



Bogotá, D. C., 13 de febrero de 2018

Señor  
**WILLIAM JAMES ARISTIZÁBAL FERNÁNDEZ**

Bogotá D.C.

**Radicado:** 1-2018-02641.  
**Asunto:** Respuesta derecho de petición de consulta.

Cordial Saludo:

Esta Dirección recibió la comunicación del asunto mediante la cual solicita concepto jurídico respecto a las siguientes preguntas:

- “1. Teniendo en cuenta la definición de licencia urbanística de que trata las normas arriba citadas, en donde se hace mención a que 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, ¿Puede una autoridad administrativa del orden local o distrital vulnerar o desconocer estos derechos adquiridos?”*
- 2. Si el propietario de un bien inmueble es investigado administrativamente por una autoridad que ejerce el respectivo control urbanístico por carecer de licencia de construcción, ¿Puede sancionarlo a pesar de haberse obtenido posteriormente licencia urbanística?”*
- 3. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la vigencia de la licencia urbanística y de sus prorrogas?”*
- 4. ¿Puede una autoridad competente para ejercer control urbanístico sancionar al propietario de un bien, cuando la licencia urbanística de construcción se encuentra vigente?”*
- 5. Si el propietario de un bien inmueble legalizó una presunta infracción al régimen de obras, ¿Puede ser investigado por estos mismos hechos?”*

En atención a su petición relacionada con la normatividad vigente en materia de derecho urbanístico y su aplicación, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar es importante señalar que en relación con las licencias urbanísticas, el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016, reglamentado por el Decreto 1203 de 2017<sup>1</sup>, el cual ajustó la definición de

<sup>1</sup> Decreto 1203 de 2017 “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 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**

Página 1 de 8



licencia urbanística y modificó el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio señala en su artículo 2:

**“Artículo 2.** Modificar el artículo 2.2.6.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual quedará así:

**Artículo 2.2.6.1.1.1 Licencia urbanística.** 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 amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.

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 urbanísticas y sismo resistentes 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 ejecutado la obra siempre y cuando se hayan 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. En los eventos en que haya cambio de dicha normatividad y se pretenda modificar una licencia vigente, se deberá mantener el uso o usos aprobados en la licencia respectiva.

**Parágrafo 1°.** Las licencias urbanísticas y sus modalidades podrán ser objeto de prórrogas y modificaciones.

Se entiende por prórroga de la licencia la ampliación del término de vigencia de la misma. Se entiende por modificación de la licencia, la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas, arquitectónicas y estructurales y no se afecten espacios de propiedad pública.

con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones”.

Carrera 30 No. 25 - 90  
 Código Postal 111311  
 Pisos 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**



**Parágrafo 2°.** *La modificación de licencias urbanísticas vigentes expedidas con base en normas y reglamentaciones que hayan sido suspendidas provisionalmente por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se continuarán resolviendo con fundamento en las normas suspendidas siempre y cuando las solicitudes de modificación se presenten a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 y en la providencia que adoptó la suspensión provisional no se haya incluido disposición en contrario. Tratándose de la expedición de licencias de construcción sobre áreas útiles de las licencias de parcelación o urbanización, se dará aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Respecto de las clases de licencias urbanísticas la ley prevé los siguientes tipos de licencias: urbanización, parcelación, subdivisión, construcción e intervención y ocupación del espacio público.

En relación con la licencia de construcción se presentan las siguientes modalidades: i) Adecuación, ii) Modificación, iii) Ampliación, iv) Reforzamiento estructural, v) Demolición, vi) Cerramiento y vii) Obra nueva.

Expuesto lo anterior, se procederá a dar respuesta a las preguntas planteadas en su petición dentro del marco de las competencias asignadas a esta Dirección por el literal e) del artículo 37<sup>2</sup> del Decreto Distrital 016 de 2013.

**Respuesta Peticiones 1 y 3:** En primer lugar, de la normativa transcrita se concluye que por definición legal las licencias urbanísticas son actos administrativos particulares y concretos que se otorgan tras el agotamiento de un procedimiento reglado en el que se verifica el cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes aplicables y, como consecuencia de ello, se reconoce la adquisición de derechos de construcción y desarrollo para el titular.

La licencia urbanística es entonces una autorización concreta de aprovechamiento y desarrollo del suelo que se confiere a un particular y entra al dominio de este, al punto que escapa de la órbita de la administración su modificación o revocatoria sin autorización del titular<sup>3</sup>. Esto es así debido a que la licencia urbanística es un acto administrativo particular que goza de ejecutoria, firmeza y presunción de legalidad.

**2 Decreto 016 de 2013, Artículo 37. Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos.-** Son funciones de la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación, las siguientes: “(...) e) Absolver consultas jurídicas sobre la interpretación y aplicación de las normas, en los asuntos de competencia de la Secretaría (...)”.

**3 Ley 1437 de 2011, Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto.** Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 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**



Lo mismo ocurre respecto de los actos administrativos mediante los cuales se aprueban prórrogas, pues le otorgan al titular un término adicional para continuar con las obras y cumplimiento de las obligaciones contenidas en la licencia.

**Respuesta Petición 2.** Para atender su segunda pregunta, se debe traer de presente lo consagrado en el artículo 137 de la Ley 1801 de 2016 “Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” que sobre el tema de “infracciones urbanísticas” dispone:

**“Artículo 137. Principio de favorabilidad.** Las infracciones urbanísticas que no hayan originado actos administrativos en firme, a la fecha de expedición de este Código, se decidirán con base en estas normas, en cuanto sean más favorables para el infractor.

*Las multas se tasarán en salarios mínimos legales mensuales o diarios vigentes, a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron la imposición de la misma.*

*En cualquiera de los eventos de infracción urbanística, si el presunto infractor probare el restablecimiento del orden urbanístico, antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas.” (Subrayado fuera de texto)*

En consecuencia, si el propietario de un bien inmueble es investigado administrativamente por la autoridad que ejerce el respectivo control urbanístico y durante el procedimiento de policía obtiene la respectiva licencia urbanística, con lo cual se restablece el orden urbanístico, no hay lugar a la imposición de multas.

Caso contrario ocurre cuando el procedimiento policivo ha finalizado y la autoridad de policía impuso la respectiva sanción mediante acto administrativo en firme.

**Respuesta Petición 4.** Habrá lugar al acaecimiento de comportamientos contrarios a la integridad urbanística cuando se ejecuta la obra en contra de lo dispuesto en la licencia aprobada y/o no se cumplen con las obligaciones contenidas en la misma, o por realizar algún comportamiento contrario a la integridad urbanística.

Así las cosas, es oportuno traer de presente el artículo 10 del Decreto Nacional 555 del 30 de marzo de 2017<sup>4</sup> que corrige algunos yerros del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, y que consagra los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, así:

**“Artículo 10.** Corrijase el artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

---

medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

<sup>4</sup>Decreto Nacional 555 del 30 de marzo de 2017 “Por el cual se corrigen unos yerros en la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 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**



**“Artículo 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística.** Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

A) Parcelar, urbanizar, demoler, intervenir o construir:

1. En áreas protegidas o afectadas por el plan vial o de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, y las destinadas a equipamientos públicos.
2. Con desconocimiento a lo preceptuado en la licencia.
3. En bienes de uso público y terrenos afectados al espacio público.
4. En terrenos aptos para estas actuaciones, sin licencia o cuando esta hubiere caducado.

B) Actuaciones en los inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico:

5. Demoler sin previa autorización o licencia.
6. Intervenir o modificar sin la licencia.
7. Incumplir las obligaciones para su adecuada conservación.
8. Realizar acciones que puedan generar impactos negativos en el bien de interés cultural (...)

C) Usar o destinar un inmueble a:

9. Uso diferente al señalado en la licencia de construcción.
10. Ubicación diferente a la señalada en la licencia de construcción.
11. Contravenir los usos específicos del suelo.
12. Facilitar, en cualquier clase de inmueble, el desarrollo de usos o destinaciones del suelo no autorizados en licencia de construcción o con desconocimiento de las normas urbanísticas sobre usos específicos.

D) Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

13. (...)

*Parágrafo 1°. Cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia, se impondrán de inmediato la medida de suspensión de construcción o demolición, y se solicitará a las empresas de servicios públicos domiciliarios la suspensión de los servicios correspondientes si no hubiese habitación.*

*Parágrafo 2°. Cuando se realice actuación urbanística sin previa licencia en predios aptos para estos menesteres, sin perjuicio de la medida de multa y de la suspensión temporal de la obra, se concederá un término de sesenta (60) días para que el infractor solicite el reconocimiento de la construcción ante la autoridad competente del distrito o municipio; si pasado este término no presenta licencia de reconocimiento, no podrá reanudar la obra y se duplicará el valor de la multa impuesta.*

(...)



*Parágrafo 5°. Cuando el infractor incumple la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, una vez agotados todos los medios de ejecución posibles, la administración realizará la actuación urbanística omitida a costa del infractor. (...)*

Ahora bien, en relación con la competencia para ejercer el control urbano, el artículo 14 del Decreto Nacional 1203 de 2017 dispone:

*“Artículo 14. Modifíquese el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual quedará así:*

***Artículo 2.2.6.1.4.11 Competencia del control urbano.** Corresponde a los alcaldes municipales o distritales por conducto de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía) o la norma que la modifique, adicione o sustituya, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de aplicar las medidas correctivas para asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general. (...)* (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, es importante señalar que el artículo 206 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” dispone que son atribuciones de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, entre otras “(...) 2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación (...)” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, desde la entrada en vigencia de la mencionada Ley, la competencia para adelantar el control urbano está en cabeza de los inspectores de policía urbanos o rurales o corregidores.

**Respuesta Petición 5.** No, en materia de infracciones urbanísticas, no es posible que una persona pueda ser sancionada varias veces por unos mismos hechos.

Lo anterior en virtud del principio *non bis in idem* que hace parte del debido proceso sancionador y es extensivo a las infracciones urbanísticas. En ese sentido se ha manifestado la doctrina, señalando:

*“(...) La aplicación del principio non bis in idem no está restringida al derecho penal, sino que se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio, del cual forman parte las infracciones urbanísticas.*

*En resumen: el principio analizado forma parte de las garantías a las que tiene derecho el sindicado, en sentido amplio, por infracciones urbanísticas. Así, una persona no puede ser sancionada dos veces por los mismos hechos contrarios al régimen urbanístico. Empero, la*



*Corte Constitucional ha considerado que una misma persona puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos cuando la jurisdicción sea diferente, dado que tales hechos son calificados como infracciones diversas por regímenes sancionadores distintos. (...)*<sup>5</sup>

Sobre el tema, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-554/01 del 30 de mayo de 2001, puntualizó:

*"(...) La prohibición del non bis in idem no acarrea la imposibilidad de que unos mismos hechos sean castigados por autoridades de distinto orden; tampoco que esos hechos sean apreciados desde perspectivas distintas. Pero sí conlleva que autoridades del mismo orden y mediante procedimientos diversos sancionen repetidamente la misma conducta, como quiera se produciría una inadmisibles reiteración del ius puniendi del Estado, y de contera, un flagrante atentado contra la presunción de inocencia. (...)"*

Al respecto, el Consejo de Justicia de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., mediante Acto Administrativo No. 043 del 1 de febrero de 2016, Asunto: Infracción al régimen de obras, ha señalado:

*"(...) En cuando al procedimiento sancionatorio regulado en el artículo 47 y siguientes del CPACA, es más formal y riguroso en la medida en que implica la imposición de una carga para los ciudadanos. Las siguientes son algunas de sus características generales:*

- *Se deben observar los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. (...)"*

Finalmente, es importante que el consultante tenga presente el contenido de los artículos 137 y 138 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia que frente al principio de favorabilidad y la caducidad de la facultad sancionatoria, dispone:

**"Artículo 137. Principio de favorabilidad. (...)**

*En cualquiera de los eventos de infracción urbanística, si el presunto infractor probare el restablecimiento del orden urbanístico, antes de que la declaratoria de infractor quede en firme, no habrá lugar a la imposición de multas."*

**"Artículo 138. Caducidad de la acción.** *El ejercicio de la función policial de control urbanístico, caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones."*

Dado lo anterior, es pertinente que el peticionario analice los presupuestos de hecho y de derecho en los cuales se encuentra enmarcado el caso en particular, teniendo en cuenta la normativa antes transcrita, correspondiendo en todo caso a la autoridad competente del

5LEMUS CHOIS, Aída Elena y otro. "Introducción a las infracciones urbanísticas". Editorial Temis, Bogotá D.C., 2009, p. 68.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 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**

Página 7 de 8

8Anexos: No

No. Radicación: 2-2018-06485No. Radicado Inicial: 1-2018-02641

No. Proceso: 1279478 Fecha: 2018-02-14 11:28

Tercero: WILLIAM JAMES ARISTIZABAL FERNANDEZ

Dep. Radicadora: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Clase Doc: SalidaTipo Doc: Oficio de salidaConsec:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

control urbano definir en cada situación la procedencia de las sanciones urbanísticas, así como la absolución de consultas generales sobre las infracciones y sanciones urbanísticas. El presente concepto se emite en los términos previstos por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley No. 1755 de 2015 “Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Cordialmente,

**Miguel Henao Henao**

**Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos**

Proyectó: Doris del Pilar Molina Romero – P.E. DACJ.

Carrera 30 No. 25 - 90  
Código Postal 111311  
Pisos 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**

Página 8 de 8