

Bogotá, D.C.

Doctor
FERNANDO JOSÉ GONZÁLEZ SIERRA
Subsecretario Jurídico
Secretaría Distrital de Hábitat
Calle 52 No. 13-64
Ciudad

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
RADICACIÓN: 2-2016-20836

AL RESPONDER EN CITE ESTE NUMERO
FECHA: 2016-05-11 07:31 PRO 1091527
RAD INICIAL: 1-2016-21731
FOLIOS: 17
DESTINO: SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
TRAMITE: Comunicaciones oficiales de S

ANEXOS: No

REMITENTE: Subsecretaría Jurídica
ADICIONAL: No

Rad. 1-2016-21810 / 1-2016-21731 / 1-2016-22234

Asunto: Consulta Carga Urbanística de Servicios Públicos. Decretos
Distritales 562 de 2014 y 575 de 2015.

Respetado doctor González:

Esta Secretaría recibió la solicitud del asunto, mediante la cual la Secretaría Distrital de Hábitat reitera una serie de interrogantes, respecto de la aplicación del artículo 22 del Decreto Distrital 562 de 2014, modificado por el artículo 8 del Decreto Distrital 575 de 2016, el cual establece que *"cuando el proyecto incluya más de un predio con valores de referencia diferentes, el valor utilizado será el correspondiente al predio de mayor participación económica"*

Debe indicarse que en su comunicación plantea diferentes interrogantes, diferenciando aquellos que tratan sobre el predio con mayor participación económica, de sus dudas referentes al momento de exigibilidad de la carga urbanística de servicios públicos.

Respecto de los interrogantes sobre el predio con mayor participación económica, el primero de ellos fue resuelto por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital mediante comunicación 2016EE20490. Las solicitudes o dudas adicionales, fueron resueltas mediante comunicación 2-2016-19599 del 4 de mayo de esta anualidad, la cual se remitió por correo electrónico el día 5 de mayo de 2016. De esta forma, se dio cumplimiento a los compromisos adquiridos por esta Secretaría en el marco de la reunión sostenida el día 26 de abril de 2016.

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-CER258292



CO-SC-CER258292



GP-CER258293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

2-2016-20836 109152

Ahora bien, frente a las inquietudes referentes al momento de exigibilidad de la carga urbanística de servicios públicos, esta Secretaría entendía que las mismas serían acordadas en el marco de la circular informativa conjunta que se expediría para los Curadores Urbanos de la ciudad. No obstante, como quiera que se fijará la posición jurídica respecto de sus interrogantes, esta Secretaría estima que no sería necesario que imparta aprobación al proyecto de circular que fue remitido por la Secretaría del Hábitat mediante correo electrónico del 5 de mayo de 2016.

Por lo anterior, se procede a la valoración del tema, en el marco de las competencias asignadas por el Decreto Distrital 016 de 2013. Cabe advertir que, el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual *"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"*.

1. ANTECEDENTES DESCRITOS EN LA CONSULTA

Previo al análisis del asunto, se considera relevante citar algunos de los apartes de su escrito de consulta, los cuales se relacionan así:

En su comunicación manifiesta que el peticionario informa que *"si bien su solicitud de licencia se encuentra bajo el amparo del Decreto Distrital 562 de 2014, no le aplica la liquidación de la carga urbanística de servicios públicos que al respecto se plantea en el artículo 8° del Decreto 575 de 2015"*

De igual manera, informa que *"de la revisión realizada a los anexos aportados por el peticionario se encuentra la certificación del 02 de marzo de 2016 del Curador Urbano No. 2 de Bogotá, en donde se certifica que la solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva No. 15-2-5467 para los predios ubicados en la Carrera 25 No. 50 18. Calle 50 No. 24-36 y Calle 50 No. 24-52, quedó en debida forma el 30 de diciembre de 2015"*

Considera que *"Ha de tenerse en cuenta que conforme al parágrafo del artículo 2.2.6.1.2.1.2. del Decreto Nacional 1077 de 2015, el solicitante de una licencia urbanística tiene derecho a que su trámite se resuelva conforme con las normas vigentes al momento de su radicación en debida forma."*

Concluye afirmando que *"(...) si se tiene en cuenta que el Decreto 575 de 2015 fue publicado en el Regístrito Distrital 5742 del 28 de diciembre de 2015, es claro que a la solicitud de licencia (...) le es aplicable tanto el Decreto 562, como el 575;*

siguiendo la regla general del numeral 2 del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Considera que “Aún si en gracia de discusión, se afirmará que las solicitudes de licencias radicadas en debida forma con anterioridad a la vigencia del artículo 8° del Decreto 575 no están sujetas a su disposiciones, se encuentra que tal afirmación no resulta ajustada al régimen de transición fijado por el inciso final del artículo 22 del Decreto Distrital 562 de de 2014.

(...) De lo anterior resulta claro que tanto con el Decreto 562, como con el Decreto 575, existía una fórmula que permitía la estimación del monto a pagar por concepto de la carga, lo cual conlleva a afirmar que tanto las solicitudes de licencia radicas en debida forma antes y con posterioridad a la vigencia del Decreto 575, les resulta oponibles la carga urbanística de servicios públicos domiciliarios.

Situación distinta es que mientras no se reglamentará el artículo 22 del Decreto 562, no era exigible su cumplimiento”

A continuación, en su comunicación plantea las formas en las cuales se podrían interpretar las condiciones mencionadas en estos artículos., informando que esa subsecretaría acoge la interpretación segunda y cuarta, las cuales corresponden a:

“2) Dado el principio de irretroactividad de la Ley consagrado en el Código Civil y en la Ley 153 de 1887, el cumplimiento y pago efectivo de la carga solo sería aplicable a las solicitudes de licencias amparadas por el Decreto 562, radicadas en debida forma entre el 17 de diciembre de 2014 y el 22 de febrero de 2016.

(...) 4) Las solicitudes de licencia amparadas por el Decreto 562, radicadas en debida forma entre el 17 de diciembre de 2014 y el 22 de febrero de 2016, y que a la fecha les haya sido expedido el acto administrativo de licencia por parte del Curador Urbano independientemente del momento de su ejecutoria, no les sería exigible la liquidación de la carga urbanística, como quiera que para la fecha de trámite de su solicitud no se encontraban reglamentadas las condiciones para su cumplimiento, y estas no se pueden solicitar con posterioridad al vencimiento del plazo señalado en el parágrafo 1° del artículo 2.2.6.1.2.3.1. del Decreto Nacional 1077 de 2015”

Informa que “Lo anterior sin perjuicio de lo que al respecto determine [este] Despacho como autoridad de planeación del Distrito Capital”.

2. POSICIÓN DE LA SUBSECRETARÍA JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

Con fundamento en los apartes transcritos, esta Subsecretaría fijará su posición jurídica sobre el tema, para lo cual abordará (i) la noción de norma urbanística establecida en la Ley 388 de 1997; (ii) las condiciones aplicables para el artículo 22 del Decreto Distrital 562 de 2014, modificado por el artículo 8 del Decreto Distrital 575 de 2015 y (iii) las condiciones aplicables al caso, conforme con el procedimiento establecido en el Decreto Nacional 1077 de 2015.

2.1. Norma Urbanística

Los Planes de Ordenamiento Territorial, así como los instrumentos y demás disposiciones que lo reglamentan, deben ser elaborados de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 388 de 1997, en lo que respecta al contenido y alcance de cada uno de los componentes¹ que lo estructuran.

Por esta razón, al analizar las disposiciones legales aplicables al componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, se evidencia la posibilidad que tiene la Administración Distrital de incorporar en el marco de instrumentos o de decretos reglamentarios los asuntos concernientes a las cargas urbanísticas o cesiones urbanísticas.

En efecto, el artículo 13 de la Ley 388 de 1997 establece que *“El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas”* y define que contendrá como mínimo: *“(…) 11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente ley.”*

A su vez, el artículo 15 de la Ley ibidem reglamenta lo concernientes a las normas urbanísticas y su clasificación. Dentro de la clasificación se contempla las normas urbanísticas generales como aquellas que permiten establecer usos e intensidad, así como las actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión; razón por la cual *“otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de*

¹ Componente General, Urbano y Rural (artículo 11 y siguientes de la Ley 388 de 1997)

terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones" (Subrayado fuera del texto original)

El artículo en mención, establece en su numeral 2 que son normas urbanísticas generales, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, las relacionadas, entre otras, con "Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso."

Como se puede observar, el artículo 15 señala de manera clara, expresa e inequívoca que las normas referentes a las cesiones urbanísticas o cargas urbanísticas hacen parte del Plan de Ordenamiento Territorial y corresponden a normas urbanísticas generales, razón por la cual es dable a la administración distrital, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 388 de 1997, incorporar las disposiciones tendientes a su cumplimiento.

El análisis de estas disposiciones es de vital importancia pues las Actuaciones Urbanísticas, definidas en el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, están sometidas al cumplimiento de las disposiciones que los municipios y distritos reglamentan con base en los artículos ibídem, así:

"Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente ley." (Subrayado fuera del texto original)

Conforme con lo anterior, es claro que las normas otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, son normas urbanísticas.

Ahora bien, la norma urbanística general contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollan, se concretan en las licencias urbanísticas. En efecto, el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Decreto Ley 019 de 2012, establece que:

"1. (...) 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)

Acorde con las consideraciones transcritas, es claro que la norma urbanística general se concreta en el marco del licenciamiento urbanístico, razón por la cual otorgada la licencia, el titular sólo está obligado a cumplir con las obligaciones contenidas en esta, en tanto se encuentre vigente.

Esta conclusión es de importancia, para poder establecer la posición de esta Secretaría, respecto de la exigencia de la carga urbanística por servicios públicos, conforme se expondrá en los numerales siguientes.

2.2. La carga urbanística por concepto de servicios públicos en el Decreto Distrital 562 de 2014, modificado por el Decreto Distrital 575 de 2015.

Aclaradas las consideraciones generales respecto de la norma urbanística y los derechos que otorga una licencia urbanística, se explicará la naturaleza jurídica de la carga por concepto de servicios públicos, para determinar las condiciones aplicables para su exigencia en las licencias urbanísticas expedidas y aquellas radicadas en legal y debida forma.

En este sentido, debe indicarse que en el marco de la Constitución y la Ley 388 de 1997, la administración distrital expidió el Plan de Ordenamiento Territorial de

Bogotá mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado en el Decreto Distrital 190 de 2004.

Conforme con estas disposiciones, el Decreto Distrital 562 de 2014 reglamentaba las condiciones urbanísticas para el tratamiento de renovación urbana (artículo 376 del POT), incorporaba áreas a dicho tratamiento (artículo 375 del POT) y adoptaba las fichas normativas de los sectores con este tratamiento (artículo 426 del POT), para lo cual establecía las normas urbanísticas para las zonas con tratamiento de renovación urbana, de acuerdo con sus modalidades.

Para el tema específico de las obligaciones urbanísticas, establecía el artículo 16 del Decreto Distrital 562 de 2014 lo siguiente:

“Artículo 16. Obligaciones urbanísticas. Es un mecanismo que tienen como propósito generar el equilibrio entre los beneficios que se otorgan por las condiciones físicas de edificabilidad contenidas en la ficha normativa y las necesidades de soportes urbanos relacionados con espacio público, infraestructura vial, equipamientos y servicios públicos.

Las obligaciones, salvo las relacionadas con los servicios públicos domiciliarios, corresponden a cesiones de suelo en m², y se calculan como el producto entre el área del predio y el factor de obligación, según la siguiente fórmula: (...) (Subrayado fuera del texto original)

De igual manera, el artículo 22 del Decreto Distrital 562 de 2014 reglamentaba que:

“Artículo 22. Obligaciones para servicios públicos domiciliarios. Las obligaciones urbanísticas relacionadas con los servicios públicos domiciliarios se calculan de la siguiente manera:

$$OSP = A * B1 * 0.064$$

Donde:

OSP= Monto en dinero correspondiente a las obligaciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios

A=Área en m² a ceder según fórmulas del presente decreto

B1= valor de referencia por m² establecido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD, del predio donde se ubica el proyecto

Cuando se trate de proyectos de iniciativa pública, no aplicará el pago de obligaciones para servicios públicos domiciliarios.

Cuando el proyecto incluya más de un predio con valores de referencia diferentes, el valor utilizado será el correspondiente al predio de mayor participación.

Las alternativas y procedimiento para el cumplimiento y destinación de recursos de las obligaciones urbanísticas para servicios públicos serán reglamentados posteriormente por las entidades prestadoras de servicios públicos. Este artículo aplica cuando se reglamente lo aquí señalado.
(Subrayado fuera del texto original)

Posteriormente, el artículo 8 del Decreto Distrital 575 de 2015 modificó el artículo 22 transcrito, así:

“Obligaciones para servicios públicos domiciliarios. Las obligaciones urbanísticas relacionadas con los servicios públicos domiciliarios se calculan de la siguiente manera:

$$OSP= A*B1*0.064$$

Dónde:

OSP= Monto en dinero correspondiente a las obligaciones relacionadas con los servicios públicos domiciliarios

A = Área en m2 a ceder según formulas del presente decreto.

B1 = valor de referencia por m2 establecido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD, del predio donde se ubica el proyecto.

Cuando se trate de proyectos de iniciativa pública, no aplicará el pago de obligaciones para servicios públicos domiciliarios.

Cuando el proyecto incluya más de un predio con valores de referencia diferentes, el valor utilizado será el correspondiente al predio de mayor participación económica.

La autoliquidación del monto a cancelar por las obligaciones urbanísticas relacionadas con servicios públicos domiciliarios será calculada directamente por el interesado, mediante el diligenciamiento del formulario implementado para este fin por la Secretaría Distrital del Hábitat y el pago se realizará ante la entidad que se disponga para el recaudo de estos recursos. La autoliquidación con la constancia de pago acreditará el cumplimiento de la obligación para los trámites pertinentes.

Los recursos recaudados por concepto de obligaciones para servicios públicos domiciliarios serán destinados a las obras de expansión, reposición y/o rehabilitación de redes secundarias, locales y/o domiciliarias de los servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- 1. Los proyectos deberán mejorar la capacidad de las redes de servicios públicos domiciliarios en los polígonos de renovación definidos en el artículo segundo del presente decreto.*
- 2. Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y gas natural postularán los proyectos para la ejecución con cargo a los recursos recaudados por el Distrito Capital por concepto del pago de obligaciones urbanísticas relacionadas con servicios públicos, antes del 30 de septiembre de cada vigencia.*
- 3. Con base en la información analizada en el observatorio, definido en el artículo 43 del presente Decreto, la Secretaría Distrital del Hábitat viabilizará los proyectos que serán ejecutados con cargo a los recursos recaudados por el Distrito por pago de obligaciones urbanísticas relacionadas con servicios públicos durante la siguiente vigencia, de acuerdo con los proyectos postulados por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y gas natural.*
- 4. El observatorio de seguimiento de los procesos de renovación urbana y la viabilización que realice la Secretaría Distrital del Hábitat deberán orientar y propender la concurrencia de las inversiones en los proyectos de las empresas prestadoras de servicios públicos con las inversiones del IDU en todos los casos, y del IDR D cuando sea necesario.*
- 5. Los recursos serán aportados por el Distrito a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y gas natural, mediante la modalidad de aporte bajo condición,*

conforme lo establece el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

PARÁGRAFO 1. Los contratos suscritos para tal fin establecerán las condiciones que deberán cumplir las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y gas natural, para la ejecución de los mismos.

PARÁGRAFO 2. La Secretaría Distrital del Hábitat tendrá un término de un (1) mes para establecer el formato de autoliquidación en su página WEB. Hasta entonces la liquidación será realizada por la dependencia que dicha Secretaría determine para el correspondiente pago ante la Secretaría Distrital de Hacienda.”

Por consiguiente, a partir de la expedición del Decreto Distrital 575 de 2015 surge la duda sobre su aplicación a situaciones consolidadas y/o a los procedimientos radicados en legal y debida forma antes de su publicación. Para dar respuesta a estas inquietudes, se hará un análisis del concepto “*situación jurídica consolidada*” o lo que es lo mismo “*derecho adquirido*”, con el objetivo de establecer cómo aplica dicha condición en los casos mencionados.

En este contexto, para comprender o determinar el alcance del concepto “*situación jurídica consolidada*”, es ilustrativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, pues si bien los extractos jurisprudenciales citados a continuación no hacen referencia expresa a los actos administrativos, sino a las leyes, pueden ser tomados en general para el análisis propuesto.

Por consiguiente, debe indicarse que de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política:

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

Frente a la aplicación del artículo en mención, la Corte Constitucional en Sentencia C-529 de 1994 determinó que:

"(...) el artículo 58 de la Constitución ampara los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles y expresa que ellos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

La norma 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. (Subrayado fuera del texto original)

Posteriormente en Sentencia C-168 de 1995 manifestó que:

"El Constituyente de 1991, en forma clara y expresa se refirió a los derechos adquiridos para garantizar su protección, al estatuir en el artículo 58 (...)

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.

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)

Atendiendo lo previsto por la Constitución y la jurisprudencia transcrita, el concepto de "situación jurídica consolidada" o "derecho adquirido" es entendido como aquella situación que no puede cambiarse o modificarse por constituir situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido por haber cumplido con las condiciones contempladas en la ley para su reconocimiento, y por lo mismo han reconocido a favor de sus titulares derechos que deben ser respetados.

En este sentido, para poder determinar la consolidación del derecho debe verificarse las condiciones específicas aplicables al acto administrativo particular y concreto, en este caso la licencia urbanística. Por lo anterior, a continuación se estudiará la aplicación del concepto “*situación jurídica consolidada*” con las disposiciones que regulan el procedimiento tendiente al estudio y expedición de licencias urbanísticas.

Sobre la licencia urbanística, establece el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto Ley 019 de 2012 que:

“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”. (Subrayado fuera del texto original)

De acuerdo con la disposición transcrita, para que se predique la consolidación de un derecho en materia urbanística deben ocurrir, de manera general, (i) que la licencia urbanística se encuentre vigente, caso en el cual las obras autorizadas deben ejecutarse en las condiciones y en los plazos del acto administrativo y (ii) en caso de encontrarse vencida, que se hayan adelantado las obras específicamente autorizadas por esta, en los plazos y en las condiciones contenidas en la licencia urbanística.

Por lo anterior, en concepto de esta Secretaría las cargas por concepto de servicios públicos no son exigibles para proyectos que obtuvieron licencia urbanística con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, esto es el 28 de diciembre de 2015.

2.3. Los efectos del Decreto Distrital 575 de 2015 en proyectos radicados en legal y debida forma antes de su publicación.

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-CER250292



CO-SC-CER250292



GP-CER250293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

Aclarados los efectos de la expedición del Decreto Distrital 575 de 2015 en las licencias urbanísticas expedidas con anterioridad a su entrada en vigencia, surge el interrogante en cuanto a su exigibilidad para las solicitudes radicados en legal y debida forma antes de su publicación, esto es el 28 de diciembre de 2015.

Sobre el particular, debe indicarse que el párrafo único del artículo 2.2.6.1.2.1.2 del Decreto Nacional 1077 de 2015 determina:

“Párrafo. Si durante el término que transcurre entre la solicitud de una licencia o su modificación y la expedición del acto administrativo que otorgue la licencia o autorice la modificación, se produce un cambio en las normas urbanísticas que afecten el proyecto sometido a consideración del curador o de la autoridad municipal o distrital encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias urbanísticas, el solicitante tendrá derecho a que la licencia o la modificación se le conceda con base en la norma urbanística vigente al momento de la radicación de la solicitud, siempre que la misma haya sido presentada en legal y debida forma.” (Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, el párrafo 1 del artículo 2.2.6.1.2.1.1 del Decreto ibídem determina:

“Párrafo 1°. Se entenderá que una solicitud de licencia o su modificación está radicada en Legal y debida forma si a la fecha de radicación se allega la totalidad de los documentos exigidos en el presente decreto, aun cuando estén sujetos a posteriores correcciones. (...)” (Subrayado fuera del texto original)

Del contenido de las normas transcritas se deducen las siguientes condiciones para su aplicación: (i) que se produzca un cambio de las normas urbanísticas que afecte el proyecto y (ii) que la solicitud haya sido radicada en legal y debida forma, esto es, allegando la totalidad de los documentos exigidos por el Decreto Nacional 1077 de 2015.

En el primero de los casos, para determinar la posibilidad de aplicar el Decreto Distrital 575 de 2015 en dichos procedimientos debe determinarse si efectivamente la expedición del mencionado acto administrativo constituye un cambio normativo respecto del Decreto Distrital 562 de 2014.

En consecuencia, para comprender o determinar el alcance del concepto “cambio normativo”, son ilustrativas las disposiciones del Código Civil y la jurisprudencia de

la Corte Constitucional sobre la diferencia que existe entre la derogatoria de una ley, los cuestionamientos de su validez, esto es de su existencia, y los efectos de la suspensión provisional del acto administrativo.

De acuerdo con lo anterior, podría decirse que existe un cambio normativo, cuando una disposición es modificada, adicionada o derogada por otra posterior; siendo potestad de la administración, y en general del legislador, establecer y determinar los cambios en sus normas, con sujeción a los derechos adquiridos y en general al cumplimiento de la constitución; escenario en el cual la derogación es una figura jurídica a través de la cual una ley posterior deja sin efectos una anterior de manera tácita o expresa². Sobre este punto la Corte Constitucional en Sentencia C-901 de 2011 manifestó:

"(...) Según el derecho romano, la derogación viene del latín derogare que significa la revocación parcial de la ley, que se distingue de la abrogación que alude a la supresión completa de una ley.

2.2.1. La competencia del Congreso para derogar las normas encuentra fundamento constitucional en los artículos 150.1 (cláusula general de competencia legislativa), al igual que en los artículos 1º (principio democrático) y 3º (soberanía popular), disposiciones que tienen su fundamento en que "el legislador actual no puede atar al legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. La derogación de las leyes encuentra, entonces, sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es el fundamento constitucional del principio 'lex posterior derogat anteriori'".

La derogación tiene como función "dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de

² "La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial".

una norma posterior”, que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, “sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo. Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta”. (...)” (Subrayado fuera del texto original)

En consecuencia, como lo explicó la Corte Constitucional, la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior.

En suma, se concluye que el “cambio normativo” al que hace referencia el párrafo único del artículo 2.2.6.1.2.1.2 del Decreto Nacional 1077 de 2015, corresponde, entre otras, a la potestad de la administración de generar modificaciones, adiciones o derogatorias en las normas urbanísticas aplicables a las actuaciones urbanísticas que desarrollen los particulares, como ocurre con la expedición del Decreto Distrital 575 de 2015.

En efecto, la expedición del Decreto Distrital 575 de 2015 corresponde a una modificación de la norma urbanística contenida en el Decreto Distrital 562 de 2014, que afecta el proyecto, pues conlleva la asignación de mayores cargas como consecuencia de la edificabilidad que se permite en el marco del licenciamiento urbanístico, razón por la cual es aplicable la condición contenida en el mencionado párrafo.

En otras palabras, sólo será exigible las cargas urbanísticas por concepto de servicios públicos para aquellas solicitudes de licenciamiento urbanístico radicadas en legal y debida forma con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, esto es desde el 28 de diciembre de 2015.

3. CONCLUSIONES

De acuerdo con los numerales transcritos, para esta Secretaría, la interpretación respecto del artículo 22 del Decreto Distrital 562 de 2015, modificado por el artículo 8 del Decreto Distrital 575 de 2015, es la siguiente:

1. Las cargas por concepto de servicios públicos no son exigibles para proyectos que obtuvieron licencia urbanística con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, esto es el 28 de diciembre de 2015.
2. Las cargas urbanísticas por concepto de servicios públicos sólo serán exigibles para aquellas solicitudes de licenciamiento urbanístico radicadas en legal y debida forma con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Distrital 575 de 2015, esto es el 28 de diciembre de 2015.

En los anteriores términos se emite el concepto solicitado.

Cordialmente,



CAMILO CARDONA CASIS
Subsecretario Jurídico

Proyectó: Israel Mauricio Lache Olaya – Contratista Subsecretaría Jurídica 