

CONSTANZA BEJARANO RAMOS

*Derecho a la propiedad rural y ordenamiento ambiental
del territorio: conflictos y ponderaciones*

SUMARIO

Introducción. I. Derecho de propiedad. II. Función social y ecológica de la propiedad. A. Concepto de la función social de la propiedad en la jurisprudencia constitucional. B. Función ecológica de la propiedad en la jurisprudencia constitucional. III. Ordenamiento ambiental del territorio. IV. Ponderación de los derechos estudiados en la jurisprudencia. A. Categorías de áreas protegidas. B. Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA–. C. Plan de Ordenamiento Territorial –POT–. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN

El presente documento abarca un breve estudio sobre el derecho de propiedad, especialmente en el sector rural, y su función ecológica, y revisa los límites que esta función y el ordenamiento ambiental del territorio le imponen al derecho estudiado. Asimismo, analiza los conflictos suscitados frente al derecho de propiedad y el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, los cuales han sido abordados por la jurisprudencia constitucional, y examina específicamente los casos en que el derecho de propiedad se ha visto limitado por figuras jurídicas como las categorías de áreas protegidas, los POMCAS, la delimitación de ecosistemas estratégicos, entre ellos los páramos y los POT, como herramientas de ordenación del territorio en materia ambiental.

PALABRAS CLAVE

Propiedad, Constitución Ecológica, Función Social, Función Ambiental, Ordenamiento Ambiental Territorial.

ABSTRACT

This document covers a brief study on the right to property, especially in the rural sector, and its ecological function, and review the limits that this function and the environmental order of the territory impose on the right studied. It will also review the conflicts that have arisen in the face of the right to property and the collective right to enjoy a healthy environment,

and which have been addressed by constitutional jurisprudence. Finally, it will be specifically reviewed the cases is that the right to property has been limited with legal figures such as protected areas categories, POMCAS, delimitation of strategic ecosystems among them the moors and the POT, as environmental planning tools in the environmental field.

KEY WORDS

Property, Ecological Constitution, Social Function, Environmental function, Environmental management of the territory.

INTRODUCCIÓN

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se tiene que la propiedad es uno de ellos y así está establecido en el artículo 17:

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Lo que impone la obligación de que en su derecho interno los Estados procedan a garantizar su pleno ejercicio y promuevan su respeto. Asimismo, es claro que el derecho de propiedad otorga la facultad al dueño de la cosa (predio) para que disponga de su bien como le parezca, con algunos límites, como se evidencia en el presente artículo.

Entre esos límites destaca la función ecológica que le es inherente. La anterior premisa ha generado diferentes discrepancias y conflictos, especialmente en Colombia, en razón a que la oferta ambiental que posee el país genera la obligación del Estado de regular su uso y conservación, ya sea a través de herramientas como el ordenamiento ambiental del territorio por medio de planes y/o declaración de áreas protegidas, lo que a su vez restringe y/modifica el uso y disposición que los propietarios pueden hacer de su predio rural.

En ese orden de ideas el presente artículo revisa, en primer lugar, el concepto de propiedad, su regulación constitucional y legal, así como sus elementos, y analiza los pronunciamientos jurisprudenciales más destacados proferidos en relación con su ejercicio y garantía; en segundo lugar investiga

los límites establecidos al derecho de propiedad y cómo se han regulado en Colombia, y entre ellos los límites de índole ambiental.

En un tercer capítulo se presenta un breve análisis del ordenamiento ambiental del territorio y su incidencia en el derecho de propiedad, con el fin de examinar en concreto algunas de las figuras jurídicas que lo limitan, así como la relación entre ellos.

En el cuarto capítulo se revisan las ponderaciones establecidas con el objeto de integrar la garantía del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano y el derecho de propiedad, ello para garantizar la protección de los recursos naturales como fundamento de la subsistencia del ser humano que en los últimos años se ha visto amenazada por diferentes factores como el cambio climático, la deforestación y la erosión del suelo, entre otros.

Finalmente, y como conclusión, se establecen las relaciones ineludibles que deben existir entre el derecho de propiedad, especialmente en el sector rural, y la ordenación ambiental del territorio, así como las figuras jurídicas que el ordenamiento normativo y/o la jurisprudencia han establecido para garantizar los derechos individuales y colectivos aquí estudiados y preguntarse si eso ha sido suficiente para garantizarlos.

I. DERECHO DE PROPIEDAD

La historia de la constitucionalización del derecho de propiedad es muy extensa, razón por la cual en breves líneas se presenta de forma resumida el cambio de concepción que ha sufrido el citado derecho. En primer lugar es preciso resaltar que el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 consagra:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad...

No obstante, de la lectura de la citada norma constitucional no se puede extraer una definición concreta referente a la propiedad, por lo que es necesario remitirnos al Código Civil, específicamente al artículo 669:

El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

Así las cosas, la norma civil determina que lo “[...] que interesa al tratar de la Propiedad es la forma jurídica de las facultades o poderes del Hombre sobre las cosas, la relación de pertenencia o apropiación sobre las mismas” (Carretero Sánchez, 1994: 1), además de asimilar la propiedad con el dominio de las cosas corporales¹.

Siguiendo con la definición dada por el Código Civil, y con el ánimo de concretar el concepto de propiedad, es necesario señalar que algunos doctrinantes definen la propiedad como

[...] una figura primordial en la vida humana (una de las piedras angulares de nuestra civilización, donde cada dueño funge de “soldado del orden”, en la medida que patentiza el vínculo íntimo que constantemente y de manera imprescindible mantiene el hombre con la naturaleza a fin de lograr de ella, mediante la cabal aplicación de su actividad –trabajo–, los rendimientos, aprovechamientos y utilidades de que es susceptible” (Sabates, 2013: 232). Por lo tanto, es claro que en algún momento de la historia se pensó que el derecho de propiedad era absoluto, exclusivo y subjetivo, puesto que no había cabida para ningún tipo de límite, y así lo contemplaba el Código Civil que anteriormente determinaba: “[...] el dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella *arbitrariamente*² [...] (*cursiva fuera de texto*)”,

Permitiendo así que todos los colombianos ejercieran el citado derecho de forma absoluta y en algunas ocasiones de forma arbitraria.

En ese orden de ideas, y con el fin de comprender mejor el desarrollo que ha tenido el concepto del derecho de propiedad, reseñamos brevemente sus desarrollos conceptuales.

1 Para muchos autores el dominio y la propiedad son diferentes, al respecto cfr. MUÑOZ (2012).

2 Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1999 del 18 de agosto, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

Así, en un primer momento “El derecho romano definía la propiedad como el derecho de usar y abusar de las cosas, en cuanto lo autorice la razón del derecho” (Proudhon, 2005: 42), reconociendo el derecho de propiedad como absoluto sobre las cosas. Así fue definido en la Declaración de los Derechos del Hombre (1973) y en el Código de Napoleón, en el cual se señaló: “... la propiedad es el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, en tanto no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y los reglamentos”³. Se puede concluir que la definición dada por el Código Civil colombiano tiene fundamento en esa concepción del derecho de propiedad.

Entre las diversas implicaciones del concepto encontramos que tenía las siguientes características: absoluto⁴, exclusivo⁵ y perpetuo⁶. Además de concederle al propietario las siguientes facultades:

a. *Usus*: utilizar el bien de acuerdo a su naturaleza.

b. *Fructus*: la posibilidad que tiene el titular de un bien de obtener las utilidades que este produce.

c. *Abusus*: hace referencia a la disposición del bien (Velázquez, 2004).

No obstante, con la adopción de la Constitución de 1991 se reevaluó el concepto con sus facultades y características, y en cierta forma se moduló al establecer que el derecho a la propiedad no tiene carácter absoluto pero sí una función social que le adjudica ciertas obligaciones, y a la vez le es inherente una función ecológica que implica ciertos límites al uso que se le da al predio, pasando así de un derecho subjetivo absoluto a un derecho subjetivo relativo.

3 Se ha dicho que la restricción que allí se impone, tiene “[...] por objeto no limitar la propiedad, sino impedir que el dominio de un propietario no sea un obstáculo al dominio de los demás. Es una confirmación del principio, no una limitación” (PROUDHON, 2005: 43).

4 De acuerdo con lo expresado por DEVIS ECHANDÍA hay dos tipos de restricciones al propietario: a. Las obligaciones, y b. El abuso del derecho, donde el límite al ejercicio del derecho se concreta cuando se está ante el derecho de propiedad de otra persona (ECHANDÍA, 1943).

5 En ese sentido se determina que la exclusividad hace referencia al ejercicio del derecho de su titular frente a un tercero, de forma tal que solo el titular está facultado para hacer uso de la cosa (VELÁZQUEZ, 2004).

6 Hace referencia a que el derecho dura en tanto dure la cosa; hoy en día esa característica se ha revaluado, toda vez que el no uso de la cosa o el predio conlleva que, con fundamento en la función social, el Estado tome medidas al respecto.

Entre las razones que sustentan el cambio en la noción y ejercicio del derecho de propiedad encontramos la concepción socialista de la propiedad desarrollada por Duguit:

La propiedad, no es pues el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza [...] el hombre no tiene derechos; la colectividad tampoco. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar. Y ese es precisamente el fundamento de la regla de Derecho que se impone a todos, grandes y pequeños, gobernantes y gobernados (Duguit, 1975: 173).

Fue así como se pasó de una concepción individual de la propiedad a una social, donde el individuo con libertades absolutas comenzó a tener ciertos límites producto de su inclusión en la sociedad, de forma que la Constitución de 1886 tuvo una reforma en el año 1936, donde se determinó la función social de la propiedad la cual otorga ciertas obligaciones a los propietarios.

La Carta de 1991 estableció una nueva concepción del derecho de propiedad que, además de la función social, incluyó una función ecológica inherente. Esa transformación del derecho de propiedad puede entenderse como consecuencia de lo que el doctrinante Amaya denomina “Constitución Ecológica”, en razón a que

La Constitución Política de Colombia expedida en 1991 puso al país a la vanguardia del nuevo constitucionalismo. Al adoptar la forma de una Constitución ecológica, dejó sentadas las bases jurídicas para hacer posible un nuevo pacto con la naturaleza. A través de un gran número de disposiciones se aprobó un nuevo marco de relación con los recursos naturales (Amaya, 2016: 419).

Por tanto, en el nuevo constitucionalismo el derecho de propiedad privada está revestido de una serie de características expuestas por la Corte en la Sentencia C-278 de 2014:

- a. Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos.
- b. Es un derecho exclusivo en la medida que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio.

c. Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y, además, no se extingue –en principio– por su falta de uso.

d. Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la comunidad de un derecho principal.

e. Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero.

f. Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.

De igual forma, se ha establecido que en algunas ocasiones este derecho puede revestir el carácter de fundamental, en razón a su asociación de forma estrecha con otros derechos como la vida, la dignidad y/o la igualdad⁷.

Ahora bien, entendiendo que la propiedad es un atributo que tiene la persona para disponer de sus cosas y/o bienes, el Estado tiene la obligación de garantizarle su pleno ejercicio, sin interferencia de ninguna índole, con excepción del interés general y la función social y ecológica lo que en términos generales no sería una vulneración de su derecho, pues no se vería afectado el núcleo esencial, como se evidencia en líneas siguientes.

II. FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD

A partir de los diferentes conflictos generados alrededor del derecho de propiedad y su función social y ecológica la Corte Constitucional ha promulgado una serie de fallos que permiten vislumbrar la ponderación y la no vulneración del derecho de propiedad en situaciones donde prima el interés general sobre el particular, por lo que a continuación se revisarán, en primer lugar, los principales fallos en el tema de la función social y luego se analizará el tema de la función ecológica de la propiedad desde el punto de vista constitucional.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C–278 de 2014, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

A. CONCEPTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Como ya se había mencionado, a partir de la reforma constitucional de 1936 se estableció la función social de la propiedad de la siguiente forma:

[...] Artículo 10: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Luego de una larga discusión política sobre la inclusión de la función social de la propiedad que genera obligaciones en cabeza del propietario, se esgrimió que dicha “[...] reforma a lo relativo al régimen de propiedad privada en la Constitución es inseparable de la discusión sobre la reforma agraria, central en esos días dado el conflicto agrario que atravesaba al país” (Botero, 2006: 92); la anterior afirmación permite vislumbrar el papel que juega el derecho de propiedad en el tema rural, especialmente la propiedad rural del país, pues de él dependen otros derechos de la población allí asentada.

Por lo que,

La inclusión de dicho concepto significó una transformación importante del concepto de posesión, además de un intento por estimular la productividad agraria. No obstante, el enfoque plasmado en la Ley 200, en tanto que concreción de los cambios al régimen de la propiedad privada discutidos durante los debates de la reforma constitucional, era claramente favorable a los grandes propietarios, y zanjó el conflicto por la tierra en beneficio de la legalización de sus títulos, no de los de los pequeños colonos” (Botero, 2006). Sin embargo, es claro que aun hoy continúa el debate sobre la propiedad de la tierra, especialmente, del campesinado colombiano.

De igual forma, es claro que la función de la propiedad tiene el objetivo de que “[...] los bienes sean productivos, tanto para el dueño como para la comunidad” (Rodríguez, 2004: 111).

Situación que, como vimos, se mantuvo en la Carta de 1991, para lo cual la Corte Constitucional, como Tribunal Supremo en la garantía de la

Constitución, a través de sus providencias ha expuesto su importancia y eficacia para la consecución de los fines estatales. Para efectos del presente documento se revisan únicamente aquellos fallos que hacen mención a la propiedad rural, porque es claro que no solo este tipo de propiedad debe cumplir con la función social y ecológica que le es inherente⁸.

Así, a nuestro juicio se estudian las sentencias más relevantes que permiten establecer la posición de la jurisprudencia constitucional respecto de la función social de la propiedad rural en Colombia.

La Sentencia C-474 de 2005 contiene un estudio detallado de cómo la propiedad privada pasó de ser un derecho absoluto a tener una función social; específicamente señaló:

No obstante, hacia finales del siglo XIX comienza a cuestionarse la concepción tradicional de la propiedad como derecho subjetivo absoluto. Precursor de este movimiento de reacción es Von Gierke, quien vaticinaba que “la propiedad sin deberes carece de provenir”. Emerge entonces por influencia de las más diversas corrientes ideológicas, que van desde el marxismo hasta el catolicismo social, una poderosa corriente que denuncia abiertamente los excesos individualistas y aboga por una reelaboración del derecho en estudio a la vista de las transformaciones de la sociedad de su tiempo, sin preconizar pese a toda su desaparición.

Surge de este modo la doctrina de la función social, con la idea de imponer límites a los extremos absolutos del derecho de propiedad, y con un sentido de deber moral que inspiraba una idea de templanza en su ejercicio. Es sin duda Duguit ya entrado el siglo XX, quien contribuye decisivamente a precisar los alcances del concepto. Para dicho autor la visión tradicional de la propiedad como derecho individual, absoluto e intangible de quien posee la riqueza había perdido vigencia, el elemento central de su definición se trasladaba ahora en los deberes a cargo de quien la detenta: La obligación del propietario de aumentar la riqueza general haciendo productivo el capital que posee, con el necesario corolario que sus bienes solo serán protegidos en la medida que cumpla esa tarea que le incumbe.

El anterior estudio hecho por la Corte permite identificar las razones por las cuales la propiedad privada ya no es un derecho absoluto y por qué en un Estado social de derecho, como el colombiano, debe primar esa concepción

8 Se puede hacer referencia a la función ecológica de la empresa, o de la propiedad intelectual, entre otros.

de la propiedad con una función social, que tiene deberes con la colectividad. Y así lo expresó al señalar:

La garantía de la propiedad privada no puede desconocer que el criterio de la función social –con mayor intensidad en el caso de los bienes económicos– afecta su estructura y determina su ejercicio. En el Estado social de derecho, los derechos se atribuyen a la persona como miembro de la comunidad y como tal vinculada por los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general (CP art 1.º). Precisamente, la función social inherente a la propiedad se orienta a realizar el interés de la comunidad y por ello busca atraer al sujeto de manera que, sin dejar de perseguir la satisfacción de sus propios móviles, se logre la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual, bajo la amenaza en caso de carencia de cooperación del titular de dar por extinguido el derecho, al decaer el presupuesto social de la atribución. La necesidad de relaciones equitativas de poder en la sociedad, impide que la propiedad se pueda escindir de la comunidad y aislarse abstractamente de la misma. Por el contrario, la legislación da cuenta que en ella convergen múltiples intereses que están llamados a encontrar equilibrio en la fórmula concreta de función social que se adopte.

Con el objeto de entender cabalmente el sentido de la garantía constitucional, es importante advertir que la función social no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario, a su estructura. Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito. La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias. No es posible determinar de una vez para siempre las cotas del aludido patrón de sociabilidad deseada. La función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que solo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad.

Es claro, entonces, que el derecho a la propiedad privada tiene una función social que permite cumplir lo establecido en un Estado social de derecho; ejemplo de ello es la propiedad rural, la cual debe cumplir con actividades

de explotación que contribuyan a la economía del país y a alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible.

Asimismo, como se evidencia, en sus providencias la Corte Constitucional realiza un claro y concreto estudio de las características del derecho de propiedad, y señala que cuando el Estado toma medidas basadas en la función social de la misma se debe verificar que no comprometan o no vulneren el núcleo esencial del derecho, el cual se desconoce cuando:

[...] su restricción no responde a fines razonables y proporcionales, ni tiene relación con la supremacía del interés general o con el principio de solidaridad. En este sentido, la Corte ha entendido que el contenido esencial del derecho de propiedad puede determinarse por los intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o se desconoce su núcleo básico, cuando el derecho queda sometido a límites que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su protección⁹.

Por lo tanto, el de propiedad privada es un derecho subjetivo sobre una cosa corporal (en este caso la propiedad rural), pero no absoluto¹⁰, en razón a la función social que debe cumplir y que le es inherente, conforme a la evolución del concepto en el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, las medidas que el Estado ejecute para garantizar el cumplimiento de la citada función deben cumplir ciertos requisitos que no desconozcan el núcleo esencial del derecho.

Al revisar las medidas que el Estado puede imponer como límite al derecho de propiedad basado en la función social, la Corte ha delimitado muy bien los principios que lo vierten de contenido:

[...] i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles; ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad; iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad; iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; v) el señalamiento de su función social y ecológica; y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación¹¹.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2014, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

10 Al respecto cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-157 de 1997, C-474 de 2005, C-258 de 2013 y C-410 de 2015.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 30 de septiembre de 2015, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS.

Ahora bien, la misma Carta determina algunas de las obligaciones que tiene el derecho de propiedad: “La protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente”¹². De igual forma, establece que la utilidad pública y el interés social son los límites al derecho de propiedad y frente a los cuales determina su alcance; al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

[...] La Constitución en el mismo artículo 58 indica que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, puede presentarse la expropiación la cual debe efectuarse a través de sentencia judicial e indemnización previa. Solamente en los casos que establezca el legislador la expropiación puede adelantarse por vía administrativa, aunque está sujeta a una posterior acción contenciosa administrativa. En este orden de ideas, la privación de la titularidad del derecho de propiedad privada contra la voluntad de su titular, requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:

i) Que existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.

ii) Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contenciosa administrativa incluso respecto del precio.

La adopción de dicha decisión presupone que se adelante el procedimiento establecido en la ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. Dicho procedimiento comprende una etapa previa, lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa, con base en una oferta por parte de la entidad pública.

iii) Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en Núm. 21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con todo, es claro que la Corte Constitucional ha realizado un estudio muy juicioso en cuanto a la función social del derecho de propiedad, de tal forma que se puede decir que el tema está decantado a nivel local, y que jurídicamente cada propietario de un predio rural debe conocer las obligaciones que le atañen en razón a la función social que cumple su propiedad.

12 Ídem.

Por su parte, a nivel internacional la concepción del derecho aquí estudiado no es diferente y así lo ha expuesto la Corte Constitucional:

A su turno, la jurisprudencia interamericana ha “[...] desarrollado un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor. [...] La Corte observa, sin embargo, que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos, practicarse según las formas establecidas por la ley y efectuarse de conformidad con la Convención”¹³.

Así las cosas, de la lectura de los pronunciamientos hechos por la Corte se desprende que dentro del ordenamiento jurídico colombiano el derecho a la propiedad privada tiene ciertas obligaciones dadas, en este caso, por la función social que debe cumplir, lo cual conlleva que el Estado debe reglamentar los límites impuestos por la Constitución, por lo que es necesario concluir que “La propiedad privada no es un derecho absoluto”¹⁴. Y por lo tanto, en los casos expresamente señalados por la Constitución y la ley, “el interés privado debe ceder al interés público o colectivo”.

Finalmente, en cuanto a la propiedad rural, la Corte ha sido enfática en señalar que

[...] la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que, dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario. Así, encajan perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, aquellas disposiciones de la ley mediante las cuales se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto ello corresponde a la función social¹⁵.

13 Corte Constitucional. Sentencia C-364 de 2012, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 30 de septiembre de 2015, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 1994.

B. FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

En primer lugar se hizo referencia a que “el concepto de función ecológica [...] implica, que no se pueda usar la propiedad de forma tal que cause daño al medio ambiente o a la salud de los hombres, los animales, o que altere los recursos naturales” (Silva Parra, 2004: 95); sin embargo, la citada definición está un poco alejada de la finalidad que conlleva la función ecológica de la propiedad, pues abarca solo una de las obligaciones que tiene el propietario, sumado a las obligaciones que tiene como ciudadano colombiano.

De otro lado, la posición institucional sobre el citado concepto determina que es

[...] aquella función que presta un espacio para garantizar la continuidad de las dinámicas ecológicas naturales, la conservación de la biodiversidad –los bosques, el agua, el suelo– así como la protección de las culturas que lo habitan” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004: 1).

A nivel jurisprudencial el concepto dado de la función ecológica es un poco más amplio y estudia su desarrollo, y así quedó plasmado en la Sentencia C-126 de 1998:

[...] con la instauración del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relación estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demás miembros de la sociedad. Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social. Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no solo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.

Así las cosas, y con base en las definiciones dadas, es claro que la función ecológica de la propiedad siempre va encaminada a cumplir con los postulados ecológicos contenidos en la Carta Política de 1991 (protección de un medio ambiente sano y consecución del desarrollo sostenible), estableciendo límites y/o cargas a los propietarios, pasando así de un derecho absoluto a un derecho con límites.

Asimismo, es claro que la inclusión de la función ecológica de la propiedad se da como respuesta a las problemáticas ambientales que se presentan a nivel mundial, y al avanzado deterioro de los recursos naturales, razón por la cual,

[...] con la introducción de la citada función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite para el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, propiciando lo que este Tribunal ha denominado como “ecologización de la propiedad”¹⁶.

Ahora bien, a nivel institucional y de la intervención del Estado en el tema, el doctrinante Santaella determina que la función ecológica de la propiedad:

[...] presupone una intervención activa del legislador y de la Administración en la conformación concreta de un régimen de ejercicio del derecho ambientalmente responsable. El protagonismo otorgado por la Constitución a la protección y conservación del patrimonio natural exige de ellos esta intervención. Así, fijadas normativamente las facultades, los deberes, las condiciones o las cargas que definen el ejercicio socialmente útil y ambientalmente correcto del respectivo derecho, el propietario no tendrá otra opción que observarlas cumplidamente. De lo contrario, estará incurso en una situación de ejercicio ilegítimo del derecho en la cual

16 Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006: “En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha distinguido con el nombre de ‘Constitución Ecológica’, conformada por el ‘conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección [...] El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica y la propiedad privada, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfadada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico –conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico– calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional’ (arts. 8o, 268-7, 334, 339 y 34o CP)”.

podrá ser objeto de las sanciones previstas por el ordenamiento para reprimir el incumplimiento de la función social y ecológica que le es inherente. Lo anterior implica que a pesar de que el propietario atienda la función económica asignada a la propiedad, su desconocimiento del deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables (función ecológica) en los términos señalados por el ordenamiento le sitúan en una posición de infracción del régimen constitucional y legal del derecho capaz de dar lugar a la aplicación de la figura de la extinción del dominio. La sustantivación constitucional de la función ecológica del derecho confirma así que la obligación de uso socialmente útil de la propiedad que la función social impone al derecho no puede reducirse a la mera explotación económica del objeto del derecho. Es preciso atender a las exigencias ambientales que brotan de la particular naturaleza de cada objeto (Santaella, 2010: 436).

Por lo tanto, existe una concepción unánime: para lograr los cometidos del Estado, como el desarrollo sostenible, es claro que

[...] a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho¹⁷.

En la Sentencia T-537 de 1992 la Corte indicó que el artículo 58 de la Constitución Política

[...] le señala una función ecológica a la propiedad, precisamente porque no se puede abusar de su explotación en contra de claros preceptos para la preservación del medio ambiente. Encaja esta prohibición dentro del concepto social porque, así como es dable la utilización de la propiedad en beneficio propio, no es razón o fundamento para que el dueño cause perjuicios a la comunidad como por ejemplo con la tala indiscriminada de bosques, la contaminación ambiental, que van en detrimento de otros derechos de los asociados como lo son el de gozar de un medio ambiente sano, que, en últimas, se traducen en la protección a su propia vida.

Finalmente, frente a la función ecológica de la propiedad es necesario precisar que

17 Ello fue expuesto en Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006.

[...] la expresa consagración de la función ecológica de la propiedad pretende neutralizar el riesgo de una concepción reduccionista o economicista de la función social, que restrinja su alcance a atender “las necesidades de la vida económica”, en detrimento de los intereses ambientales. Aunque en la actualidad una comprensión semejante de la cláusula de función social resultaría improcedente—de ningún modo ésta podría ser entendida al margen del principio de desarrollo sostenible (art. 8o CC), la Constitución quiso subrayar la vinculación ambiental de la propiedad proclamando la función ecológica que le asiste. Ello, además, con el fin de asegurar que toda decisión relativa a la propiedad privada que pueda tener incidencia sobre los ecosistemas sea producto de una ponderación en la cual el argumento ambiental constituya siempre una de las variables a considerar (Santaella, 2010: 429).

III. ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

En diferentes países¹⁸, y en especial en Colombia, se ha destacado la importancia del ordenamiento ambiental del territorio, herramienta jurídica con la que se busca prevenir los conflictos originados por los diferentes usos que el ser humano le da al territorio, además de coadyuvar en alcanzar el modelo de desarrollo sostenible¹⁹ adoptado a partir de la Carta de 1991.

Así, la Ordenación Ambiental se define como:

[...] una herramienta de política ambiental que tiene por objeto la organización espacial de las actividades en un ámbito determinado, y que toma al ambiente en una concepción amplia—incluyente de los bienes sociales, naturales y culturales—además de considerarlo como el sustrato que hace posible la vida en sus diversas formas. Bajo esta concepción, el ordenamiento territorial deja de ser una mera planificación de los usos del suelo para convertirse en la expresión del modelo de desarrollo deseado, que integra, entre otras cuestiones, las aspiraciones sociales en relación a los bienes colectivos (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011: 16).

En ese orden de ideas, es claro que el ordenamiento del territorio, especialmente en temas ambientales, permite concretar aquello que buscan países como Colombia: el desarrollo sostenible, ya que

18 Argentina, Costa Rica, Honduras, Ecuador, México, Uruguay y la Unión Europea, entre otros.

19 El artículo 8o de la Constitución Política de Colombia determina el desarrollo sostenible como el modelo de desarrollo del país.

[...] constituye un instrumento de gestión ambiental, de toma de decisiones públicas, las cuales deben contar con una instancia de participación ciudadana e involucrar a los distintos actores sociales, en función de la ocupación ordenada y del desarrollo sustentable. Asimismo, es un procedimiento técnico-administrativo porque orienta la regulación y promoción de la locación y desarrollo de los asentamientos humanos y las actividades de diversa índole (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011: 82).

No obstante, es claro que no solo a través de la ordenación ambiental del territorio se da cumplimiento a los fines del Estado en temas ambientales, pues otras herramientas jurídicas como los permisos y/o licencias ambientales, juegan un papel fundamental.

Una vez reconocida la importancia de la ordenación del territorio cabe destacar que a nivel internacional existen algunos instrumentos que permiten dimensionar la importancia de esa actividad en cabeza de los Estados:

– La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, en la cual la recomendación 19 hace referencia expresa a la ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio²⁰.

– El Convenio sobre Diversidad Biológica, relativo a la conservación, restauración y protección de ecosistemas para la protección de la biodiversidad y su uso sostenible en la industria biotecnológica.

– La Cumbre mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible en la cual se destacó la obligación de los Estados de proteger bienes ambientales, entre ellos el suelo, a través de herramientas como la ordenación.

– La Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, en la cual el principio 11^[21] determina el compromiso de los Estados en la adopción de normas que permitan la ordenación ambiental.

20 Recomendación 19: “*Ordenación de los recursos naturales y sus relaciones con el medio*. Se recomienda que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en cooperación con otras organizaciones internacionales competentes, incluya en su programa las cuestiones referentes a la ordenación del espacio rural en relación con la política del medio humano, dado que la política del medio guarda una estrecha relación con la ordenación del territorio y con la planificación económica y social a plazo medio y a largo plazo. El espacio rural representa todavía, incluso en los países más industrializados, más del 90% del territorio, por lo que no se lo debe considerar un sector residual, de reserva de suelo y de mano de obra”.

21 Principio 11: “*Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente*. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas

– La Declaración de Diversidad Biológica, la cual contiene la obligación de los Estados de hacer conservación *in situ*, a través de la declaración de áreas protegidas²².

Colombia no es ajena a los citados compromisos internacionales, por lo que, a nivel local, comenzando por una Constitución ecológica, ha desarrollado una legislación que, se podría decir, permite ordenar de forma adecuada el territorio y los usos que se le pueden dar. Entre las normas se destacan:

– El Decreto ley 2811 de 1974. El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, determinó en temas sobre el uso del suelo:

[...] se debe propender a mantener su integridad física y su capacidad productora de conformidad con sus condiciones y factores constitutivos y que se debe determinar el uso potencial y clasificación de los suelos según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos de la región, ello con el cumplimiento del deber de todos los habitantes de colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos²³.

Lo anterior bajo el marco de la función ecológica de la propiedad.

– La Ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental, y que en su artículo 7.^º[²⁴] definió el ordenamiento ambiental del territorio, además de otorgarle funciones al Ministerio²⁵ y a las Corporaciones Autónomas Regionales respecto de la ordenación en aspectos ambientales.

– La Ley 388 de 1997, mediante la cual se ordenó elaborar, adoptar e implementar Planes de Ordenamiento Territorio –POT–, donde indiscutiblemente se plasmaron los determinantes ambientales como un criterio para la

y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”.

22 Convención de Diversidad Biológica. Artículo 8.^º: “[...] b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica [...]. f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación”.

23 Sentencia C-192 de 2016, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

24 Ordenamiento Ambiental del Territorio. Artículo 7.^º: “[...] se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en esta ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”.

25 Artículos 2.^º, 5.^º y 31.

clasificación de los usos del suelo, proceso de ordenamiento territorial que se basa en tres principios, entre ellos la función ecológica de la propiedad²⁶.

– La Ley 1454 de 2011, a través de la cual se dictaron normas básicas sobre ordenamiento territorial, entre cuyos principios están la sostenibilidad ambiental.

– El Decreto 2372 de 2010, mediante el cual se organizó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y se establecieron las categorías de manejo que las conforman. El principio rector de esta norma se basa en la importancia del fomento de herramientas legales para la conservación en tierras de propiedad privada²⁷. De igual forma, se estableció un artículo específico sobre la función social y ecológica de la propiedad y limitación de uso, el cual se revisa más adelante.

– El Decreto 1640 de 2012, norma que reguló el proceso de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos del país, donde indudablemente se establecieron restricciones a los diferentes usos de los terrenos ubicados dentro de las cuencas reglamentadas.

A pesar del anterior marco normativo, que permite inferir un excelente manejo en el uso del territorio y el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, la propia Corte Constitucional ha señalado que “La mayor parte de los problemas sobre los usos del suelo en Colombia, generalmente, se causan por la falta de coordinación en la utilización del mismo por parte de la población, quien, no tienen en cuenta los factores ambientales, por lo que se observa, sobreutilización o subutilización”²⁸, evidenciándose así el componente de educación ambiental y participación ciudadana que debe primar en todas las actuaciones que busquen la ordenación ambiental del territorio.

La Corte Constitucional ha destacado la importancia del suelo para el bienestar de la población colombiana al señalar que este

[...] debe ser considerado junto a todos sus componentes, funciones y servicios eco sistémicos; sus inter-relaciones de cooperación, coordinación y apoyo con las dimensiones social, ambiental, económica, política y cultural. Todo esto en su

26 “Artículo 2.º. *Principios*. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios”.

27 Artículos 4.º y 33.

28 Sentencia C-192 de 2016, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

conjunto debe traducirse, entre otros propósitos, en políticas y normas acordes al principio de integridad y a la dinámica social; lo cual, da cuenta de la complejidad en la cual confluyen objetivos y por tanto actores diversos²⁹.

Ahora bien, en Colombia se generaron múltiples conflictos socio-ambientales en razón a que por mucho tiempo no existía una adecuada ordenación ambiental del territorio y, por supuesto, por la idea de que el derecho de propiedad era absoluto, y ni los particulares ni el Estado podían limitarlo. Situación que el Estado ha tratado de contrarrestar generando diferentes acciones para hacerle frente con herramientas como:

- La adopción del POT con participación de las comunidades y las autoridades ambientales;
- La reglamentación y delimitación de las áreas protegidas nacionales y locales;
- La ordenación de las cuencas, y
- La protección de los páramos.

Estas herramientas permiten ordenar el territorio y su uso; no obstante, muchas veces en el proceso de adopción e implementación se evidencian choques con el derecho de propiedad, y es ante esos enfrentamientos que el juez constitucional entra a estudiar los derechos involucrados y revisa su afectación o no afectación. En esos pronunciamientos la Corte ha señalado:

La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables

29 De igual forma, la Corte señaló los principales conflictos socio-ambientales del manejo del territorio y destacó: “La minería ilegal. Los cultivos ilícitos. La inequidad. La pobreza. Los enfrentamientos armados. Debilidades en la satisfacción de las necesidades mínimas de la población. Contaminación originada por el uso inadecuado de agroquímicos y otras sustancias originadas en la minería y la industria. Daños por la erosión de las laderas. Desaparición de la cobertura de la arbórea. Prácticas inadecuadas de labranza del suelo. Sellamiento de suelos para actividad agropecuaria por la expansión urbana. Uso y tenencia inequitativa de la tierra. Deslizamientos en zonas urbanas”. Sentencia C-192 de 2016, M. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.

Para concluir, es necesario resaltar que la ordenación ambiental del territorio es una herramienta fundamental para la concreción de derechos como el de disfrutar de un medio ambiente sano, así como la consecución de los fines propios del Estado para el bienestar de sus asociados. Esta es una de las formas en que se limita el derecho de propiedad y se cumple la función ecológica que le es inherente. En las líneas siguientes se revisan algunas de las herramientas utilizadas en Colombia para ordenar ambientalmente el territorio, y su enfrentamiento y/o ponderación con el derecho de propiedad.

IV. PONDERACIÓN DE LOS DERECHOS ESTUDIADOS EN LA JURISPRUDENCIA

En Colombia se han suscitado innumerables conflictos socio-ambientales relacionados tanto con el derecho a la propiedad privada como con el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, por lo que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de zanjar esos debates y adelantar una ponderación de derechos que permita compatibilizarlos, razón por la cual a continuación presentaremos las principales decisiones de la Corte Constitucional que han permitido ponderar los derechos aquí revisados en el marco de los principales instrumentos de ordenación ambiental del territorio. No obstante, y a pesar de hacer mención de los POMCA, la Corte no ha estudiado su papel como limitante al derecho de propiedad; sin embargo, mencionaremos algunos de esos instrumentos por considerar que su fin es garantizar el suministro del agua como recurso fundamental para la subsistencia del ser humano.

A. CATEGORÍAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

En el artículo 327 del Decreto ley 2811 de 1974 se estableció el Sistema de Parques Nacionales con la finalidad de proteger y conservar aquellas zonas que cuentan con valores sobresalientes de fauna y flora. Entre las diferentes categorías se determinaron las siguientes:

- Parque Nacional;
- Reserva Natural;

- Área Natural Única;
- Santuario de Flora, y
- Vía Parque.

De igual forma, en el artículo 330 se determinó que “En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio”, evidenciando así una restricción al derecho de propiedad; no obstante, para aquella época el derecho a la propiedad privada solo tenía como límite la función social y dentro de ella se podía subsumir el tema ambiental. Este sistema fue reglamentado por el Decreto 1974 de 1989, posteriormente derogado por el Decreto 2372 de 2010, el cual aún está vigente.

Ahora bien, con el cambio de paradigma que introdujo la Carta de 1991 el gobierno nacional procedió a reglamentar y crear el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y, como se evidencia, al inició la función ecológica de la propiedad pasó a tener un papel relevante para la implementación de ese tipo de herramientas jurídicas.

En el Decreto 2372 de 2010^[30] se establecieron las categorías de Áreas protegidas, las cuales se dividen en públicas y privadas:

Áreas protegidas públicas:

- Sistema de Parques Nacionales Naturales;
- Reservas Forestales Protectoras;
- Parques Nacionales Regionales;
- Distritos de Manejo Integrado;
- Distritos de Conservación de Suelos, y
- Áreas de recreación.

Áreas protegidas privadas:

- Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Por lo tanto, cada una de las categorías tiene su propia reglamentación dentro de la norma, lo cual determina que cada área debe tener una zonificación, de acuerdo con lo cual se determinan los usos permitidos; baste con señalar que la categoría que no permite un uso diferente a la conservación es la de Parques Nacionales Naturales.

Asimismo, el artículo 33 del citado decreto señala:

Función social y ecológica de la propiedad y limitación de uso. Cuando se trate de áreas protegidas públicas, su reserva, delimitación, alinderación, declaración y manejo

30 Artículo 10.º.

implican una limitación al atributo del uso de los predios de propiedad pública o privada sobre los cuales recae.

Esa afectación, conlleva la imposición de ciertas restricciones o limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad por su titular, o la imposición de obligaciones de hacer o no hacer al propietario, acordes con esa finalidad y derivadas de la función ecológica que le es propia, que varían en intensidad de acuerdo a la categoría de manejo de que se trate, en los términos del presente decreto. La limitación al dominio en razón a la reserva, delimitación, alinderación, declaración y manejo del área respectiva, faculta a la administración a intervenir los usos y actividades que se realizan en ellas, para evitar que se contraríen los fines para los cuales se crean, sin perjuicio de los derechos adquiridos legítimamente dentro del marco legal y constitucional vigente. Igualmente, procede la imposición de servidumbres necesarias para alcanzar los objetivos de conservación correspondientes en cada caso.

De la lectura del citado artículo se infiere que la declaración de una categoría de área protegida conlleva una restricción al derecho de propiedad privada, limitación que va encaminada a restringir los tipos de uso que se dan en el territorio, lo que genera un sinnúmero de debates jurídicos con respecto a la afectación o no del núcleo esencial del derecho de propiedad.

Aquí es necesario destacar el artículo 63 de la Constitución Política de 1991 donde se señala:

Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, con inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La anterior norma constitucional presenta un nuevo panorama frente a los predios que hacen parte de los Parques Nacionales Naturales, pues los convierte en bienes con tres características que limitan de alguna forma el ejercicio de dominio sobre aquellos predios de propiedad privada que se ubican dentro de esas áreas, a saber: a. Inalienables³¹; b. Imprescriptibles³², y c. Inembargables³³.

Así las cosas, en la Sentencia C-746 de 2012 la Corte Constitucional señaló:

31 Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, hace referencia a “Que no se puede enajenar”.

32 Según la RAE, hace referencia a “Que no puede prescribir”.

33 De acuerdo con la definición de la RAE hace referencia a “Que no puede ser objeto de embargo”.

Por otra parte, la Corte ha interpretado el mandato de inalienabilidad de los parques naturales, en un sentido amplio y protector, según el cual, una vez se designe una cierta área de terreno como parque nacional, e integre así el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la misma no puede ser sustraída de su régimen jurídico protector. Esto bajo la idea de que los parques deben mantenerse “incólumes e intangibles” como lo ha declarado las Sentencias C-694 de 1997 y C-598 de 2010.

El mandato de inalienabilidad también supone una restricción frente al derecho de propiedad sobre predios ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta Corporación ha entendido que tales propietarios no pueden transferir mediante venta su derecho, y que en el ejercicio del mismo deben “allanarse por completo a las finalidades del sistema de parques” y a “las actividades permitidas” en dichas áreas. Como quedo claramente establecido en la *ratio decidendi* de la Sentencia C-189 de 2006 [...].

De la anterior cita se desprende claramente la concreción de la función ecológica de la propiedad, y que, tal como la Corte lo ha admitido, al imponerle limitaciones como las de las áreas protegidas, no se está desconociendo el núcleo esencial del derecho de propiedad. Específicamente, en la Sentencia C-189 de 2006:

[...] el Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no solo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así, por ejemplo, al declararse un parque como “santuario de flora” solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación. Lo anterior no implica que los bienes de carácter privado cambien o muten de naturaleza jurídica, por ejemplo, en cuanto a los legítimos dueños de los terrenos sometidos a reserva ambiental, sino que, por el contrario, al formar parte de un área de mayor extensión que se reconoce como bien del Estado, se someten a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de dicho reconocimiento, lo que se traduce, en tratándose de los parques naturales, en la imposibilidad de disponer dichos inmuebles por fuera de las restricciones que surgen de su incorporación al citado sistema.

[...]

Es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no solo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad³⁴.

De lo anterior se infiere que, acuerdo con la Constitución y con las normas nacionales, para la Corte Constitucional la ordenación del territorio a través de categorías de áreas protegidas no desconoce el derecho a la propiedad privada, sino que simplemente lo limita, concretándose así la función ecológica de la propiedad.

34 Respecto del estudio sobre la afectación del derecho de propiedad, en la misma sentencia señaló: “[...] es claro que si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular. En cuanto se refiere al atributo de la libre disposición o enajenación de los bienes (*ius abutendi*), independientemente de que ya no exista en la actual Carta Política, una cláusula como la prevista en el artículo 37 de la Constitución de 1886 que establecía: ‘No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles; lo cierto es que como lo ha reconocido esta Corporación, la regla general es que dicha atribución al constituir una de las expresiones inherentes al ejercicio del derecho a la propiedad privada, no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre los mismos, tal y como se deduce de la protección de su núcleo esencial, en los términos jurisprudenciales previamente expuestos. Por ello, esta Corporación ha admitido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales de enajenación sobre algunos bienes, o en ciertos casos, limitaciones intemporales o por extensos períodos de tiempo, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior orientado a realizar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular –de acuerdo con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico– obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad. En criterio de esta Corporación, aun cuando las normas en cuestión establecen una prohibición temporal de enajenación, es claro que las mismas no resultan contrarias al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues no solo mantienen intacto el ejercicio de los atributos de goce y explotación sobre los predios rurales debidamente adjudicados, sino que también propenden por la realización del principio de democratización de la propiedad a favor de trabajadores agrarios y campesinos, previsto –entre otros– en los artículos 58, 60 y 64 del Texto Superior’”.

B. PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS –POMCA–

Mediante el Decreto 1640 de 2012 se organizó en Colombia el manejo y ordenamiento de las cuencas hidrográficas con el fin de conservar y preservar el agua como elemento fundamental para la subsistencia del ser humano, razón por la cual el artículo 18 estableció que el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica es el

Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamiento, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico.

Así las cosas, este instrumento de planificación busca integrar el uso sostenible del recurso hídrico, del suelo y los recursos naturales asociados, con el fin de propender por su adecuado manejo, imponiendo en algunas ocasiones límites al ejercicio del derecho de propiedad rural de los terrenos ubicados dentro de la cuenca. Por lo tanto, dicho POMCA se debe articular con los POT de los municipios, con el fin de que se cumplan los usos permitidos en cada uno de los territorios.

En ese orden de ideas es claro que los POMCA son otra herramienta de ordenación ambiental del territorio que limita el derecho de propiedad, al igual que ocurre con las áreas protegidas, aunque no afecta el núcleo esencial del derecho debido a que esos límites se basan en el interés general y van encaminados a la concreción del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, así como al cumplimiento de la Constitución ecológica.

C. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL –POT–

Como se evidenció, a partir de la Ley 388 de 1997 cada municipio del país debe adoptar un Plan de Ordenamiento Territorial –POT–³⁵ con el fin de

³⁵ De acuerdo con el artículo 9.º, dependiendo del número de habitantes de los municipios y distritos el POT está clasificado en tres clases: i. Planes de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población superior a 100.000 habitantes; ii. Planes básicos de ordenamiento territorial:

planificar el desarrollo físico de su territorio, donde indudablemente se destaca el papel de la función ecológica de la propiedad como un principio del proceso de ordenamiento territorial, y sobre el cual las autoridades territoriales deben fundar la planificación de su territorio.

Asimismo, en el artículo 5.º de la citada norma se establece lo que se debe entender por ordenamiento territorial, a saber:

Artículo 5.º. *Concepto*. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Por su parte el artículo 6.º determinó el objeto del proceso de ordenamiento municipal de la siguiente forma:

Artículo 6.º. *Objeto*. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las

para entidades territoriales con población entre 30.000 y 100.000 habitantes, y iii. Esquemas de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población inferior a 30.000 habitantes.

condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

De la lectura de los citados artículos se desprende que la sostenibilidad ambiental en el uso del suelo es fundamental para la planificación y planeación del desarrollo socio-económico de un territorio, razón por la cual indudablemente juega un papel primordial la función ecológica de la propiedad, pues de su concreción surgen los límites para los usos que los propietarios, tanto rurales como urbanos, pueden dar a sus terrenos. Además, este instrumento de planificación debe tener en cuenta los determinantes ambientales y establecer el uso permitido del suelo con el fin de garantizar su protección y conservación, sin olvidar que en esta parte el proceso debe estar concertado con la correspondiente autoridad ambiental.

Así las cosas, es claro que el POT es una herramienta de concreción de la función ecológica y social de la propiedad, pues de sus medidas se desprende la afectación al uso y disposición de cada propiedad rural del municipio, en pro de alcanzar los fines estatales.

Por tal razón, en la Sentencia C-192 de 2016 la Corte Constitucional destacó la importancia del ordenamiento territorial de la siguiente forma:

[...] instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo [...] define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.

Así mismo, en esa providencia la Corte señaló que el derecho de propiedad no puede ser lesivo del interés público y la función social de la propiedad, evidenciando así que en este caso tampoco hay una afectación al núcleo esencial del derecho de propiedad; al respecto señaló:

[...] sin perjuicio de la obligación de indemnizar a cargo del Estado, a los derechos de los particulares será posible afectarlos, delimitarlos o restringirlos. Es decir, se trata

de derechos que no resultan intangibles y, en esa medida, las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias legales pueden intervenir en ellos de diferentes maneras. Esta comprensión tiene relación con la función social-ecológica de la propiedad y con la regla que prevé la posibilidad de expropiación, siempre y cuando de indemnicen los perjuicios causados. [...] Sin embargo, es necesario precisar que la regla precedente no es absoluta, porque ella misma prevé la posibilidad de que se puedan afectar; los referidos derechos cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, evento en el cual el interés privado deberá ceder al interés público o social. Ello explica, que, no obstante, el respeto que merecen los referidos derechos sea posible decretar su expropiación, utilizando las modalidades previstas en la Constitución, o que se puedan imponer limitaciones, obligaciones o cargas especiales, con el fin de asegurar la función social de la propiedad y de la función ecológica que le es inherente.

Nuevamente, y frente a la ordenación territorial a través del POT, la jurisprudencia constitucional ha establecido la importancia de la protección ambiental y, como consecuencia, la prevalencia del interés general sobre el particular. Situación que se ve concretada en la función ecológica de la propiedad, al autorizar al Estado para que establezca límites en el uso de los predios rurales con el fin de que las actividades que se realicen en ecosistemas estratégicos se encaminen a su protección y conservación, sin que ello implique una afectación al derecho de propiedad privada.

CONCLUSIONES

De la revisión hecha de la evolución del derecho de propiedad resulta que en Colombia el citado derecho tiene actualmente una función social y una ecológica que permite que el Estado pueda limitar su derecho en aras de que el interés general prevalezca sobre el particular, además de cumplir con los postulados ambientales contenidos en la “Constitución Ecológica” de 1991, como es la garantía del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano y la consecución del “desarrollo sostenible”.

De igual forma, la lectura de los diferentes pronunciamientos hechos por la Corte Constitucional acerca de la función ecológica de la propiedad permiten inferir la importancia de la prevalencia del interés general sobre el particular, y que las limitaciones al derecho de la propiedad en Colombia no desconocen el núcleo esencial del derecho, sino que tan solo están cumplien-

do con su función social y ecológica inherente, que permite la protección efectiva del medio ambiente y los recursos naturales.

El ordenamiento ambiental del territorio es una herramienta fundamental para la consecución de los fines estatales y la protección del medio ambiente, pues de ella depende la coordinación de actividades económicas y de desarrollo con la garantía del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano. Las herramientas de ordenamiento con que cuenta Colombia, es decir, las áreas protegidas, los POMCA y el POT, han permitido concretar la función ecológica de la propiedad e imponer restricciones y límites en el uso y disposición que los propietarios hacen de sus territorios rurales, sin afectar su núcleo esencial, ponderando así los derechos individuales y colectivos en pro de una misma finalidad.

No obstante, es claro que aún falta mucho por decir frente a la función ecológica de la propiedad, debido a que no se puede especificar solo mediante la imposición de límites y/o restricciones al uso del suelo. Al respecto la pregunta que surge es: ¿qué pasa si abuso de mi derecho y ejerzo actividades dañinas contra el medio ambiente, como la minería ilegal o la deforestación?: aún no hay en Colombia una respuesta clara a este interrogante y no se ha evidenciado un caso donde opere la extinción de dominio por actividades que atenten contra el medio ambiente de forma reiterada y/o permanente, por lo que sería bueno que el Estado tome medidas contundentes contra ese tipo de actividades que están generando daños ambientales irreversibles.

BIBLIOGRAFÍA

- AMAYA, O. (2016). *La Constitución Ecológica de Colombia*, 3.^a ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- BARTON, J. R. (2009). “Adaptación al cambio climático en la planificación de ciudades-regiones”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 43: 5-30.
- BORRAS, S. (2013). *Retos y realidades de la adaptación al cambio climático. Perspectivas técnico-jurídicas*, Pamplona, Aranzadi.
- BOTERO, S. (2006). “La Reforma Constitucional de 1936. El Estado y las Políticas Sociales en Colombia”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (33), 85-109.
- BOURGOUIN, F. (junio de 2014), disponible en [www.cisl.cam.ac.uk/ipcc].
- CARRETERO SÁNCHEZ, S. (1994). *La propiedad: bases sociológicas del concepto en la sociedad postindustrial*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

- CIAT (2013). *Agricultura colombiana: adaptación al cambio climático*, disponible en [http://dapa.ciat.cgiar.org/wp-content/uploads/2013/02/politica_sintesis1_colombia_cambio_climatico.pdf].
- CISL. (junio de 2014), disponible en [www.cisl.cam.ac.uk/ipcc].
- Departamento Nacional de Planeación (2015). “Plan Nacional de Desarrollo ‘Todos por un Nuevo País 2014-2018’”, disponible en [colaboracion.dnp.gov.co: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>].
- DUGUIT, L. (1975). *La transformación del derecho público y privado*, Buenos Aires, Heliasta, A. POSADA, R. JAEN y C. POSADA (eds.).
- DNP (2013). *Elementos para la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y alcances de las directrices departamentales*, Bogotá, DNP, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- DNP-BID (2014). *Impactos económicos del cambio climático en Colombia. Síntesis*, Bogotá.
- ECHANDÍA, H. D (1943). *Características esenciales del Derecho Civil Moderno*, Medellín, Ediciones de la Revista Estudios de Derecho.
- FAO (11 de abril de 2014), disponible en FAO Noticias: [<http://www.fao.org/news/story/es/item/218907/icode/>].
- FARINÓS, J. (2010). *Adaptación al Cambio Climático desde la Planificación Territorial en las Áreas Costeras*, Porto, Actas do XII Coloquio Ibérico de Geografía.
- FARRAG-THIBAUT, A. (julio de 2014), disponible en [www.cisl.cam.ac.uk/ipcc].
- FERNÁNDEZ, M. (19 de agosto de 2009). “La adaptación de las ciudades a los escenarios del cambio climático”, disponible en [<http://www.ciudadesaescalahumana.org/2009/08/la-adaptacion-de-las-ciudades-los.html>].
- Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011). *El Ordenamiento Ambiental del Territorio como Herramienta para la Prevención y Transformación Democrática de Conflictos Socio-Ambientales*, Buenos Aires.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales*, Buenos Aires, disponible en [<http://www.farn.org.ar>] y [<http://www.cambiodemocratico.org>].
- GARZÓN, J. P. y E. L. PINZÓN (n.d.). “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como Instrumento para la Integración del Ordenamiento Territorial y Ambiental”,

- disponible en UNMG: [http://www.umng.edu.co/documents/10162/745281/V3N2_24.pdf].
- GUZMÁN, M (2012). *El cambio climático: un desafío para el plan de ordenamiento territorial*, Bogotá, Universidad Colegio Nuestra Señora del Rosario, Gestión y Desarrollo.
- HERRERA, A. (2013). *Consideraciones sobre cambio climático y ordenamiento territorial en República Dominicana*, Reportes de Cambio Climático del Programa Ecomar.
- IDEAM (2011). *Aspectos del cambio climático y adaptación en el Ordenamiento Territorial de Alta Montaña*.
- IDEAM (n.d.). “Vulnerabilidad de Colombia al cambio climático”, disponible en [<http://www.ideam.gov.co/web/siac/climaticovulnerabilidad>].
- INVEAM (2014). “Integración de la adaptación al cambio climático en la planificación territorial y gestión sectorial de Cartagena de Indias”, Serie de Documentos Generales INVEAM 62.
- IPCC (1990), disponible en [http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/Spanish/ipcc_90_92_assessments_far_overview_sp.pdf].
- IPCC (1995), disponible en [<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-sp.pdf>].
- IPCC (2001), disponible en [http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/spanish/pdf/wg2sum.pdf].
- IPCC (2014). *Cambio Climático 2014. Impactos, Adaptación y vulnerabilidad*.
- “La Coalición de Alcaldes: la mayor colaboración para acelerar la acción climática” (n.d.), disponible en [<http://www.uclg.org/es/node/24569>].
- MADS (2016), disponible en [<https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1784-plantilla-cambio-climatico-46#documentos-relacionados>].
- MADS (2017). “Efectos del cambio climático en Colombia”, disponible en [<http://www.minambiente.gov.co/index.php/que-es-cambio-climatico/impacto-del-cambio-climatico-en-colombia>].
- MADS (2013). *Hoja de Ruta Planes de Adaptación*, Bogotá.
- MADS (s.f). “Impacto del cambio climático en Colombia”, disponible en [<http://www.minambiente.gov.co/index.php/que-es-cambio-climatico/impacto-del-cambio-climatico-en-colombia>].

- MELO, J. O. (1989). “La Constitución de 1886”, en *Nueva Historia de Colombia*, vol. III, Bogotá, Planeta.
- MIMA, M. D. (2015). “Guía: Liderazgo compatible con el clima y su territorio, disponible en [https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/nodos_territoriale/LIDERAZGO_COMPATIBLE_CON_EL_CLIMA_Y_SU_TERRITORIO.pdf].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2004). *Función Ecológica de la Propiedad en Resguardos Indígenas*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- MUÑOZ, X. O. (2012). *Compendio de Derecho Civil*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Naciones Unidas (12 de diciembre de 2015).
- Naciones Unidas (1998), disponible en [<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>].
- Naciones Unidas (2013), disponible en [<http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a02r01s.pdf>].
- Naciones Unidas (4 de agosto de 1987). *UN*, disponible en [<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>].
- Naciones Unidas (2002), disponible en [<http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a02s.pdf>].
- OIM (2008). “Migración y cambio climático”, en *Series de Estudios de la OIM sobre Migración*.
- ONU (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*.
- ONU Habitat (2011). *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para política*.
- ONU-AGUA. (2015). *El agua, fuente de vida 2005-2015*, Nueva York, Naciones Unidas.
- ONU-HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, Brasil, ONU.
- ONU-HABITAT (2011). *Recuperando la primera centralidad de la Ciudad*.
- Pacto de los alcaldes para el clima y la energía* (n.d.), disponible en [http://www.pactodelosalcaldes.eu/about/covenant-of-mayors_es.html].
- PARDO, M. (2007). *El impacto social del cambio climático*, Madrid.
- PARRA, M. S. (2004). *La función ecológica de la propiedad en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

- PNUD. (2008). *Informe sobre el desarrollo humano 2007/2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, PNUD.
- PNUMA (n.d.). “Enfoque territorial del cambio climático (TACC)”, disponible en [<http://revistaparques.net/2013-2/noticias/tacc/>].
- PROUDHON, P. J. (2005). *¿Qué es la propiedad? Investigaciones sobre el principio del derecho y del gobierno*, Buenos Aires, Utopía Libertaria.
- QUINTERO, S. P. y S. M. SEPÚLVEDA (2016). “Función social y ecológica de la propiedad en los Parques Nacionales Naturales de Colombia”, *Revista Global IURE*, 65-89.
- QUIROZ BENÍTEZ, D. (2013). *Estudios Demográficos y Urbanos*. Estudios Demográficos y Urbanos.
- Resilient Cities (2010), disponible en [http://www.worldmayorscouncil.org/fileadmin/Documents/Publications/Declaracion_de_Bonn_2010_espanol.pdf].
- RODRÍGUEZ, G. (2004). “La función ecológica de la propiedad en la ampliación, reestructuración y saneamiento de Resguardos Indígenas”, en B. LONDOÑO. *Propiedad, Conflicto y Medio Ambiente*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario.
- SABATES, V. R. (2013). “La propiedad privada y su índole elástica”, *Nueva Época*, 16 (2), 231-257.
- SATAELLA, H. (2010). *El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia. Análisis fundamentado en el estudio de la garantía de la propiedad privada en los ordenamientos constitucionales alemán y español*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- UNGRD. (2015). *Guía de integración de la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ordenamiento Territorial Municipal*.
- United Cities and Local Governments (2007), disponible en [http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/news/newsdocs/climate_agreement_es.pdf].
- VELÁZQUEZ, L. (2004). *Bienes*, Bogotá, Temis.
- VIDAL PERDOMO, J. (2004). *Derecho Administrativo*, Bogotá, Legis.

SENTENCIAS

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencias C-537 de 1992 y T-551 de 1992.

Sentencia C-223 de 1994.

Sentencia C-589 de 1995.

Sentencia C-157 de 1997.

Sentencias C-126 de 1998 y C-427 de 1998.

Sentencia C-955 de 1999.

Sentencia C-795 de 2000.

Sentencia C-006 de 2002.

Sentencia C-1071 de 2003.

Sentencia C-1172 de 2004.

Sentencia C-474 de 2005.

Sentencias C-189 de 2006 y C-117 de 2006.

Sentencias C-364, C-282, C-746, C-644, y C-909 de 2012.

Sentencia C-258 de 2013.

Sentencias C-278, T-825 y T-342 de 2014.

Sentencias C-410 de 2015 y C-623 de 2015.

Sentencias C-192, T-445 y SU-426 de 2016.

Sentencia T-103 del 17 de febrero de 2017.

NORMAS

Constitución Política de Colombia de 1991.

Código Civil colombiano.

Decreto ley 2811 de 1974.

Ley 99 de 1993.

Ley 388 de 1997.

Ley 1454 de 2011.

Decreto 2372 de 2010.

Decreto 1640 de 2012.