



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 1068 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Radicación 1068 febrero 25 de 1998

INSCRIPCIÓN DE LOTEOS Y PARCELACIONES - Obligatoriedad del Registro / LICENCIA AMBIENTAL - Imprudencia / OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS - Obligaciones

No es viable jurídicamente que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país, entre ellas la del departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, se abstengan de inscribir loteos y parcelaciones mientras el interesado no acredite que obtuvo la respectiva licencia ambiental, por tratarse de un requisito no previsto en la ley. Mientras el legislador no establezca como requisito para obtener la inscripción de títulos la presentación de la licencia ambiental, no pueden las autoridades, por vía administrativa dejar de inscribir un derecho que la ley ordena registrar para su validez o para su eficacia

AUTORIZADA SU PUBLICACION CON OFICIO No 414 DEL 26 DE MARZO DE 1998

INFRACCIONES URBANÍSTICAS - Sanciones / SANCIONES POR INFRACCIONES URBANÍSTICAS - Imposición / ALCALDES MUNICIPALES Y DISTRITALES - Competencia / GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS - Competencia / SANCIONES POR INFRACCIONES URBANÍSTICAS - Calificación

Para la preservación y garantía de las normas sobre ordenamiento territorial o urbanísticas y ambientales, el legislador señaló las medidas preventivas y sancionatorias y fijó el procedimiento para su aplicación. Las sanciones a que pueden dar lugar las infracciones urbanísticas son aplicables por los alcaldes municipales y distritales y por el gobernador del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se califican de acuerdo con la gravedad de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta; van desde multas hasta la demolición total o parcial de obras, suspensión de servicios públicos domiciliarios y multas sucesivas en casos de reincidencia o reiteración de conductas infractoras

AUTORIZADA SU PUBLICACION CON OFICIO No 414 DEL 26 DE MARZO DE 1998

REGISTRO INMOVIILIARIO - Régimen Aplicable / REGISTRO INMOBILIARIO - Etapas

El sistema de registro inmobiliario está contenido en el decreto ley 1250 de 1970, que derogó el título 43 del libro 4 del Código Civil; de conformidad con el artículo 1 el registro de instrumentos públicos es un servicio del Estado, que se presta por funcionarios públicos en la forma establecida en la ley y para los fines y efectos consagrados en las disposiciones legales. Los artículos 22 y siguientes reglamentan la forma para hacer el registro de los instrumentos susceptibles de éste. El proceso se compone de cuatro etapas: radicación, calificación, inscripción y constancia de haberse ejecutado la inscripción.

AUTORIZADA SU PUBLICACION CON OFICIO No 414 DEL 26 DE MARZO DE 1998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo

Santafé de Bogotá, D.C. veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Radicación número 1.068

Referencia: Licencia ambiental. Viabilidad jurídica de exigirla como requisito previo a la inscripción de loteos y parcelaciones.

exigir, por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país la presentación de licencia ambiental expedida por la autoridad competente como requisito previo a la inscripción de loteos y parcelaciones.

Se pregunta a la Sala, textualmente:

"1. ¿ Es procedente jurídicamente que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país, entre ellas la del Departamento de San Andrés, inscriban los loteos y parcelaciones tan solo una vez acredite el interesado que obtuvo la respectiva licencia ambiental ?.

En caso afirmativo cuál sería el procedimiento que deben seguir las oficinas de registro en lo relativo a este aspecto?".

Consideraciones del Ministro.

Se indica en la consulta que, ante la inexistencia del plan de ordenamiento de uso del suelo para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo con las normas legales vigentes sobre la materia se requiere de licencia ambiental, expedida por la autoridad competente, para el desarrollo de loteos y parcelaciones.

Dice el consultante que "la inexistencia de un plan de ordenamiento territorial que no contempla la variable ambiental, el crecimiento de la población y de las construcciones a partir de loteos y parcelaciones conlleva un incremento de los impactos acumulativos por contaminación de aguas superficiales, residuos sólidos, deterioro del paisaje. Igualmente

genera requerimientos de recursos naturales tales como arena y otros materiales, que de no ser planificado apropiadamente puede traer consecuencias adversas sobre el ecosistema de la isla".

Agrega que la entrega de loteos y parcelaciones sin ninguna planificación, sin el cumplimiento de las normas mínimas de urbanismo, como son la demarcación de calles, espacios públicos, zonas verdes, red de servicios públicos, contribuye al progresivo deterioro ambiental de la zona y "limita o restringe las posibilidades de garantizar a las generaciones futuras participar de los beneficios de un desarrollo sostenible".

Con el argumento de hacer efectivo el derecho de las actuales y futuras generaciones a un medio ambiente sano en condiciones de sostenibilidad, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA-solicitó a la oficina de registro de instrumentos públicos abstenerse de registrar los loteos y parcelaciones que no acreditaran previamente la respectiva licencia ambiental, petición que fue rechazada por la citada oficina argumentando que la legislación vigente no la autoriza para exigirlo.

Consideraciones de la Sala.

1. Usos del suelo. Normas sobre ordenamiento territorial y urbanístico. Sanciones por su incumplimiento.

Para el desarrollo de las obligaciones constitucionales y legales que imponen al Estado el ordenamiento territorial, concurren la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación.

En esa materia corresponde a los municipios y distritos formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, contemplados en la ley orgánica del Plan de Desarrollo y en la ley 388 de 1.997, reglamentar los usos del suelo, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Así lo prescribe el artículo 7° numeral 4° de dicha ley.

El contenido estructural del plan debe especificar "el señalamiento de áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la ley 99 de 1.993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico". (art. 12, numeral 2.2., ley 388/97).

El Plan de Ordenamiento Territorial que deben expedir las administraciones municipales y distritales y, por mandato del artículo 136 de la ley 388 de 1.997, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, debe surtir los trámites de participación democrática y de concertación interinstitucional y consulta de acuerdo con el procedimiento que indica el artículo 24 de esa ley. En materia ambiental, "el proyecto se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1.993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente". (num. 1°).

La ley 388 de 1.997, en materia de licencias y sanciones, introdujo modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la ley 9ª de 1.989 y en el decreto ley 2150 de 1.995. Sobre licencias urbanísticas, el artículo 99 señala:

"1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso.

Igualmente se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento. (se destaca).

Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1.993 y en su reglamento, no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta ley".

(¿)".

El incumplimiento de las normas sobre ordenamiento territorial o urbanísticas, da lugar a la imposición de las sanciones que señala la misma ley 388; el artículo 103 dice:

"Infracciones urbanísticas. Toda actuación de parcelación, urbanización, construcción, reforma o demolición que contravenga los planes de ordenamiento territorial o sus normas urbanísticas, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles y penales de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas.

(¿.)

En todos los casos de actuaciones que se efectúen sin licencia o sin ajustarse a la misma, el alcalde, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de dichas actuaciones, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 108 de la presente ley. En el caso del Distrito Capital esta función corresponde a los alcaldes menores, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital".

Las sanciones a que pueden dar lugar las infracciones urbanísticas son aplicables por los alcaldes municipales y distritales y por el gobernador del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se califican de acuerdo con la gravedad de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta; van desde multas hasta la demolición total o parcial de obras, suspensión de servicios públicos domiciliarios y multas sucesivas en casos de reincidencia o reiteración de conductas infractoras. (arts. 104 a 109, ley 388 de 1997).

El procedimiento para la imposición de tales sanciones, en cuanto fuere compatible con lo establecido en la ley 388, es el previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Planeación ambiental. Normas y medidas de policía ambiental.

Señala el artículo 130 de la ley 388 que mientras los municipios y distritos adoptan o adecuan los planes de ordenamiento territorial en el término de 18 meses contado a partir de su vigencia, "regirán en las materias correspondientes los planes de desarrollo, los planes maestros de infraestructuras, los códigos de urbanismo y normas urbanísticas vigentes".

La ley 99 de 1.993, por su parte, hace obligatoria la expedición de la licencia ambiental, para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje (título VIII).

El artículo 53 de la citada ley 99 faculta al Gobierno Nacional para que, por medio de reglamento, establezca los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgan licencias ambientales y aquellos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.

Mediante el decreto 1753 de 1.994 el Ejecutivo reglamentó parcialmente los títulos VIII y XII de la ley 99 de 1.993 que tratan, en su orden, de las licencias ambientales y de las sanciones y medidas de policía. Al fijar la competencia de las corporaciones autónomas regionales para otorgar licencia ambiental, señaló expresamente como facultad de tales entidades:

"El desarrollo de parcelaciones, loteos, condominios y conjuntos habitacionales en zonas donde no exista un plan de ordenamiento de uso del suelo aprobado por la corporación autónoma regional correspondiente" (art. 8°, numeral 19) (se destaca).

Si, como se informa en la consulta, en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no se ha dictado el plan de ordenamiento territorial, corresponde a la autoridad ambiental competente, en este caso la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA-, expedir la correspondiente licencia para adelantar planes de loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones.

La ley 99 de 1.993 otorga funciones policivas, a prevención de las demás autoridades competentes, al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso. Estas son preventivas y sancionatorias. Dentro de las primeras están la amonestación verbal o escrita, la suspensión de obra o actividad, la obligación de realizar dentro de un término perentorio los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados con la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas. Respeto de las sancionatorias, están las multas diarias, la suspensión del registro o de la licencia, concesión, permiso o autorización, el cierre temporal o definitivo del establecimiento, la demolición de la obra a costa del infractor (arts. 83 a 85).

Para el caso del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son aplicables, además, las señaladas en los artículos 28, 29 y 30 de la ley 47 de 1.993, consistentes en multas sucesivas de hasta 200 salarios mínimos legales mensuales, a las personas naturales o jurídicas que realicen mal uso, pongan en peligro o causen daño a los recursos naturales y ambientales del departamento.

Como se ve, el legislador previó los requisitos para la expedición de las licencias de construcción y ambientales, al igual que fijó las medidas preventivas y sancionatorias por violación a las normas sobre ordenamiento territorial o urbanísticas y de carácter ambiental. Por tanto, en virtud de los principios de legalidad y del debido proceso, las autoridades territoriales y administrativas solo pueden actuar de acuerdo con lo previsto en las normas jurídicas pertinentes.

Registro inmobiliario.

El sistema de registro inmobiliario está contenido en el decreto ley 1250 de 1.970, que derogó el título 43 del libro 4° del Código Civil; de conformidad con el artículo 1° el registro de instrumentos públicos es un servicio del Estado, que se presta por funcionarios públicos en la forma establecida en la ley y para los fines y efectos consagrados en las disposiciones legales.

Los artículos 22 y siguientes reglamentan la forma para hacer el registro de los instrumentos susceptibles de éste. El proceso se compone de cuatro etapas: radicación, calificación, inscripción y constancia de haberse ejecutado la inscripción.

Para los fines de la consulta interesa analizar la etapa de calificación. Corresponde al estudio y análisis previo a que deben ser sometidos los títulos presentados a inscripción, con el fin de determinar si procede o no su ingreso al registro inmobiliario. Sobre el particular, la doctrina señala:

"Consiste en el examen del documento para efecto de comprobar si cumple con los requisitos formales de ley de los antecedentes registrales para determinar si existen causales legales que impidan el registro. Si el registro procede se consignará en la hoja de calificación las inscripciones pertinentes, determinando su naturaleza jurídica, e indicando la columna (s) y las personas que intervienen en el acto. Si el documento no cumple con las formalidades legales o existe causal que impida su registro, se niega la inscripción y el documento queda a disposición del usuario con el objeto de que subsane las irregularidades. El acto que niega la inscripción es un acto administrativo, por lo tanto es susceptible de los recursos de reposición y apelación para agotar vía gubernativa, de tal forma que si el interesado considera que el registrador se equivocó puede interponer estos recursos, el primero lo decide el registrador como funcionario que expidió el acto y el de apelación la Superintendencia de Notariado y Registro". ("Sistema de Registro Inmobiliario". IX Foro. Superintendencia de Notariado y Registro. Bogotá 1.988, pág. 432).

Esta etapa se identifica con el principio registral de legalidad, en virtud del cual solo tienen acceso al registro los instrumentos que reúnan los requisitos de ley. A este respecto el artículo 37 del decreto ley 1250 de 1.970, prescribe:

"Si la inscripción del título no fuera legalmente admisible, así se indicará en la columna sexta del Libro Radicador, se dejará copia del título en el archivo de la oficina y el ejemplar correspondiente se devolverá al interesado bajo recibo".

"Por el principio de legalidad sólo pueden tener acceso al registro los títulos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes. A él se refiere el art. 37 que expresa: "Si la inscripción del título no fuere legalmente admisible se devolverá al interesado". Aquí juega un papel importante la

calificación del instrumento y de los antecedentes jurídicos que se encuentran en el folio real, de su cotejo y examen puede concluirse si el título es o no inscribible, ésta es una innovación del Decreto 1250, las normas anteriores no la contemplaban. El examen se contrae a revisar las formas extrínsecas y la capacidad de los otorgantes, si el documento cumple con éstas y no existe causal legal que impida su registro se procede de conformidad". (ob. cit., pág. 422).

Al no indicar el artículo 37 los eventos en que la inscripción "no fuere legalmente admisible", debe entenderse que los casos que impiden la inscripción o registro son de origen legal y que, por tratarse de prohibiciones, son de interpretación restrictiva.

Del texto del decreto ley 1250 pueden citarse a título de ejemplo los siguientes: cuando el instrumento contiene actos no contemplados en el artículo 2°; aquellos que por ser susceptibles de registro se presentan en oficinas distintas del lugar de ubicación del inmueble (art. 3°); cuando ha transcurrido el término de noventa días si se trata de inscribir hipoteca o patrimonio familiar inembargable (art. 32). En otros casos el registro puede suspenderse por falta de requisitos formales subsanables, por ejemplo, cuando no se acompaña copia auténtica del documento destinado al archivo de la oficina de registro (art. 18); cuando en el documento que se pretende inscribir no se indica la procedencia inmediata del dominio o del derecho respectivo, mediante la cita del título antecedente con los datos de su registro (art. 52); cuando no se presentan los comprobantes de pago de impuesto de registro y anotación (art. 95).

En consecuencia, no resulta viable crear por vía administrativa un requisito, no previsto en la ley, para obtener la inscripción de un título susceptible de ingresar al registro inmobiliario. Tal exigencia significa una extralimitación en el ejercicio de funciones, pues se trata de imponer cargas no previstas en norma legal. Con ello se desconocería el principio contenido en el artículo 6° de la Carta Política - sobre responsabilidad de los servidores públicos - y en el 84 ídem, según el cual las autoridades públicas no pueden establecer ni exigir requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho que ha sido reglamentado de manera general.

Se responde:

No es viable jurídicamente que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país, entre ellas la del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se abstengan de inscribir loteos y parcelaciones mientras el interesado no acredite que obtuvo la respectiva licencia ambiental, por tratarse de un requisito no previsto en la ley.

Mientras el legislador no establezca como requisito para obtener la inscripción de títulos la presentación de la licencia ambiental, no pueden las autoridades, por vía administrativa, dejar de inscribir un derecho que la ley ordena registrar para su validez o para su eficacia.

Para la preservación y garantía de las normas sobre ordenamiento territorial o urbanísticas y ambientales, el legislador señaló las medidas preventivas y sancionatorias y fijó el procedimiento para su aplicación, tal como se expresa en la parte motiva.

Transcríbese al señor Ministro del Medio Ambiente. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO □□□ AVIER HENAO HIDRON

Presidente de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR □□ LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2026-06-20 16:05:15