensable advertir que no existe en este campo una libertad absoluta que le permita al encargado del inmueble diseñar a su antojo y en todos los casos, el trazo exterior de sus fachadas. Ciertamente, existen en el ordenamiento nacional y en los regímenes jurídicos locales, normas muy concretas que definen los parámetros urbanísticos a los cuales deben acogerse los bienes raíces y que deben ser observadas a plenitud por los responsables de los mismos.

Normas que tienen que ver con aspectos netamente estilísticos han sido incorporadas en el sistema jurídico con el fin de dotar el entorno de las ciudades de cierta uniformidad que redunde en beneficio de la armonía arquitectónica. El concepto mismo de urbanismo exige la adopción de medidas que tiendan a la coordinación de los diferentes aspectos en que se desenvuelve la vida en la ciudad, uno de los cuales es, precisamente, el de la presentación de los bienes inmuebles.

De allí que la Corte Constitucional, al analizar la incidencia de la planeación urbana en la protección de los derechos fundamentales, haya sostenido en la Sentencia T-325 de 2002 que el desarrollo urbano, dentro del cual, por obvias razones, se incluye el desarrollo estilístico de la ciudad, ejerce un poder determinante en la formación y en el desarrollo del individuo que habita la ciudad. En desarrollo de dicho análisis, la Sala utilizó el reporte del Centro de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas –HABITAT– (Citado por Robert Curtis Glick en su obra “Desarrollo Urbano” ESAP : 1992. Pag. 1.), para indicar cuáles son los

principales vínculos que unen al individuo con la ciudad y cómo esta se interrelaciona con aquel en una especie de simbiosis que los convierte en organismos interdependientes. Dice la providencia en cuestión:

“Sin perjuicio de las múltiples definiciones de ciudad y sin pretender zanjar las discusiones que giran en torno del concepto mismo, se le pueden atribuir a la ciudad, en términos generales, las siguientes características reseñadas por CURTIS ROBERT GLICK7:

“La ciudad no es sólo un sitio, sino un fenómeno que crece y se modifica en forma permanente.

“Cuando se habla de ciudad se involucran los conceptos de densidad, heterogeneidad y tamaño, a la vez que de proceso y producción.

“La ciudad no es un fenómeno aislado sino que aparece y coexiste en un medio natural amplio.

“Las ciudades se presentan en configuraciones o sistemas, con relaciones dinámicas entre ellas, y a veces con funciones complementarias.

“Las ciudades tienen múltiples funciones: residencia, comercio, manufactura, gobierno, administración, educación, cultura, religión, finanzas, servicios, mantenimiento, recreo y trabajo social.

“La ciudad funciona al interior de una malla de dimensiones espaciales.

“La ciudad cambia y tiene procesos que no siempre tienen que ver con rumbo crecimiento y prosperidad, sino con la experiencia humana en la ciudad.

“De lo anterior, se puede concluir que la ciudad contiene manifestaciones de tipo físico, social e institucional que se relacionan, entrelazan y complementan en un proceso dinámico continuo que le entrega unas connotaciones particulares y permite su diferenciación unas de otras.

“Como quiera que estos procesos urbanos pueden tornarse caóticos y originar una problemática social y de recursos en materia de infraestructura de servicios públicos por el incremento desmesurado de las ciudades con el inevitable daño ecológico⁸, el Estado por intermedio de la administración urbana o municipal interviene para controlar y encauzar adecuadamente el desarrollo físico para que exista una relación armónica con las necesidades sociales.

“La planificación urbana-municipal es una función orientada hacia el futuro, por medio de la cual los funcionarios públicos proyectan direcciones u orientaciones para la ciudad⁹. En este proceso se interviene en las expansiones, instituciones, actividades y vicios de la ciudad o municipio, con el fin de enderezar el curso de desarrollos urbanos aparentemente caóticos.” (Sentencia T-325 de 2002 M.P., Dr. Jaime Araujo Rentería)

Así entonces, de lo dicho se deduce que la potestad que se confiere al alcalde municipal para ordenar la construcción de obra por mal estado de presentación debe entenderse ejercida de

acuerdo con los parámetros estéticos que hayan sido fijados previamente por las disposiciones pertinentes. En este contexto, son las normas urbanísticas, cuya expedición corresponde a estudios juiciosos sobre el impacto de la arquitectura en el desarrollo de la ciudad, las que tienen reservada la definición de los parámetros y criterios estéticos que deben cumplir las edificaciones, por lo que es a ellas a las que deben remitirse los propietarios de las mismas para mantenerlas y el alcalde para ordenar la construcción de obra en caso de que dichas exigencias no sean cumplidas.

La anterior consideración incluye -por claras razones- las normas expedidas con el fin de preservar ciertas edificaciones que tienen un especial valor histórico o cultural, pues la particular consideración que estos bienes pueda tener para la conservación del entorno arquitectónico hace suponer que la autonomía de sus propietarios respecto de su estado de presentación se encuentra restringida a favor del interés general.

En definitiva, podría argüirse que la norma que autoriza a los alcaldes a ordenar construcción de obra por mal estado de presentación de muros y frentes de edificaciones es exequible en la medida en que se la entienda como una atribución que se ejerce, no de acuerdo con el criterio personal del funcionario administrativo, sino conforme las disposiciones legales y reglamentarias, relativas a urbanismo o a conservación del patrimonio cultural o histórico que definen, en cada caso concreto, cuáles son los requisitos, parámetros, criterios y demás condiciones estéticas que deben cumplirse en el mantenimiento de las construcciones.

A juicio de esta Corporación, los criterios anteriores son suficientes para considerar que la norma acusada es exequible, siempre y cuando se la entienda sometida al condicionamiento que ha sido clarificado precedentemente.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, por las razones expuestas en esta providencia, el numeral 1º del artículo 217 del Decreto 1355 de 1970, en la expresión “Al que mantenga los muros de su antejardín o los frentes de su casa o edificio en mal estado de conservación...”.

SEGUNDO.- La expresión “o de presentación”, contenida también en el numeral 1º del artículo 217 del Decreto 1355 de 1970, será declarada EXEQUIBLE bajo el entendido que la atribución del alcalde para ordenar construcción de obra por mal estado de presentación de los muros de los antejardines o de los frentes de casas o edificios debe ceñirse exclusivamente a las normas que, en materia urbanística, o de conservación del patrimonio cultural o histórico, establezcan los parámetros estéticos o de presentación que deben cumplir dichas edificaciones.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 A este respecto, la Corte Constitucional dijo que "...el concepto romano de propiedad concebido bajo una estructura sagrada, absoluta e inviolable, fue dejado a un lado en la época feudal en razón a la restricción del comercio, para ser retomado nuevamente en la Revolución Francesa, época en la cual se instauró como garantía y resistencia a la opresión y a los privilegios. De esta forma el derecho a la propiedad, aseguró a cada hombre un espacio exclusivo e imperturbable en el que no existía injerencia alguna sobre sus bienes, y que garantizaba un poder irrestricto y autónomo sobre sus posesiones de manera tal que se constituyeran en la base de su libre iniciativa como ciudadano y de su paulatino desarrollo económico." A lo cual agregó: "Esta noción del derecho a la propiedad, denominada por algunos tratadistas como absoluta, también tuvo relevancia en nuestro ordenamiento jurídico y constitucional. Situación que se traduce en el artículo 669 y siguientes del Código Civil que consagran el derecho de dominio como un derecho real que permite a su titular gozar y disponer arbitrariamente de la cosa, siempre y cuando no fuera ello contrario a la ley o contrario a un derecho ajeno." Y después dijo: "La concepción clásica de la propiedad que reinó en nuestro país durante algún tiempo, fue cediendo a las exigencias de justicia y de desarrollo económico y social en otros espacios jurídicos y constitucionales, que determinaron un nuevo rumbo y fueron incluyendo nuevos elementos al derecho a la propiedad, necesarios para ponderar su ejercicio frente a situaciones o 'motivos de utilidad pública', (artículos 31 y 32 de la Constitución de 1886), o circunstancias en las que el interés privado tuviera que ceder al interés público o social. Estas nuevas concepciones, posteriormente fueron reforzadas en la reforma constitucional de 1.936 con la introducción del concepto explícito de 'función social' de la propiedad." (Sentencia T-427 de 1998. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

2 La Constitución de 1886 reconocía que "el interés privado deberá ceder al interés público o social". No obstante, no fue hasta 1936 que el Estado colombiano incluyó una norma constitucional expresa en la que confirió a la propiedad privada la función social que hoy ostenta.

3 Confróntese también la Sentencia C-006 de 1993 (M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) en la que la Corte Constitucional analizó la exequibilidad de algunas normas de la Ley 57 de 1987. La ley facultó al Presidente de la República para regular las condiciones extintivas de derechos que hubieran sido constituidos por particulares sobre yacimientos, depósitos minerales y minas. En la providencia la Corte analizó la dimensión social del derecho a la propiedad privada y estudió la evolución de dicha dinámica en el derecho colombiano.

4 Sentencia C-275 de 1996. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

5 La Corte Constitucional ha dicho que cuando el legislador limita el ejercicio del derecho de dominio, debe cuidarse de no imponer reglas que lo hagan impracticable, que lo dificulten más allá de lo razonable o que lo despojen de su protección. (Sentencia T-554 de 1998. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

7 Op. Cit. Pag. 33.

8 En la sentencia SU-442 de 1997, con ponencia de Hernando Herrera Vergara, se analizó el

daño a los ecosistemas que rodean la ciudad de Santa Marta por el otorgamiento de licencias de construcción sin estudio previo de las implicaciones ambientales.

9 Cf. GLICK, Curtis Robert. pag. 112.