

MEMORANDO

Para: Verónica Ardila Vernaza
Directora de Norma Urbana

De: Miguel Henao Henao
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Radicado: SDP No. 3-2016-01195

Asunto: Concepto jurídico aplicación derechos adquiridos en materia de licencias urbanísticas.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
RADICACIÓN: 3-2016-04571
AL RESPONDER CITE ESTE NÚMERO
FECHA: 2016-03-10 21:08 PRO: 1066070
RAD INICIAL: 3-2016-01195
FOLIOS: 14
DESTINO: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
TRÁMITE: Emisión de conceptos. savi
CLASIFICACIÓN:
ANEXOS: verificar anexos por tipo
COPIADO A: Dirección de Norma Urbana
REMITENTE: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Apreciada arquitecta Ardila:

Esta Dirección ha recibido su comunicación con el radicado de la referencia, mediante la cual se solicita la posición jurídica de esta Dirección respecto de la aplicación de derechos adquiridos en materia de licencias urbanísticas.

Previo a resolver su consulta, se aclara que el presente concepto está enmarcado en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, el cual establece "*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*", es decir, está dado bajo planteamientos generales, y no se aplicará de manera particular y concreta a ningún caso específico, por no contar con los elementos de juicio suficientes (actos administrativos, licencias, planos, etc).

Realizadas las anteriores precisiones, en atención a las inquietudes planteadas en su comunicación, en la que señala que se presentan algunas dudas sobre la aplicación del contenido de la Sentencia del 12 de agosto de 1999 proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente con radicado No. 5500 con ponencia del magistrado Juan Alberto Polo Figueroa, en lo que se refiere a los derechos adquiridos en las licencias de urbanismo y construcción, en casos como: "*(...) Licencias urbanísticas aprobadas en áreas en las que hoy no se puede construir. Usos aprobados en licencias bajo normas anteriores en las que hoy no se permiten el uso (licencias de construcción en donde se aprobaron usos comerciales de manera general sin especificidad del tipo de comercio y escala "local comercial", y en donde la norma no permite ningún uso de comercio). Derechos adquiridos por usos con funcionamiento de más de 20 años (establecimiento comercial que funciona desde hace varios años sin licencia). Edificaciones que se construyeron por fuera de lo permitido por la norma entre otros temas similares. (...)*"; se presentan las siguientes consideraciones:

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

3-2016-01195

1.- Sobre los derechos adquiridos en materia de licencias urbanísticas, marco jurídico y referencias jurisprudenciales.

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

"(...) 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, resultare 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. (...)" (Subrayado fuera del texto original)

De conformidad con la citada norma, se encuentra que desde el ordenamiento constitucional se protege la propiedad privada y los derechos adquiridos, lo anterior dentro del marco del interés general y la función social y ecológica que le asiste al derecho de propiedad.

Ahora bien, la Corte Constitucional en Sentencia C-168 de 1995 señaló lo siguiente con relación a los derechos adquiridos:

"Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior. (...)"

La jurisprudencia Colombiana también ha sido copiosa en ese sentido. Sin embargo, sólo citaremos dos de sus pronunciamientos, que en nuestro criterio, recogen el pensamiento de la Corte Suprema de Justicia sobre este asunto (...).

"Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder." (...)"

Como se puede apreciar, la jurisprudencia al igual que la doctrina, distingue los derechos adquiridos de las simples expectativas, y coinciden ambas en afirmar que los primeros son intangibles y por tanto, el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer. No sucede lo mismo con las denominadas "expectativas", pues como su nombre lo indica, son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho; en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Nuestro Estatuto Superior protege expresamente, en el artículo 58, los derechos adquiridos y prohíbe al legislador expedir leyes que los vulneren o desconozcan, dejando por fuera de esa cobertura a las llamadas expectativas, cuya regulación compete al legislador, conforme a los parámetros de equidad y justicia que le ha trazado el propio Constituyente para el cumplimiento de su función.

(...) En conclusión: el derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege: no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada 'condición más beneficiosa'. (Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, en Sentencia C-619 del 14 de junio de 2001 de la Corte Constitucional con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, se adelantó el análisis jurídico sobre los efectos de la ley en el tiempo, lo cual tiene especial importancia en relación con los derechos adquiridos. En la referida sentencia, se citan fallos de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional:

"(...) En la doctrina y la jurisprudencia sobre esta materia jurídica se recurre a términos como los "derechos adquiridos", de mucha raigambre clásica, pero que hoy son sustituidos por las expresiones "situaciones jurídicas subjetivas o particulares", opuestas en esta concepción a las llamadas "meras expectativas", que apenas confirman una simple posibilidad de alcanzar un derecho, y que por tanto sí pueden ser reguladas o modificadas por la ley, según un principio generalmente aceptado en la doctrina universal "Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene", dice el art. 17 de la ley 153 de 1887, precepto que además ha adquirido la fuerza expresiva de un aforismo. Vale la pena también anotar que en la C.P. sólo existe una excepción al principio de la irretroactividad en materia penal, por la prevalencia de la ley permisiva o favorable, según lo dispone el artículo 58 en concordancia con el 29 de la C.P. "

(...)

"En materia de irretroactividad es fundamental la definición del art. 58 de la C. P., cuando establece que la propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles "no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

(...)

"En la sentencia No. 168 de 1995 (MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz), luego de un amplio estudio del concepto de "derechos adquiridos" se recoge parte importante de la jurisprudencia colombiana sobre este particular. Es pertinente recoger parte de esa jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia:

"....La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa.... Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquél derecho que ha entrado al

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente."

"Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción."

"Ajusta mejor con la técnica denominar 'situación jurídica concreta o subjetiva', al derecho adquirido o constituido de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y 'situación jurídica, abstracta u objetiva', a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona". (sent. diciembre 12 de 1974)"

"Y en sentencia del 17 de marzo de 1977, se expresó:

"Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder."

"Por su parte, la Corte Constitucional en reciente fallo expresó en relación con este tema lo siguiente:

"La norma (art. 58 C.N.) se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas, estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.

"Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia." (sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)"¹

¹ Sentencia C-402 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

(....)

4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas, las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos. (Sublineas fuera de texto)

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha desarrollado la teoría de los derechos adquiridos, entendidos como las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la normativa aplicable en su momento, y en consecuencia, se incorporan al patrimonio de su titular, por lo cual y su desconocimiento le ocasionaría perjuicios al particular. La mencionada teoría tiene sustento en la seguridad jurídica y las relaciones entre los administrados y el Estado. Ahora bien, en relación con los derechos adquiridos en materia de licencias urbanísticas es necesario remitirse al artículo 2.2.6.1.1.1. del Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el artículo 2º del Decreto Nacional 2218 de 2015² que dispone lo siguiente:

“Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno nacional.

² DECRETO NACIONAL 2218 DE 2015 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con el valor de la vivienda de Interés Social y Prioritaria en programas y proyectos de renovación urbana, el alcance y modalidades de las licencias urbanísticas sus vigencias, prórrogas, revalidaciones y modificaciones, se complementa y precisa el alcance de algunas actuaciones urbanísticas y se precisa la exigibilidad del pago de la participación de plusvalía en trámites de licencias urbanísticas”



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo. (...). (Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, el parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7. del Decreto Nacional 1077 de 2015, modificado por el artículo 5º del Decreto Nacional 2218 de 2015, señala:

"(...) **Parágrafo 4º.** Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o;

b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes. (...)." (Subrayado fuera del texto original)

Con relación a los efectos de las licencias urbanísticas, y en particular con el reconocimiento de derechos adquiridos a los titulares en las mismas, el inciso primero del artículo 2.2.6.1.2.3.3. del Decreto Nacional 1077 de 2015 preceptúa:

"**Artículo 2.2.6.1.2.3.3 Efectos de la licencia.** De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5º del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia. (...) (Decreto 1469 de 2010, artículo 36)" (Subrayado fuera del texto original)

Las disposiciones anteriormente citadas, en lo que respecta a la definición y aplicación de derechos adquiridos en el marco de la licencia urbanística, debe entenderse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 182 del Decreto Ley 19 de 2012 que modificó el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, que dispone:

"ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición."
(Subrayado fuera del texto original)

En este orden de ideas las licencias urbanísticas son actos administrativos de carácter particular y concreto, que autorizan a su titular adelantar obras en las modalidades previstas en el Decreto 1077 de 2015.

Señalan las citadas normas, que los derechos adquiridos en materia de licencias urbanísticas permiten el desarrollo y construcción en los términos y condiciones señalados en los respectivos actos administrativos; la licencia se constituye en una certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre usos y aprovechamiento del suelo.

En conclusión, esta Dirección considera que el aparte del fallo proferido mediante la Sentencia del 12 de agosto de 1999 proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 12 de agosto 1999 dentro del expediente con radicado No. 5500 con ponencia del magistrado Juan Alberto Polo Figueroa, no es concordante con la línea jurisprudencial que en materia de derechos adquiridos han mantenido la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.

Claro lo anterior, a continuación se procede a dar respuesta a los eventos específicos que se plantean en la consulta.

2.- Sobre los casos concretos objeto de la consulta.

2.1.- Licencias urbanísticas aprobadas en áreas en las que hoy no se puede construir.

Para el efecto, resulta procedente diferenciar tres situaciones fácticas: i) Las licencias urbanísticas vigentes; ii) Las licencias urbanísticas vencidas pero ejecutadas; y iii) Las licencias urbanísticas vencidas y no ejecutadas.

En el primer evento, se está al frente de derechos adquiridos ya que el titular de la licencia urbanística está autorizado para adelantar las obras aprobadas en el acto administrativo, así posteriormente se modifique el régimen normativo que le dio sustento, lo anterior, salvo que el titular de manera voluntaria se acoja a la nueva norma en consideración al principio de favorabilidad.

Es el caso de licencias urbanísticas vencidas pero ejecutadas, se está al frente de una situación consolidada y por lo tanto el titular tiene derechos adquiridos, esto en la medida que el derecho se entiende incorporado válida y definitivamente a su patrimonio como consecuencia de la ejecución de las obras autorizadas en el respectivo acto administrativo. En este orden de ideas, salvo situaciones de interés general, se deberán respetar las situaciones consolidadas en las mismas condiciones; y cualquier modificación de la licencia urbanística que se solicite se deberá decidir con base en la norma que le dio sustento. Adicionalmente, se debe respetar el derecho del titular aun cuando la norma urbanística cambie con posterioridad a su consolidación, esto, con fundamento al principio de la irretroactividad de la ley. Ahora bien, no se debe desconocer que en que el evento en el cual por condiciones de interés general los derechos adquiridos deberán ceder al mismo.

Para el evento de licencias vencidas y no ejecutadas, es decir, aquellas en las que no se cumplieron las obligaciones dentro de la vigencia del acto administrativo, el titular perdió su derecho, y por lo tanto, al no haberse consolidado, cualquier nueva intervención deberá estar autorizada en una nueva licencia urbanística que tendrá como fundamento la norma vigente al momento de la radicación en legal y debida forma, lo anterior en concordancia con el artículo 2.2.6.1.2.4.3 del Decreto Nacional 1077 de 2015.

2.2.- Usos aprobados en licencias bajo normas anteriores en las que hoy no se permiten el uso (licencias de construcción en donde se aprobaron usos comerciales de manera general sin especificidad del tipo de comercio y escala “local comercial”, y en donde la norma no permite ningún uso de comercio).

En cuanto a las licencias urbanísticas aprobadas bajo normas anteriores en sectores en donde el uso no está permitido actualmente, tal es el caso de las licencias de construcción en donde se aprobaron usos comerciales de manera general, es pertinente verificar el marco legal con fundamento en el cual fue expedido el acto administrativo.

En relación a la situación de un comercio autorizado en una licencia de construcción vigente o consolidada, es el acto administrativo el que determina los usos aplicables a el(los)

predio(s). Ahora, en el evento de presentarse una modificación de la normatividad del sector en que se localiza el(los) predio(s), su uso continua siendo el aprobado en la licencia de construcción original, hasta que el titular voluntariamente opte por adelantar una nueva intervención, caso en el cual la nueva licencia deberá cumplir con los lineamientos urbanísticos y arquitectónicos establecidos en la norma vigente al momento de la radicación en legal y debida forma.

Ahora bien, tal como se ha señalado por parte de esta Dirección, las normas de ordenamiento territorial por ser normas de orden público, son de superior jerarquía y demarcan la prevalencia del interés general sobre el particular, consagrado como principio de tal ordenamiento por el artículo 2º de la Ley 388 de 1997, tal como lo señala la Sentencia del 24 de enero de 2008 emitida por el Consejo de Estado dentro del expediente con radicado 00675-01.³

2.3.- Derechos adquiridos por usos con funcionamiento de más de 20 años (establecimiento comercial que funciona desde hace varios años sin licencia).

Sobre el particular, tal como se ha señalado en otros casos similares, se puede afirmar que las licencias de funcionamiento aprobadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 232 de 1995, así como las normas del uso del suelo, por ser de orden público y de aplicación inmediata, no generan derechos adquiridos. Esta conclusión tiene su aserto en la Sentencia del 26 de noviembre de 2004 del Consejo de Estado emitida dentro del proceso 00136 con ponencia del magistrado Rafael Ostau de Lafont Pianeta, que en el siguiente aparte señaló:

*"Sobre el particular, esta Sección ha sostenido que el otorgamiento de una licencia de funcionamiento no constituye un derecho adquirido a continuar con el establecimiento de comercio, pues las normas sobre uso del suelo son cambiantes, de modo que, por ejemplo, lo que hoy es una zona exclusivamente residencial mañana puede no serlo, o viceversa. También ha sostenido que dado que las normas sobre uso del suelo son de orden de público y de efecto general inmediato, no es posible a sus destinatarios aducir derechos adquiridos para obviar su aplicación, y que cuando las autoridades de policía exigen su observancia cumplen con el deber de vigilar que se dé aplicación a la normativa sobre usos del suelo."*⁴

2.4.- Edificaciones que se construyeron por fuera de lo permitido por la norma.

³ "(...) Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Magistrado ponente. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Bogotá, D. C., 24 de enero de 2008. Expediente número. 2001-00675-01. (...) Tales disposiciones son de orden público, y como tales están fundadas en la primacía o prevalencia del interés general, consagrada para esta materia en el numeral 2 del artículo 2º de la Ley 388 de 1997, y en todo aquello que sea expresión de dicho interés, tales como la seguridad, la salubridad, la tranquilidad, el orden social, la preservación del medio ambiente, y todos los aspectos comprendidos en los objetivos y principios de la ciudad ley, señalados en sus artículos 1 y 2º, respectivamente. (...)" (Citado en el concepto con radicado SDP No. 2-2013-67535)

⁴ Sentencia citada en los conceptos con radicado SDP No. 2-2015-11937, y No. 2-2015-33057, en respuesta al radicado No. 1-2015-30830.

En lo referente a establecimientos comerciales que se construyeron sin licencia y por ende sin cumplir con lo permitido en la norma urbanística, se encuentra que tal evento se encuadra dentro de las conductas indicadas en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 810 de 2003 que modificó 103 de la Ley 388 de 1997 y el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 810 de 2003 que modificó el artículo 104 de la Ley 388 de 1997 que disponen:

"(...) Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo. (...)".

" (...) 3. Multas sucesivas que oscilarán entre diez (10) y veinte (20) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de intervención sobre el suelo o por metro cuadrado de construcción según sea el caso, sin que en ningún caso la multa supere los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia, y la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994. (...)".

Ahora bien, existe la posibilidad y oportunidad de adecuarse a la normativa urbanística vigente, mediante el trámite de la respectiva licencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 810 de 2003 que modificó el artículo 105 de la Ley 388 de 18997 que señala:

"Artículo 105. Adecuación a las normas. En los casos previstos en el numeral 3 del artículo precedente, en el mismo acto que impone la sanción se ratificará la medida policiva de suspensión y sellamiento de las obras y se dispondrá de un plazo de sesenta (60) días para que el infractor se adecue a las normas obteniendo la licencia correspondiente. Si vencido este plazo no se hubiere obtenido la licencia, se procederá a ordenar la demolición de las obras ejecutadas a costa del interesado y la imposición de las multas sucesivas en la cuantía que corresponda, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora, además de la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios. (...)".

Al tratarse de una infracción urbanística que se encuentra inmersa dentro de la función de policía de control urbano, debe tenerse en cuenta que su conocimiento corresponde a las autoridades que ejercen la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa urbanística, que en el caso de Bogotá D.C., le corresponde a las alcaldías locales de la zona en donde se localiza el predio objeto de la infracción, de conformidad con las competencias asignadas en el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá", que en la parte pertinente del artículo preceptúa:

"(...) ARTÍCULO 86. Atribuciones. Corresponde a los Alcaldes Locales:(...) 6. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre el desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces; (...) 9. Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y ante quién; (...)".

A la espera de haber resuelto sus inquietudes.

Cordialmente,

MIGUEL HENAO HENAO

Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Anexos: Conceptos con radicado SDP Nos. 2-2010-19468, 3-2013-13198, 2-2015-32997, 2-2015-35046, 2-2008-02674, 2-2015-11937 y 2-2015-33057.

Proyectó: Diana del Carmen Camargo, P.E. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

3.2016-04971

Bogotá, D.C.,

Señora
DIANA PATRICIA GUTIERREZ ESPINOS
KR 74 No. 76-71 Bloque 8 Apartamento 527
Tel. 4790929
Ciudad.

Ref: 1-2010-19203

Recibido:
Martín Riano
01.08.10
31. Mayo 2010

En el escrito de la referencia, plantea usted con relación a los derechos adquiridos de licencias de construcción ejecutoriadas, la siguiente inquietud:

"1. El artículo 24 del Decreto Distrital 159 de 2004 ¿estaría en incompatibilidad con relación al derecho adquiridos de una edificación que cuenta con su respectiva licencia de construcción ejecutoriada, en especial con los usos otorgados en dicho actos, con el artículo 58 de la constitución política en el cual se garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos, ni vulnerados por leyes posteriores, y al interés privado no esta afectando el interés público o social?" (SIC).

Al respecto, consideramos pertinente precisar los siguientes aspectos:

El Artículo 1 del Decreto Nacional 1469 de 2010¹, define *Licencia Urbanística* como:

"La autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los planes especiales de manejo y protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional (...)"

El artículo 36 del Decreto Nacional 1469 de 2010, en concordancia con el artículo 5, literal a, del Decreto Ley 151 de 1998, determina:

"El otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia",

¹ "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas: al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones"

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aún cuando sean enajenados".

El artículo 58 de la Constitución Política, 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 motivo 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 ..."

Los artículos 17, 18 y 40 de la Ley 153 de 1887, disponen, respectivamente:

- *"Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule ó cercene.*
- *"Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o **utilidad pública** restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato." (negritas fuera de texto).*
- *"Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á regir. Pero los términos que hubieren empezado á correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación".*

Ante todo, es importante tener en cuenta la connotación que tienen las normas urbanísticas relacionadas con el ordenamiento territorial y el uso del suelo puesto que, de un lado son normas de utilidad pública y de carácter general² e impositivo, que desarrollan el artículo 58 de la Constitución Nacional, en cuanto hace a la función social de la propiedad ya que el interés privado debe ceder al interés público o social y, de otro, cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.³

Ahora bien, con relación a los derechos adquiridos y los efectos de la ley en el tiempo, la jurisprudencia colombiana se ha pronunciado en los siguientes términos:

El Consejo de Estado, dijo en Sentencia del 12 de agosto de 1999⁴:

"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presentan en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole política, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo

² Consejo de Estado Sección Primera Sentencia del 2 de marzo de 2000 C.P. Gabriel E. Mendoza Martelo Rad 5608.

³ Corte Constitucional Sentencia C-295 del 29 de julio de 1993, MP Carlos Gaviria Díaz.

⁴ Expediente 5500 C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.



urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

Ello tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso de la Constitución, al establecer que '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'. Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como las de ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

Este aserto encuentra respaldo en el siguiente rubro jurisprudencial:

'Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano'⁵

Además, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 58 de la Constitución consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De ahí que la propiedad privada puede ser objeto de diversas formas de limitación, con sujeción al ordenamiento jurídico y a la justificación legítima en cada caso.

Lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.

En la misma providencia de la Corte Constitucional antes citada se dijo que "la propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social(...). En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso..."
(Sublíneas fuera de texto).

La Corte Constitucional, en Sentencia del 14 de junio de 2001⁶, señaló:

"...La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

La fórmula general que emana del artículo 58 de la Constitución para solucionar los anteriores conflictos, como se dijo, es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos

⁵ Sentencia C-295 del 29 de julio de 1993, Magistrado Ponente, Dr Carlos Gaviria Díaz

⁶ Corte Constitucional Sentencia C-619 del 14 de junio 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho. No obstante, la misma Carta fundamental en el mencionado artículo, autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benígnas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social. Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua.

Sobre este tema la jurisprudencia de esta Corte, como también la de la h. Corte Suprema de Justicia y del h. Consejo de Estado, han expresado:

"El principio de la irretroactividad de la ley tiene plena aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano y ha sido desarrollado por una abundante jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia, del H. Consejo de Estado y de esta misma Corte Constitucional.

"Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos, con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron.

"En la doctrina y la jurisprudencia sobre esta materia jurídica se recurre a términos como los "derechos adquiridos", de mucha raigambre clásica, pero que hoy son sustituidos por las expresiones "situaciones jurídicas subjetivas o particulares", opuestas en esta concepción a las llamadas "meras expectativas", que apenas conforman una simple posibilidad de alcanzar un derecho, y que por tanto sí pueden ser reguladas o modificadas por la ley, según un principio generalmente aceptado en la doctrina universal "Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las amle o cercene", dice el art. 17 de la ley 153 de 1887, precepto que además ha adquirido la fuerza expresiva de un aforismo. Vale la pena también anotar que en la C.P. sólo existe una excepción al principio de la irretroactividad en materia penal, por la prevalencia de la ley permisiva o favorable, según lo dispone el artículo 58 en concordancia con el 29 de la C.P.

"En materia de irretroactividad es fundamental la definición del art. 58 de la C.P., cuando establece que la propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles "no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

"En la sentencia No. 168 de 1995 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), luego de un amplio estudio del concepto de "derechos adquiridos" se recoge parte importante de la jurisprudencia colombiana sobre este particular. Es pertinente recoger parte de esa jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia:

(...)

"La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa.... Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

"Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.

"Ajusta mejor con la técnica denominar 'situación jurídica concreta o subjetiva', al derecho adquirido o constituido de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y 'situación jurídica

4 de 9



abstracta u objetiva', a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona". (sent. diciembre 12 de 1974)

"Y en sentencia del 17 de marzo de 1977, se expresó:

"Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder."

"Por su parte, la Corte Constitucional en reciente fallo expresó en relación con este tema lo siguiente:

"La norma (art. 58 C.N.) se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas, estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.

"Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquella no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia." (sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)"⁷

"(...) Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas, las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva

⁷ Sentencia C-402 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

*ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.
(...)"*

En otra oportunidad, la misma Corporación en Sentencia del 19 de marzo de 2002⁸, dijo:

"Así en esa oportunidad al estudiar el tema del efecto de las leyes en el tiempo y el tránsito de las normas procesales, señaló la Corte lo siguiente:

"Normas constitucionales relativas al efecto de las leyes en el tiempo. Desarrollo legal de las mismas. Normas relativas al tránsito de las leyes procesales.

"(...)"

A manera de resumen de lo dicho por la Corte en la citada Sentencia puede concluirse que en materia de regulación de los efectos del tránsito de legislación, la Constitución sólo impone como límite el respeto de los derechos adquiridos y la aplicación de los principios de legalidad y de favorabilidad penal. Por fuera de ellos, opera una amplia potestad de configuración legislativa.

En armonía con esta concepción, el legislador ha desarrollado una reglamentación específica sobre el efecto de las leyes en el tiempo, que data de la Ley 153 de 1887, según la cual como regla general las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, que por tanto no se han consolidado bajo la vigencia de la ley anterior, ni han constituido derechos adquiridos sino simples expectativas. Este es el caso de las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.

En este sentido, dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. Tal es precisamente el sentido del artículo 40 de la ley 153 de 1887 objeto de esta Sentencia.

(...)"

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Providencia del 29 de septiembre de 2006⁹, precisó:

"(...) las licencias de construcción, urbanismo y ambientales otorgadas que no ha sido ejecutada o se encuentran suspendidas, la Sala dirá que las mismas no podrán ejecutarse, toda vez que las mismas, son actos administrativos provisionales subordinados al interés público, y en este caso comprometen el derecho al ambiente sano y al equilibrio ecológico y resultan inconstitucionales por haberse concedido para uso de suelo que está destinado a reserva forestal protectora.

⁸ Sentencia C-200 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹ Fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, Rad. Acción Popular 2005 00612 M.P. César Palomino Cortés.



Así se ha pronunciado la jurisprudencia sobre el tópico:

"...Además, vale retomar lo dicho por la Sala en la sentencia proferida dentro del expediente número 5500 atrás citada, sobre el derecho nacido de los actos relacionados con el uso del suelo y la regulación de éste, así:

"La Sala observa que las razones esgrimidas por el a quo en cuanto al derecho de propiedad se refiere, reclamado como violado en el tercero de los cargos consignados en la demanda, no son acertadas, puesto que la licencia de construcción aludida, si bien hace viable el ejercicio del mismo, lo cierto es que nada le agrega a sus elementos o atributos, y menos genera derecho adquirido en favor de sus beneficiarios, habida consideración de que se trata de un medio propio del poder de policía, como es el permiso o la autorización, que tiene fundamento en el mantenimiento o guarda del orden público.

"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

(...)

"La administración bien puede, con posterioridad al otorgamiento de la licencia, detectar o establecer la existencias de dichas condiciones y proceder, en consecuencia, con lo cual ha de entenderse que la situación jurídica del inmueble se modifica, de manera que puede ocasionar incluso, que la licencia de construcción decaiga por desaparición de sus fundamentos de derecho, si esta implica su demolición, como en el presente evento, por la sencilla razón de que se estaría ante un inmueble que no es permitido demoler."¹⁰

En ese orden, la libertad edificadora, si es que la tienen los propietarios en suelo de reserva forestal protectora o en suelo de protección, debe ceder ante las exigencias del interés público.

(...)"

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial anteriormente expuesto, consideramos pertinente precisar los siguientes aspectos:

- Las licencias urbanísticas son autorizaciones previas expedidas por la autoridad competente en la que luego de la verificación del cumplimiento de la normatividad urbanística se habilita al interesado para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público.

¹⁰ Exp. 5692 sentencia del 2 de diciembre de 1999 M.P. Juan Alberto Polo Figueroa

- Las licencias urbanísticas deben sujetarse al Plan de Ordenamiento Territorial y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.
- La expedición de las licencias no conllevan pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella.
- El otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de tal licencia en los términos y condiciones expresados en ella.
- La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que las normas urbanísticas tienen el carácter de utilidad pública, razón por la cual tiene efecto general inmediato, salvo en aquellos casos en los cuales se incorporan regulaciones especiales o de transición para las situaciones jurídicas en curso.
- Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.
- El artículo 58 de la Constitución Política otorga una protección a las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley y no a las meras expectativas de derechos. Sin embargo, esa regla no es absoluta, por que la misma disposición prevé la posibilidad de que se puedan afectar esos 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", caso en el cual "el interés privado deberá ceder al interés público o social", previa la indemnización correspondiente.
- Con relación a los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, es decir que la ley nueva rige para todos los hechos y actos que se produzcan con posterioridad a su vigencia. Las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Cuando se trata de situaciones que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata.

Ahora bien, el artículo 24 del Decreto Distrital 159 de 2004, dispone:

"Las edificaciones amparadas por licencias expedidas con anterioridad a la adopción de los decretos reglamentarios de cada UPZ, mantendrán los derechos otorgados por tales licencias. No obstante, sus titulares podrán acogerse a las disposiciones de las respectivas UPZ y del presente decreto, para cuyo efecto, podrán solicitar una nueva licencia"

Una vez adoptado el decreto reglamentario de cada UPZ, las intervenciones de obra nueva, modificación,

8 de 9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital de
PLANEACIÓN

adecuación y ampliación, quedan sujetas a las siguientes condiciones:

**TIPO DE
INTERVENCIÓN**

CONDICIONES

(...)

d) Ampliación.

La edificación que sea objeto de ampliación, incluida el área ampliada, se rige íntegramente por las normas del POT, las contenidas en los decretos de cada UPZ y en el presente decreto.

(...)" (Sublíneas y negrilla fuera de texto).

En consecuencia, con relación a lo planteado en su consulta y de conformidad con lo anteriormente expuesto, en nuestro criterio, el artículo 24 del Decreto Distrital 159 de 2004¹¹, no vulnera los principios generales relativos a los efectos de la ley en el tiempo, los derechos adquiridos y el de legalidad, previstos en el ordenamiento jurídico a que se ha hecho referencia.

El presente concepto se expide en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

JAIRO ANDRÉS REVELO MOLINA
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Karime Amparo Escobar Forero *Kaef*

¹¹ "Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal."

MEMORANDO

Para: **DIEGO MAURICIO CALA RODRÍGUEZ**
Director del Taller del Espacio Público.

De: **SANDRA YANETH TIBAMOSCA VILLAMARÍN**
Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos.

Fecha: xxxx de xxxxxxxx de xxxxx

Radicado: **No. 1.-2013-64369 (Proceso No. 811029)**

Asunto: **Solicitud de concepto jurídico. Aclaración del uso del predio localizado en la Carrera 73 A No. 77 A- 332 de acuerdo con el Decreto Distrital 364 de 2013.**

Apreciado Diego:

Esta Dirección recibió la solicitud de concepto jurídico, que de acuerdo con lo reportado en el Sistema de Información de Procesos Automáticos- SIPA, se hace como dependencia de apoyo y sin precisar la consulta. No obstante, de conformidad con la información suministrada por la profesional Patricia Helena Bocarejo Suescún se estableció que la misma se relaciona con la pregunta 3° de la petición del asunto, planteada en los siguientes términos:

"Aclarar que pasa con el marco legal de este Acto Administrativo aprobado por la Licencia de Construcción bajo una norma, que como se ha revisado en ocasiones anteriores por parte de la Comisión de Veedurías de las Curadurías Urbanas de Bogotá, D.C., no corresponde a la norma establecida para el predio."

Frente a dicha petición, es pertinente indicar que dado que se carece de mayor documentación y/o información sobre el caso, particularmente sobre si la licencia mencionada por la peticionaria ha sido ejecutada, cuenta con alguna ampliación o recursos en trámite que permitan un análisis profundo del mismo, esta Dirección realizará un estudio general sobre el tema.

Para comprender las implicaciones de una licencia urbanística se debe partir de la definición de la misma, la cual se encuentra establecida en el artículo 1° del Decreto Nacional 1469 de 2010 como: "(...) **la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.**

(...)" (Cursiva y negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 182 del Decreto Nacional 019 de 2013 modificó los numerales 1° y 7° de artículo 99 de la Ley 388 de 1997, que también reglamenta las licencias urbanísticas, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

"1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición."

(...)

"7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados." (Subrayado fuera de texto)

En efecto, se tiene de los citados artículos que los derechos generados con la expedición de una licencia urbanística dependen del objeto de la misma y del contenido y alcance de la autorización comprendida en ella; en consecuencia, los derechos de desarrollo urbanísticos se circunscriben a la ejecución de obras a que se refiera la respectiva licencia. Asimismo, si la licencia se encuentra vigente sus modificaciones se realizarán conforme a las normas sobre las cuales se autorizó adelantar las obras objeto de la misma.

En este sentido, las licencias urbanísticas al expedirse conforme el ordenamiento jurídico vigente gozan de presunción de legalidad mientras no sea declarado lo contrario por el jurisdicción contenciosa administrativa, tal como lo consagra el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que reza que "(...) Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.". Por lo tanto, las mismas se presumen válidas por su otorgamiento, sin embargo, este amparo puede ser quebrantado si se comprueba alguna irregularidad con el ordenamiento urbanístico vigente.

Ahora bien, en cuanto a los derechos adquiridos el Consejo de Estado¹ en reiteradas ocasiones ha sostenido que:

"Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

Ello tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, al establecer que "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". Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como las de ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

Este aserto encuentra respaldo en el siguiente rubro jurisprudencial:

"Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano."

Además, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 58 de la Constitución consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De ahí que la propiedad privada puede ser objeto de diversas formas de limitación, con sujeción al ordenamiento jurídico y a la justificación legítima en cada caso.

Lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Santa Fe de Bogotá, D.C., 12 de agosto de 1999. Radicación número: 5500.

En la misma providencia de la Corte Constitucional antes citada se dijo que "La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social (...). En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso,..." (Subrayado fuera de texto)

Igualmente, la misma Corporación² señaló con relación al Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios que es: (...) "el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal."; el cual se define "como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo".

De modo que toda actividad que implique uso del suelo está subordinada ineludiblemente a dicho plan en aquellos municipios que lo tienen o, a falta del mismo, a las disposiciones municipales vigentes que regulan el uso del suelo en el correspondiente ente territorial.

Así se estipula en el artículo 20 ibídem, inciso segundo, según el cual "Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo."

Tales disposiciones son de orden público, y como tales están fundadas en la primacía o prevalencia del interés general, consagrada para esta materia en el numeral 2 del artículo 2º de la Ley 388 de 1997, y en todo aquello que sea expresión de dicho interés, tales como la seguridad, la salubridad, la tranquilidad, el orden social, la preservación del medio ambiente, y todos los aspectos comprendidos en los objetivos y principios de la citada ley, señalados en sus artículos 1 y 2º, respectivamente.

El solo hecho de que la solicitud de las licencias se hubiera presentado antes de la expedición o promulgación del Acuerdo 015 de 31 de octubre de 2000 no sustrae esa solicitud de la normatividad de éste en cuanto Plan de Ordenamiento Territorial, puesto que además de que en ese momento se encontraba negada, tal normatividad es de aplicación inmediata, de suerte que toda situación no definida o consolidada, o que sólo constituya meras expectativas de los interesados, deberá adecuarse a la misma, y tiene prevalencia sobre situaciones particulares, de modo que aún en los casos de situaciones consolidadas o de derechos adquiridos, el interés particular debe ceder ante el interés general (...)" (Cursiva y Subrayado fuera de texto)

En este sentido, se tiene que los actos que autorizan el desarrollo de un predio se encuentran sujetos a las disposiciones contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial, que para el presente caso se comprenden en el Decreto Distrital 364 de 2013, mediante el cual se modificó excepcionalmente las normas urbanísticas del POT de Bogotá, D.C., correspondiendo al

² Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección primera. C.P.: Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Bogotá, D. C., 24 de enero de 2008.

instrumento básico para desarrollar el ordenamiento del territorio del Distrito Capital, con el fin de orientar y administrar su desarrollo físico y puntualmente la utilización del suelo, cuyo contenido está ligado directamente a derechos colectivos, incluso de rango constitucional.

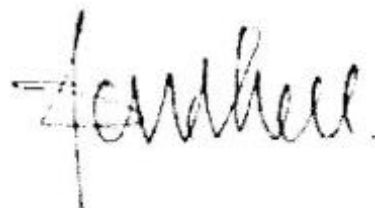
Adicionalmente, al encontrarse el Plan de Ordenamiento Territorial ligado a procedimientos³ para el desarrollo del territorio de un municipio, a partir de su vigencia prevalece sobre normas anteriores y, en esa medida, dicho acto es de aplicación inmediata, salvo en aquellos casos en los cuales se incorporan regulaciones especiales o de transición para las situaciones jurídicas en curso que así sean determinadas por el mismo.

Ahora bien, tal como se señaló al inicio del presente memorando al no contar con mayor información sobre la licencia de construcción citada por la peticionaria o de la existencia de una licencia de urbanismo que se relacione con el presente caso, se considera preciso tener en cuenta los lineamientos contenidos en la Circular 014 de 2013, que sobre los temas de Licencias y de la Estructura Ecológica Principal fueron acogidos en la misma, en la cual se precisan las diferentes situaciones para las licencias de urbanización al momento de la expedición del Decreto Distrital 364 de 2013.

En los términos expuesto se da respuesta a su solicitud, no sin antes manifestar que ante cualquier inquietud o duda adicional que sobre este tema se requiera esta Dirección estará atenta.

Cordialmente,

³ Artículo 10 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012.



Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Anexos: Circular 014 de 2013, en cinco (5) folios.

Proyectó: Guicella P. Prada Gómez- P.E.- Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Carrera 30 N. 25 - 90
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ
HUMANA



Bogotá D.C., 08 de julio de 2015

Arquitecto
 Juan Carlos Triviño Herrera
 Carrera 7ª No. 21-14
 Teléfono. 3124056098
 Bogotá D.C.

Asunto: Consulta sobre derechos adquiridos en una licencia de construcción.

Radicado: No. 1-2015-28984

Respetado arquitecto Triviño:

Previo a resolver los interrogantes planteados en su petición, se debe precisar que la presente respuesta está dada bajo planteamientos generales, por ello no se aplicará de manera particular y concreta a ningún caso específico, por no contar con los suficientes elementos de juicio, ni ser el derecho de petición la instancia idónea para reemplazar los procedimientos internos ante la entidad, ni los establecidos para los curadores urbanos.

Realizada la aclaración anterior, se hace referencia a su comunicación con el radicado No. 1-2015-28984, mediante la cual informa la situación de una edificación que contó con una licencia de construcción en el año 1980 y desarrolló usos permitidos en cumplimiento del artículo 41 del Decreto Distrital 824 de 1980, que hoy no son permitidos, y en ese contexto ha solicitado que se dé respuesta a los requerimientos que a continuación se transcriben, y a los que seguidamente se les dará respuesta en los siguientes términos:

Pregunta No. 1

"(...) 1. Si esta edificación debe adelantar modificaciones y adecuaciones para cumplir con lo exigido en los títulos J y K de la NSR 10, ¿puede solicitar la correspondiente licencia de construcción, manteniendo los usos permitidos por el entonces, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en cumplimiento al artículo 41 del Decreto 824 del 30 de Mayo de 1980, los cuales se desarrollaron al ejecutar la correspondiente licencia de construcción? (...) "

Respuesta

Teniendo en cuenta el componente técnico de la pregunta, se solicitó concepto a la Dirección de Norma Urbana, dependencia que mediante radicado No. 3-2015-08174 señaló:

Carrera 30 N. 25 - 90
 Pisos 1,5,8 y 13
 PBX 335 8000
 www.sdp.gov.co
 Info.: Línea 195



"(...) Respecto a la pregunta 1 de la solicitud, se debe tener en cuenta que de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1077 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio" la licencia de construcción en la modalidad de modificación es una autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar el área construida y la licencia de adecuación es una autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando la permanencia total o parcial del inmueble original.

Así las cosas, el trámite al cual se hace referencia en la consulta no corresponde a ninguna d las modalidades de licencia de construcción arriba mencionadas, sino que corresponde al trámite de licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural, que acuerdo con lo definido en el Decreto 1077 de mayo de 2015, es aquella autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan así como con el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente y la norma que lo adicione, modifique o sustituya y la cual se puede otorgar sin perjuicio del posterior cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, actos de legalización y/o el reconocimiento de edificaciones construidas sin licencia, siempre y cuando se cumplan las condiciones mencionadas en el citado decreto.

En consecuencia, si una edificación debe adelantar intervenciones para cumplir con lo exigido en los títulos J y K de la NSR -10, el trámite que se debe adelantar es el de licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural definido en el Decreto 1077 de 2015, que establece entre otras cosas que cuando el trámite de licencia en esta modalidad no incluya ninguna otra modalidad de licencia, la expedición de la misma no implica la aprobación de usos ni autorización para ejecutar obras diferentes a las de reforzamiento estructural.

Teniendo en cuenta lo anterior, la licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento no implica pronunciamientos sobre el uso, pero si las obras para reforzamiento estructural suponen dentro del trámite el uso de otras modalidades de licencia de construcción, dichas intervenciones deberán realizarse en el marco de lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre las otras modalidades establecidas para intervenir edificaciones. (...)"

Pregunta No. 2

"(...)2. Si esta edificación requiere ampliarse dentro del mismo predio, manteniendo los usos permitidos por el concepto de uso expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en cumplimiento al artículo 41 del Decreto 824 del 30 de mayo de 1980, y desarrollados al ejecutar la correspondiente licencia de construcción ¿es posible solicitar una licencia de ampliación, entendiendo que los usos permitidos para la licencia de construcción original del predio, hoy no son permitidos? (...)"

Respuesta

De acuerdo con el ya citado concepto técnico emitido por la Dirección de Norma Urbana

mediante radicado No.3-2015-08174, indicó: "(...) En relación a la pregunta 2, para el trámite de licencia de ampliación solo se permite ampliar edificaciones cuyos usos estén permitidos en las normas específicas de la respectiva ficha reglamentaria, y en consecuencia no sería posible tramitar una licencia de construcción en esta modalidad si los usos aprobados originalmente no se encuentran permitidos en las normas vigentes.

Las edificaciones que estén amparadas por licencias de construcción mantendrán los derechos otorgados por ellas, (sic) siempre que no se hagan nuevas intervenciones. En todo caso, se debe tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el régimen de competencias, el Curador Urbano es el responsable de la verificación del cumplimiento de la norma a través del otorgamiento de licencias urbanísticas, y en ese sentido es el competente para definir la aplicación o no de determinada modalidad en un trámite de licencia de construcción. (...)"

Pregunta No. 3

"(...) 3. Si un inmueble obtuvo su correspondiente licencia de construcción y desarrollo los usos permitidos por este acto administrativo y las normas urbanísticas vigentes al momento de su expedición, y posteriormente bajo el acuerdo 6 del 90 y las normas del Plan de Ordenamiento Territorial, los usos permitidos y desarrollados en la construcción, se clasificaron como NO permitidos, ¿debe este inmueble cambiar de uso sucesivamente de acuerdo a la norma vigente imperante, o tiene un derecho adquirido respecto a su edificabilidad y destino de uso?(...)"

Respuesta

Con relación a la validez y aplicación de las normas, así como los derechos adquiridos en una licencia de construcción, tal como se ha conceptualizado por parte de esta Dirección en temas similares, se plantean las siguientes consideraciones:

La validez y aplicación de las normas, la Ley 153 de 1887 establece, "Por la que se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887", ha dispuesto en su artículo 18 que: "(...) Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato (...)". En concordancia con lo anterior, el artículo 28 expresa: "(...) Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra: pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción prevalecerán las disposiciones de la nueva ley (...)".

Sobre los efectos de las licencias, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2.2.6.1.2.3.3., del Decreto Nacional 1077 de 2015 (que compiló el artículo 35 del Decreto Nacional 1469 de 2010), se tiene que, "(...) De conformidad con lo dispuesto por el literal a) del artículo 5° del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aún cuando sean enajenados. Para el efecto, se tendrá por titular de la licencia, a quien esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción. (...)"

Respecto al alcance de los derechos adquiridos en una licencia de construcción, la supeditación a la normativa urbanística y el interés público que representa, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia del 12 de agosto de 1999, con ponencia del magistrado Juan Alberto Polo Figueroa. Radicación No. 5500, conceptuó:

" (...) La Sala observa que las razones esgrimidas por el a quo en cuanto al derecho de propiedad se refiere, reclamado como violado en el tercero de los cargos consignados en la demanda, no son acertadas, puesto que la licencia de construcción aludida, si bien hace viable el ejercicio del mismo, lo cierto es que nada le agrega a sus elementos o atributos, y menos genera derecho adquirido en favor de sus beneficiarios, habida consideración de que se trata de un medio propio del poder de policía, como es el permiso o la autorización, que tiene fundamento en el mantenimiento o guarda del orden público.

Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos.

Ello tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, al establecer que "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". Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como las de ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

Este aserto encuentra respaldo en el siguiente rubro jurisprudencial:

"Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano."

Además, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 58 de la Constitución consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De ahí que la propiedad privada puede ser objeto de diversas formas de limitación, con sujeción al ordenamiento jurídico y a la justificación legítima en cada caso.

Lo anterior no quiere decir que tales actos queden sujetos al arbitrio y capricho de los funcionarios o autoridades pertinentes, ni que sus beneficiarios estén privados de las garantías procesales y de la protección de los derechos patrimoniales que eventualmente resulten lesionados cuando deban ceder ante el interés común, sino que su vigencia o eficacia queda dependiendo de las circunstancias fácticas y jurídicas propias de la materia de cada momento.

En la misma providencia de la Corte Constitucional antes citada se dijo que "La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social (...). En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso, (...)" (Sublíneas fuera de texto)

En ese contexto, para el caso objeto de consulta debe tenerse en cuenta que las licencias de construcción corresponden a actos administrativos supeditados al cumplimiento de las disposiciones generales de la normativa urbanística vigente y a sus cambios, es decir, al Plan de Ordenamiento Territorial y las disposiciones que lo desarrollen y complementen, en atención al carácter de utilidad pública que las mismas revisten y por lo tanto con efecto general inmediato, salvo en los casos de incorporación de regulaciones especiales o de transición de situaciones jurídicas en curso.

Luego, es claro que una edificación conserva los derechos de edificación en los términos y condiciones otorgados en una licencia de construcción y el marco normativo en que fue expedida; pero en el caso de requerir nuevas intervenciones, estas deben tramitarse en cumplimiento a las normas aplicables y vigentes, en las modalidades, procedimiento y requerimientos previstos por las mismas, actualmente regidas por el Decreto Nacional 1077 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", y en el marco de la normativa urbanística aplicable, que para el caso del Distrito Capital corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, así como sus decretos reglamentarios, en concordancia con las normas de construcción y sismo resistencia aplicables, como ya se anotó.

Aunado a lo anterior y consonancia con lo conceptuado por la Dirección de Norma Urbana, debe recordarse que para el caso de las licencias de construcción, en la modalidad de ampliación, éstas no se podrían tramitar si los usos aprobados originariamente no se encuentran permitidos en las normas vigentes.

Finalmente, no debe perderse de vista que de conformidad con los artículos 2.2.6.1.2.2.3 y 2.2.6.6.1.3 del ya citado Decreto Nacional 1077 de 2015, el curador urbano es autónomo y responsable en el ejercicio de sus funciones, en particular para lo que corresponde con la revisión, trámite y expedición de licenciamientos, en los que deberá verificar el cumplimiento de los proyectos con las normas urbanísticas y de edificación vigentes como ya se anotó.

El presente concepto, se emite en los términos del numeral 2., del artículo 14 en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



Sandra Yaneth Tibamosca Villamarin
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Diana del Carmen Camargo. P.E. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.

Bogotá D.C., 16 de julio de 2015

Señor
Juan Carlos Puentes
Carrera 43B No. 4F-19. Barrio Nueva Primavera
Teléfono. 3156861168
Bogotá. D.C.

Radicado: SDP. No.1-2015-34498 (SDP No. 3-2015-09211)

Asunto: Solicitud concepto sobre modificación de licencia de construcción.

Respetado señor Puentes:

Previo a resolver los interrogantes planteados en su petición, se debe precisar que la presente respuesta está dada bajo planteamientos generales, por ello no se aplicará de manera particular y concreta a ningún caso específico, por no ser el derecho de petición la instancia idónea para reemplazar los procedimientos internos ante la entidad, ni los establecidos para los curadores urbanos.

Realizada la aclaración anterior, se hace referencia a su comunicación con el radicado de la referencia, en el que señala que le fue otorgada la licencia de construcción No. LC 09-2-0578, en la modalidad de obra nueva y demolición total para un predio ubicado en la dirección Carrera 43 B No. 4-94, y detalla las intervenciones autorizadas, y manifiesta su interés de solicitar modificación de la referida licencia para realizar cambios arquitectónicos y estructurales allí señalados, con base en los cuales solicita:

"1.- ¿Podemos solicitar la modificación de la licencia de construcción LC 09-2-0578 del 10 de agosto de 2009 ante curaduría, con el objetivo de que aprueben realizar los cambios citados anteriormente, que son de tipo arquitectónico y estructural y que no incrementarán el área construida inicialmente aprobada para la edificación?"

2.- ¿Si es aprobada la modificación de la licencia de construcción LC 09-2-0578 del 10 de agosto de 2009, al edificio se le aplicaría íntegramente las normas del Decreto 562 de 2014 el cual incorpora al predio al tratamiento de RENOVACIÓN URBANA?

¿O se le aplicarán las normas urbanísticas en que se sustentaba inicialmente la licencia?

3.- ¿Sin no se puede modificar la licencia existente y si se tiene que solicitar una nueva licencia ¿En que modalidades de licencia se puede solicitar a la curaduría, al tenor del incisos 2º ibídem, la aplicación de la normatividad bajo la cual se expidió inicialmente la licencia antigua?

Esta pregunta es debido a que la edificación ya esta construida y las normas urbanísticas en que

sustentaba la licencia han cambiado, y al aplicarle el Decreto 562 de 2014, se alteraría en gran manera lo actualmente construido, perjudicando notablemente el proyecto.

4- Para poder continuar en el tercer punto fijo, la construcción de la escalera que comunicaría adicionalmente al segundo piso con el tercero y a su vez este con la terraza, tendríamos que elevar el cerramiento superior del punto fijo que es actualmente una claraboya y está ubicada en la placa de la cubierta, a una altura de límite de 7,95Mt.

¿Esta modificación de la altura del punto fijo cambiaría la modalidad de la licencia a licencia de ampliación? ¿O este aspecto no impide solicitar como hemos citado anteriormente, como modificación de la licencia de construcción LC 09-2-0578 del 10 de agosto de 2009?

¿Las modalidades en los puntos fijos no son tenidas en cuenta para definir el tipo de modalidad de licencia?

Una vez revisado el contenido de los requerimientos presentados, por el componente técnico de las preguntas, se solicitó apoyo a la Dirección de Norma Urbana de esta entidad, dependencia que mediante radicado No. 3-2015-09211, y previa aclaración que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.6.6.1.1¹, señaló: "(...) no compete a esta entidad realizar estudios puntuales de los proyectos, y (sic) poder dar respuesta particular al interesado (...)" y paso seguido conceptuó:

"(...) en términos generales y teniendo en cuenta que la consulta se realiza para una licencia de construcción ejecutoriada el 25 de agosto de 2009, con una vigencia de 24 meses, informamos que para modificar una edificación amparada por una licencia de construcción, el permiso para adelantar las intervenciones debe ser tramitado y estudiado con las normas vigentes en el momento de la radicación. Igualmente, y teniendo en cuenta la duda sobre el tipo de licencia al solicitar, el precitado Decreto 1077 de 2015, artículo "2.2.6.1.1.7 licencia de construcción y sus modalidades" contiene la definición de las diferentes modalidades de licencia, modalidad que es igualmente verificada por la autoridad competente del estudio trámite y expedición de licencias de construcción(...)" (sublineas fuera de texto)

Adicional a lo anterior la Dirección de Norma Urbana previa consulta por parte de esta Dirección, suministró la imagen parcial comparativa del sector normativo del predio objeto de estudio realizado entre el SINUPOT, y el Decreto Distrital 562 de 2014, la que se adjunta a continuación:

¹ Decreto Nacional 1077 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"(...) ARTICULO 2.2.6.6.1.1 Curador urbano. El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanización, construcción y subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de esta índole. (Decreto 1469 de 2010, art. 73)



Imagen parcial Decreto 562 de 2014

Imagen Parcial SINU POT

Sector del predio
 Objeto de estudio

En el contexto de lo hasta ahora expuesto, y para resolver de manera general los interrogantes 1, 2, y 3 de su petición, aclarando que para temas particulares de licenciamiento su conocimiento le corresponde al curador urbano en el marco de su competencia, se debe tener en cuenta los efectos del otorgamiento de una licencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.2.6.1.2.3.3., del ya citado Decreto Nacional 1077 de 2015 (que compiló el artículo 35 del Decreto Nacional 1469 de 2010), así: "(...) De conformidad con lo dispuesto por el literal a) del artículo 5° del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia. (...) " (sublíneas fuera de texto)

De acuerdo con la norma, la licencia otorga derechos de edificación y desarrollo a un predio, bien sea parcelando, urbanizando o construyendo, en los términos y condiciones otorgados en la misma, lo que implica su cumplimiento dentro del plazo de su vigencia y el marco normativo en que fue expedida.

Al cambiar dichas condiciones y en el evento de requerir nuevas intervenciones para dicho predio, éstas deben tramitarse en cumplimiento de las normas vigentes, en las modalidades, procedimiento y requisitos previstos para el licenciamiento, actualmente regidas por el Decreto Nacional 1077 de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*, para lo cual deberá dar aplicación a la normativa urbanística actual, que en el Distrito Capital de Bogotá corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, y las normas que lo desarrollen y complementen; que para el presente caso contempla las disposiciones del Decreto Distrital 562 de 2014, que entró a regir el 16 de diciembre de 2014. Todo lo anterior en concordancia con las normas de construcción y sismo resistencia aplicables.

En ese contexto, y en atención al cuarto requerimiento de su petición, por corresponder al estudio puntual de un proyecto para la aprobación de una licencia como ya se anotó, se reitera que la competencia para la revisión, trámite y expedición de licenciamientos se encuentra asignada al curador urbano, quien deberá verificar el cumplimiento de los proyectos con las normas urbanísticas y de edificación vigentes, de conformidad con los artículos 2.2.6.1.2.2.3 y 2.2.6.6.1.3 del ya citado Decreto Nacional 1077 de 2015, y en ese sentido es autónomo y responsable en el ejercicio de sus funciones, sin que le corresponda a la Secretaría Distrital de Planeación ejercer control o tutela sobre su gestión; salvo la resolución de revocatorias directas y recursos interpuestos contra licencias expedidas, de acuerdo con las competencias asignadas por el artículo 38 del Decreto Distrital 16 de 2013.

El presente concepto, se emite en los términos del numeral 2., del artículo 14 en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Diana del Carmen Camargo Meza. P.E. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
PLANEACIÓN

Secretaría Distrital Planeación - UDA

En respuesta a la 3-2008-02074

Referencia 1-2008-00536

Via Mensajería Externa

Oficina Centro Comercial Los Héroes

CC - Bogotá

Folios 2

Anexo 0

Bogotá, enero de 2008

Señor
JAIME CARMONA A
Centro Comercial Los Héroes
Carrera 19 No 78-99
Ciudad

SJ/88/08

Rad. 1-2008-00536

Respetado Señor:

En atención al derecho de petición de la referencia me permito informarle lo siguiente:

1.- Con relación a su primera pregunta me permito manifestarle que la situación en la que se encuentra un local comercial de cualquier copropiedad es señalada por la respectiva licencia de construcción, es este acto administrativo el que determina que usos se pueden desarrollar en determinado predio.

En el evento de cambiar la normatividad del sector – por ejemplo que se reglamente la Unidad de Planeamiento Zonal donde se ubica el predio –, la situación del predio sigue siendo la establecida en la licencia de construcción original, hasta el momento en que el titular de la licencia opte por adelantar una nueva construcción, caso en el cual la nueva licencia debe cumplir con los lineamientos urbanísticos y arquitectónicos establecidos en la nueva reglamentación de la Unidad de Planeamiento Zonal.

En el evento de no contarse con licencia de construcción y desarrollarse un uso este es ilegal, debiéndose adelantar por parte de las autoridades locales la respectiva investigación tendiente a establecer si se presenta una infracción urbanística.

2.- Frente a su segundo interrogante, le informo que si el Centro Comercial Los Héroes cuenta con licencia de construcción, mantiene la norma original, por lo que los distintos locales que lo componen continúan sometidos a la licencia de construcción que le dio origen.

Ahora bien, el Centro Comercial los Héroes se encuentra localizado en la UPZ Chico Lago – El Refugio, en el sector de usos 22- II, y de edificabilidad 22-D, reglamentada a través



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
PLANEACIÓN

del Decreto 059 de 2007, al cual se le ha asignado Tratamiento de Renovación Urbana, el cual permite cambiar de uso y de altura a través de plan parcial.

Lo anterior significa que, el predio continúa rigiéndose por su norma original, pero en caso de optar por otro uso o altura deberá necesariamente adelantar un proceso tendiente a la adopción del respectivo plan parcial.

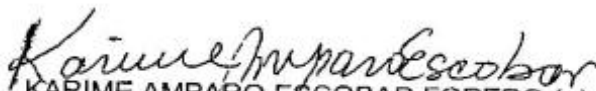
Para mayor información acerca de los alcances y contenidos de estos planes puede usted acercarse a la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, de esta Secretaría, ubicada en el piso 5 de la carrera 30 No 24-90, los días lunes en el horario de 8 a 5 p.m.

3.- Respecto de su tercera inquietud me permito comunicarle que no existe ningún régimen especial de carácter normativo correspondiente a los usos posibles a desarrollar dentro de un Centro Comercial, diferente a los establecidos en la Ley 675 de 2001, el cual necesariamente debe concordarse con el Decreto Nacional 564 de 2006 y el Decreto Distrital 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá).

El presente concepto se expide en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Sin otro particular,

Cordialmente.


KARIME AMPARO ESCOBAR FORERO (e)
Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyecto. Miguel Angel Castillo M 

Bogotá D.C., 18 de marzo de 2015

Señor
JOSÉ GARZÓN DIAZ
Carrera 6 No. 26 B-85 Piso 13
Tel: 2432910
Ciudad.

Radicado: 1-2015-10162 - 3-2015-03447

Asunto: Derecho de petición

Respetado señor Garzón:

Esta Dirección recibió la petición del asunto, en la que se solicita se de respuesta a las siguientes preguntas:

- “ 1. ¿Existe alguna normatividad que defina el concepto de “predios comerciales” y sus diferentes tipos?
- 2 ¿La Secretaría Distrital de Planeación podría conceptuar si un predio específico es de tipo comercial y su clase?
3. Una Curaduría Urbana podría conceptuar si un predio específico es de tipo comercial y su clase?”

Al respecto, se considera pertinente precisar los siguientes aspectos:

Consultada la Dirección de Norma Urbana de la Subsecretaría de Planeación Territorial de esta Entidad, con relación a las inquietudes que se plantean en la solicitud de la referencia, mediante radicación 3-2015-03447 del 13 de marzo del presente año, se informa lo siguiente:

“ (...) el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) define los usos del suelo permitidos en la capital los cuales son precisados en las fichas normativas de cada una de la Unidades de Planeamiento Zonal de la ciudad u otros instrumentos de planeación. Teniendo en cuenta lo anterior, en relación al uso de comercio el

Decreto Distrital 190 de 2004 (compilación POT), establece las condiciones generales de localización y escala entendida esta como la gradación de la magnitud, impacto, utilización e influencia de los usos respecto del territorio distrital y se clasifican en escala vecinal A, Vecinal B, Zonal, Urbana y Metropolitana de acuerdo a lo establecido en los cuadros anexos No.1 y 2 del citado decreto.

Por otra parte, respecto a los conceptos emitidos por la entidad relacionados con los usos del suelo, se informa que la Secretaría Distrital de Planeación conceptúa en relación a los usos permitidos en un determinado predio de acuerdo a lo establecido por las normas vigentes y que corresponden a normas de carácter general que no generan derechos ya que el documento idóneo para establecer los usos específicos permitidos en un predio es la licencia de construcción mediante la cual se adquiere el derecho a desarrollar un uso permitido una vez cumplidas las obligaciones normativas generales y específicas”.

En efecto, en el Decreto Distrital 190 de 2004¹ -Plan de Ordenamiento Territorial se establecen las normas urbanísticas generales aplicables a todo el suelo urbano y de expansión, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos.

Para asegurar el desarrollo de la normatividad general, el artículo 334 del mencionado Decreto establece el procedimiento para la expedición de norma urbanística específica, señalan dos etapas de las cuales la última etapa (numeral 2) corresponde a la precisión de la norma urbanística en determinados sectores del suelo de la ciudad, a través de diversos instrumentos, dentro de los cuales se encuentran las fichas reglamentarias en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). La citada disposición señala:

*“Procedimiento para la expedición de la norma específica de los sectores normativos.
(...)”*

2. La norma específica se precisará mediante fichas reglamentarias en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), Planes Parciales, Planes de Implantación, Planes de Regularización y Manejo, Planes Zonales, Planes Directores para Parques, Planes Maestros para Equipamientos y Servicios Públicos Domiciliarios, Planes de Reordenamiento y Planes de Recuperación Morfológica, según lo dispuesto en el Título III de la presente revisión, de la siguiente manera:

a. Fichas reglamentarias: El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), elaborará fichas reglamentarias para cada sector normativo así:

¹“Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.”

- 1) Conservación (modalidades: sectores e inmuebles de interés cultural).
- 2) Consolidación (modalidades: urbanística, con densificación moderada y con cambio de patrón).
- (...)

b. La ficha reglamentaria contendrá como mínimo, los siguientes aspectos:

- 1) Regulación de la intensidad y mezcla de usos.
- 2) Condiciones físicas de edificabilidad.
- 3) Elementos relacionados con el espacio público
- (...)

Con base en los procedimientos descritos en el presente artículo, los decretos que adopten las fichas reglamentarias, podrán precisar y ajustar, en el marco de cada UPZ, las condiciones específicas de aplicación y cobertura del régimen de usos y tratamientos previstos a nivel general en el POT (Sublíneas fuera de texto).

Cabe señalar que, en materia urbanística Uso “es la destinación asignada al suelo, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar”²

En el marco de lo expuesto, se procede a dar respuesta a sus preguntas en los siguientes términos:

Pregunta 1. En el Plan de Ordenamiento Territorial y sus decretos reglamentarios no se define el concepto de “predios comerciales”. Como se señaló anteriormente la norma urbanística específica se precisa a través de diversos instrumentos, dentro de los cuales se encuentran las fichas reglamentarias, en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). La citada ficha debe contener, entre otros aspectos la regulación de la intensidad y mezcla de usos específicos permitidos, los que se limitan o prohíben, atendiendo las condiciones particulares de cada sector normativo.

Conforme lo establece el artículo 339 del Decreto Distrital 190 de 2004 “Clasificación general de usos”, éstos se clasifican según lo establecido en los siguientes cuadros:

“1. Cuadro anexo N° 1, “ Cuadro indicativo de usos permitidos según Área de Actividad”, mediante el cual se clasifican los usos permitidos como principales, complementarios y restringidos, al interior de las zonas definidas para cada área de actividad. Este cuadro incluye el cuadro anexo N° 1-A Cuadro indicativo de usos

² Artículo 336, numeral 2, del Decreto Distrital 190 de 2004- Compilación Plan de Ordenamiento Territorial

permitidos en el área de actividad central.

2. Cuadro anexo N° 2, "Clasificación de usos del suelo", mediante el cual se establece el listado general de clasificación de usos específicos, en las diferentes escalas o coberturas metropolitana, urbana, zonal vecinal".

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Distrital 190 de 2004³ y los cuadros anexos citados, los usos según su cobertura se clasifican en escala Metropolitana, Urbana, Zonal y Vecinal.

Preguntas 2 y 3. Al respecto, el Decreto 1469 de 2010⁴, artículo 51, señala:

"(...) Se entiende por otras actuaciones relacionadas con la expedición de las licencias, aquellas vinculadas con el desarrollo de proyectos urbanísticos o arquitectónicos, que se pueden ejecutar independientemente o con ocasión de la expedición de una licencia, dentro de las cuales se pueden enunciar las siguientes:

(...)

3. Concepto de uso del suelo. Es el dictamen escrito por medio del cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias o la oficina de planeación o la que haga sus veces, informa al interesado sobre el uso o usos permitidos en un predio o edificación, de conformidad con las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen. La expedición de estos conceptos no otorga derechos ni obligaciones a su peticionario y no modifica los derechos conferidos mediante licencias que estén vigentes o que hayan sido ejecutadas. (subrayado fuera del texto)

De otra parte, cabe señalar con relación a la naturaleza de las normas sobre uso del suelo, el Consejo de Estado en la Sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil cuatro (2004) dentro del proceso No. 00136 Consejero Ponente Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta, explicó que son de orden público y de aplicación inmediata, en los siguientes términos:

" (...)Sobre el particular, esta Sección ha sostenido que el otorgamiento de una licencia de funcionamiento no constituye un derecho adquirido a continuar con el establecimiento de comercio, pues las normas sobre el uso del suelo son cambiantes, de modo que, por ejemplo, lo que hoy es una zona exclusivamente residencial mañana puede no serlo, o

³ Artículo 337 del Decreto Distrital 190 de 2004

⁴ "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas: al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones"

viceversa. También ha sostenido que dado que las normas sobre uso del suelo son de orden público y de efecto general inmediato, no es posible a sus destinatarios aducir derechos adquiridos para obviar su aplicación, y que cuando las autoridades de policía exigen su observancia cumplen con el deber de vigilar que se dé aplicación a la normativa sobre usos del suelo.(...)"

Por lo anterior, y en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado las normas de uso de suelo por ser de orden público y de aplicación inmediata no generan derechos adquiridos.

En los términos expuestos se da respuesta a su solicitud, aclarando que la consulta se absuelve en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), aplicable de conformidad con el concepto 11001030600020150000200 (2243) del 28 de enero de 2015, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado.

Cordialmente,



Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Karime Amparo Escobar Forero
P.E. Dirección Análisis y Conceptos Jurídicos



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN Folios: XXXXAnexos: XX
No. Radicación: XXXXXXXXXXNo. Radicado Inicial: 1-2015-30830
No. Proceso: 988010 Fecha: XXXX-XX-XX XX:XX
Tercero: Juan Carlos Triviño Herrera
Dep. Radicadora: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
Clase Doc: XXXXXXXXTipo Doc: XXXXXXXXConsec: XXXXXX-XXXXX

Bogotá, 07 de julio de 2015

Arquitecto

JUAN CARLOS TRIVIÑO HERRERA

Carrera 14 No. 52-25

Tel: 3124056098

Ciudad

Asunto: Derecho de petición predio Carrera 15 No. 88-31 interior 1

Radicado: 1-2015-30830 y 3-2015-08863

Respetado arquitecto Triviño:

Por medio del presente escrito se emite el respectivo concepto sobre el asunto en mención, el cual está enmarcado bajo los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, cuyo tenor literal expresa: *"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"*, es decir, el presente concepto está dado bajo planteamientos generales, y no se aplicará de manera particular y concreta en ningún caso específico, por no contar con los elementos de juicio suficientes (actos administrativos de urbanización, planos, actas de entrega de cesión, etc.) ni ser el derecho de petición la instancia idónea para remplazar los procedimientos internos de la entidad, ni de las curadurías urbanas.

Al respecto, se solicitó el apoyo de la Dirección de Norma Urbana, en relación con las preguntas 1, 2 y 4.

Previo a dar las respuestas a cada una de las preguntas, la Dirección de Norma Urbana mediante el memorando interno con radicado No. 3-2015-08863 precisó los siguientes antecedentes:

"Consultado el archivo de la Secretaría Distrital de Planeación, se encontró la siguiente información:

- *La Secretaría de Obras Públicas Municipales concedió licencia de construcción número 1681 el 18 de junio de 1956 de la solicitud No. ON 10479, para construir una casa de un piso para el predio localizado en la Carrera 15 No. 88-59.*

Carrera 30 N. 25 - 90
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
HUMANA**

Página 1 de 6

- El Departamento Administrativo de Planeación Distrital encontró aceptable el uso comercial para el predio localizado en la Carrera 15 No. 88-31, teniendo en cuenta el decreto No. 1119 de 1968, mediante oficio 5908 del 3 de agosto de 1971.
- La Secretaría de Obras Públicas Distritales concedió licencia de construcción número 6032 el 15 de octubre de 1971 con solicitud No. ON 10479, para modificaciones de cinco (5) locales y un (1) apartamento piso para el predio localizado en la Carrera 15 No. 88-31/33/35/37/39, esta licencia complementa la licencia No. 1681 del 18 de junio de 1956.
- El Departamento Administrativo de Planeación Distrital mediante formulario No. 45519 de solicitud de concepto de uso para el trámite de licencia de funcionamiento con radicación de establecimientos comerciales número 11385 del 14 de octubre de 1980, aceptó el concepto de uso para la actividad de "GRIL" para el establecimiento localizado en la Carrera 15 No. 88-31 Interior No. 1. En este formulario, indica lo siguiente:

"IMPORTANTE: ESTE CONCEPTO NO LEGALIZA O AUTORIZA CONSTRUCCIÓN".

Visto lo anterior, se procede a dar respuesta a cada uno de sus interrogantes, de acuerdo con el orden de las mismas, y según lo analizado por la Dirección de Norma Urbana, en los siguientes términos:

1. "Infórmenos taxativamente, sí o no, si Planeación Distrital acepto o no el uso de venta y consumo de bebidas alcohólicas para el predio con dirección Carrera 15 88 – 31 interior No. 1 y ON 10479, en el formulario número 45519 con fecha de expedición 23 de Octubre de 1980, -solicitud de concepto de uso para el trámite de licencia de funcionamiento-, el cual indica en su contenido:
 - Que tiene el uso aprobado en la licencia de construcción.
 - Y que el uso al cual se destinó el inmueble clasificado dentro del grupo de actividad 2, (se expenden bebidas alcohólicas para consumo en el mismo lugar) es aceptado".

La citada Dirección dio respuesta así:

"R/ta. No, porque en el formulario no señala de manera expresa que el uso específico solicitado está aprobado en la licencia de construcción, solo señala que hay licencia de construcción. Al revisar de manera integral el contenido del formulario número 45519 del 14 de octubre de 1980, se puede determinar que únicamente se expedía un concepto de uso, y este no reemplaza ni hace las veces de una licencia de construcción, ni legalizaba o autorizaba construcción alguna. No es el pronunciamiento mediante un concepto de uso la actualización de los usos de una licencia de construcción expedida con anterioridad. En el formulario se hace referencia de manera general a licencia de construcción, pero no especifica a que licencia se refiere, y las licencias existentes no autorizan el uso de "venta y

consumo de bebidas alcohólicas”.

2. “Si una licencia de construcción expedida en 1971, indica como usos permitidos: locales, sin precisar las actividades que en ellos se habilitan, ¿se entiende que los usos permitidos específicos a desarrollar en estos locales son los aprobados en sus –conceptos de uso para el trámite de licencia de funcionamiento–, si estas actividades se han desarrollado desde la fecha de expedición de este documento hasta hoy?”.

La citada Dirección dio respuesta así:

“R/ta. Cuando los usos específicos no están claramente definidos en una licencia de construcción, estos se deben establecer con fundamento en las normas generales que sirvieron de base para la expedición de la correspondiente licencia. En el caso de una licencia expedida en 1971, las normas generales que sirvieron de base para su expedición son las establecidas en el Decreto Distrital 1119 de 1968, por lo tanto, los usos permitidos para desarrollar serían los establecidos en el mencionado decreto, así no estén indicadas en el texto de la licencia de construcción. No hacen parte de las licencias los usos expresados en los conceptos de uso dados con normas posteriores o sin fundamento legal, así la actividad se haya desarrollado desde la expedición del concepto”.

3. “Si el – concepto de uso para el trámite de licencia de funcionamiento – precisa el contenido de una licencia de construcción expedida en 1971, que no determinaba usos específicos, y los usos aprobados en el concepto de uso se desarrollan hasta el día de hoy, existe un derecho adquirido que permita que legalmente sigan operando estas actividades, así hoy estos usos estén prohibidos”.

Respuesta: Al respecto es de indicar que las licencias de funcionamiento fueron suprimidas por el artículo 46 del Decreto Nacional 2150 de 1995 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, que dispone:

“Artículo 46°.- Supresión de las licencias de funcionamiento. Sin perjuicio del régimen establecido para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ningún establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, requerirá licencia, permiso o autorización de funcionamiento o cualquier otro documento similar, salvo el cumplimiento de los requisitos que se enumeran en los artículos siguientes con el único propósito de garantizar la seguridad y salubridad pública. (...)”

Adicionalmente, cabe señalar lo manifestado por la Dirección de Norma Urbana de esta entidad, mediante el memorando 3-2015- 08863 del 30 de junio del año en curso, cuando al referirse a su primera pregunta señaló:

"(...) Al revisar de manera integral el contenido del formulario número 45519 del 14 de octubre de 1980, se puede determinar que únicamente se expedía un concepto de uso, y este no reemplaza ni hace las veces de una licencia de construcción, ni legaliza o autorizaba construcción alguna(...)"

Así las cosas, el concepto de uso que en su momento expidió el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, era un procedimiento que exigía el Acuerdo 7 de 1979, como paso previo para solicitar la licencia de funcionamiento, y en ningún momento este se puede tomar como licencia de construcción, ni como medio para legalizar o autorizar determinada construcción.

Igualmente, si la licencia de construcción no definió un uso, este no se puede deducir de un concepto de uso; por ello, la Dirección de Norma Urbana precisó que *"Cuando los usos específicos no están claramente definidos en una licencia de construcción, estos se deben establecer con fundamento en las normas generales que sirvieron de base para la expedición de la correspondiente licencia."*

Visto lo anterior, frente a los usos del suelo, no cabe referirse a derechos adquiridos, en ese sentido el Consejo de Estado, en Sentencia del 26 de noviembre de 2004, expediente núm. 00136, nulidad y restablecimiento del derecho, del Consejero Ponente: Dr. Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta, manifestó:

(...)

"Sobre el particular, esta Sección ha sostenido que el otorgamiento de una licencia de funcionamiento no constituye un derecho adquirido a continuar con el establecimiento de comercio, pues las normas sobre el uso del suelo son cambiantes, de modo que, por ejemplo, lo que hoy es una zona exclusivamente residencial mañana puede no serlo, o viceversa.

También ha sostenido que dado que las normas sobre uso del suelo son de orden público y de efecto general inmediato, no es posible a sus destinatarios aducir derechos adquiridos para obviar su aplicación, y que cuando las autoridades de policía exigen su observancia cumplen con el deber de vigilar que se dé aplicación a la normativa sobre usos del suelo (...)"

De la lectura anterior, se infiere que el otorgamiento de un concepto de uso no constituye un derecho adquirido, pues las normas sobre el uso del suelo son cambiantes y de orden público, las cuales producen un efecto general inmediato, por lo que no es posible aducir dichos derechos para obviar su aplicación.

4. *"La definición exacta que tiene el término "GRIL", según las normas urbanísticas vigentes al 23 de Octubre de 1980; actividad aceptada para desarrollar en el establecimiento con nomenclatura Carrera 15 No. 88 – 31 Interior 1, según el formulario 45519 de solicitud de concepto de uso para el trámite de licencia de funcionamiento-, aceptada por Planeación Distrital y remitida a la Alcaldía menor el 8 de mayo de 1981. Cuál es el equivalente hoy del uso de "GRIL" permitido en*

el concepto antes señalado, estipulando uso, uso específico y escala".

La Dirección de Norma Urbana dio respuesta así:

"R/ta. Si bien el uso GRIL fue acepado según formulario 45519 con el que se tramitó licencia de funcionamiento, es claro que en virtud del Decreto Nacional 2150 de 1995, las licencias de funcionamiento ya no tienen validez, y por lo tanto se debe remitir a lo aprobado en las licencias de construcción correspondientes. No obstante, para responder su pregunta, teniendo en cuenta que en ninguna licencia respecto de el predio en cuestión se encontro aprobado el uso de GRILL, presentamos la definición del uso de GRILL desde que se expidió el concepto de uso en el año 1980:

El GRILL se clasificó como un establecimiento comercial - Grupo 4, de conformidad con lo establecido en el artículo 36, Capítulo I, Sub-Título III del Acuerdo 7 de 1979 así:

"Sub - Título III De la Clasificación de Establecimientos

CAPITULO I DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

ARTICULO 36: Los establecimientos comerciales o sea aquellos destinados al intercambio de bienes y/o servicios, se clasificarán de acuerdo a su magnitud, impacto ambiental, urbanístico y social, así: (...)

GRUPO 4: Son los establecimientos comerciales que tienen un impacto social negativo por el tipo de actividad que en ellos se desarrolla y que por esta razón tiene restricciones de localización.

Venta de Servicios:

Recreativos: Griles y discotecas, bares y cantinas, cafés, casas de lenocinio.

Turísticos: Moteles, amoblados, estaderos y similares.

Funerarios: Salas de velación."

Mediante el Decreto 1853 del 3 de noviembre de 1983 "Por el cual se define la ubicación e intensidad en la aplicación de los usos en las Áreas de Actividad, según Tratamientos, definidos por el Acuerdo 7 de 1979", el uso de GRIL se clasifica como un Establecimiento Comercial - Grupo 4, así:

"(...) D. GRUPO 4

Son los establecimientos comerciales que tienen un impacto social negativo por el tipo de actividad que en ellos se desarrolla y que por esta razón tienen restricciones de localización.

Venta de Servicios:

Recreativos: Griles, bares y cantinas, galleras, casas de lenocinio (...). Subrayado fuera de texto."

A su vez, el Acuerdo 6 de 1990, mediante el Decreto 325 del 29 de mayo de 1992 "Por medio del cual se dictan disposiciones generales sobre los usos urbanos, las condiciones de su funcionamiento en los establecimientos, la clasificación de las actividades según los distintos

grupos y clase de usos", clasifica el uso de GRIL como un Comercio de Cobertura Metropolitana – Grupo IIIC, de la siguiente manera:

"(...) - Grupo IIIC. Restringidos. De Localización Restringida y Condiciones Diferentes a las establecidas para el Grupo IIIA y IIIB.

La oferta de determinados bienes y servicios, que aunque no se presenten de manera concentrada y no requieren grandes instalaciones, debe restringirse su localización en razón a su impacto y a su desvinculación de las necesidades o demandas de una comunidad local y zonal dentro de estas actividades se consideran:

Usos que requieren de localización y condiciones especiales tales como: griles, casas de juego de azar, galleras, campos de tejo, moteles y similares. (...)"

Ahora bien, una vez consultado el Cuadro Anexo No. 2: Cuadro indicativo de clasificación de usos del suelo del Decreto Distrital 190 de 2004 que corresponde a la normatividad vigente, el uso de "GRIL" o "GRILES" no se encuentra clasificado dentro de este cuadro, por lo tanto no se permite".

En los términos anteriores, se da respuesta a su pedimento.

Cordial saludo,



Sandra Yaneth Tibamosca Villamarin
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Anexo: Formulario No. 45519 DAPD (1 folio), Licencias 1681 de 1956 y 6032 de 1971 (2 folios) y Oficio DAPD No. 5908 de 1971 (1 folio).

Proyectó: Alexander Forero Abogado Dir Análisis y Conceptos Jurídicos