

MEMORANDO

Fecha: 03 de mayo de 2019

Para: VERÓNICA ARDILA VERNAZA
Directora de Norma Urbana

De: MIGUEL HENAO HENAO
Director de Análisis y Conceptos Jurídicos

Radicado: 3-2019-09341.

Asunto: Concepto jurídico revisión POT.

Estimada Verónica:

Esta Dirección recibió la comunicación del asunto, mediante la cual solicita concepto jurídico en relación a “(...) *determinar si de acuerdo a lo reglado en la Ley los municipios y distritos son competentes para proponer o generar modificaciones normativas sobre el uso del suelo en comparación a normas anteriores a través de los diferentes instrumentos que el ordenamiento se prevé para ello y, en particular, mediante los planes de ordenamiento territorial o si por el contrario existen limitaciones o impedimentos para introducir modificaciones a las normas sobre uso del suelo respecto de las normas previamente vigentes en un determinado territorio*”.

A continuación se procede a la valoración del tema, así:

1. PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, en concepto de esta Dirección se debe determinar (i) el urbanismo como una limitación al ejercicio de la propiedad, y (ii) el alcance de las normas urbanísticas contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial y su relación con derechos adquiridos. En este sentido, a continuación se presenta el análisis correspondiente.

1.1. EL URBANISMO COMO UNA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE LA PROPIEDAD.

El artículo 58 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999*

“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.

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

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”

De acuerdo con el artículo transcrito, el derecho de propiedad en la Constitución Política no corresponde a la concepción liberal clásica que inspiró el ordenamiento jurídico colombiano hasta 1936, sino que responde a la tesis solidarista de Leon Duguit, la cual fue incorporada en nuestra legislación bajo el concepto de la función social y ecológica de la propiedad. Estas categorías, como se expone, no se entienden como elementos externos al derecho de propiedad, sino que estructuran y fundamentan el mismo, aspecto que ha reiterado la Corte Constitucional en los siguientes términos¹:

*“(…) La referencia que se hace a la Función Social, como se abundará más adelante, no es simplemente retórica. **Para comenzar tiene como efecto elevar la aludida función social a elemento estructural del derecho a la propiedad privada.** Como parte integrante del contenido del aludido derecho a la propiedad privada se debe incluir, al lado de las facultades dominicales, **los deberes y obligaciones establecidos por la ley, que traducen los valores, intereses y finalidades sociales que su titular debe cumplir como premisa de la atribución del correspondiente derecho y de su ejercicio.** En esta perspectiva, el interés social y el interés individual, **bajo el módulo de la función social, contribuye a conferirle contenido y alcance al derecho de propiedad.** (…)”²*

¹ Sentencias de la Corte Constitucional C-006/ de 1993, C-295 de 1993 y C-595 de 1999

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-006 de 1993

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

“(…) 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. (…)”³

“(…) El concepto de propiedad que se consagra en la Constitución Colombiana de 1991, y las consecuencias que de él hay que extraer, es bien diferente del que se consigno en el Código Civil adoptado en 1887, y por tanto, que el uso que allí se prescribe del concepto de propiedad, dista mucho de coincidir con el que ha propuesto el constituyente del 91; por ende, se deduce que el contenido del artículo 669 del C.C. según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho arbitrariamente, no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia. (…)”⁴ (Negrilla y subrayado propio)

Más recientemente manifestó que⁵:

“(…) los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular.

(…) Por ello, esta Corporación ha admitido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales de enajenación sobre algunos bienes, o en ciertos casos, limitaciones intemporales o por extensos períodos de tiempo, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior orientado a realizar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular -de acuerdo con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico- obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad. (…)”(Negrilla y subrayado propio)

Empero, aun cuando se podría creer que estas consideraciones son nuevas, lo cierto es que han sido estudiadas en diversos escenarios. En el año de 1989, cuando la Corte Suprema de Justicia ejercía sus funciones de Tribunal Constitucional, dicha corporación

³ Ídem, Sentencia C-295 de 1999.

⁴ Ídem, Sentencia C-595 de 1999.

⁵ Sentencia C-189 de 2006

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

analizó las llamadas cesiones obligatorias y gratuitas establecidas en la Ley 9ª de 1989 y manifestó que:

“(…) No cabe duda pues de que las decisiones básicas sobre el fenómeno del urbanismo se han disociado también, cuando menos parcialmente, del concepto tradicional del derecho subjetivo de propiedad y que la administración ha recogido como función pública ineludible atender normativa y operativamente sus problemas.

El legislador ha decidido abordar el complejo y dinámico problema social urbano, y dispuso en consecuencia que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes, y su configuración no sean, en absoluto asuntos de naturaleza privada sino de eminente proyección pública en el sentido de que no pertenezcan al arbitrio exclusivo de los intereses abstractos y subjetivos de los propietarios del suelo (…)”⁶. (Negrilla y subrayado propio)

Como se puede observar, adicional al reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad, la Constitución estableció otra serie de instituciones que limitan su ejercicio, como lo son la prevalencia del interés general sobre el particular, el derecho de las entidades públicas a participar en la plusvalía que genere la actuación urbanística, las limitaciones por aspectos ambientales o de conservación⁷ y la inclusión del espacio público como derecho colectivo⁸.

Esta concepción del derecho de propiedad implica que el mismo no puede entenderse de manera absoluta, pues su ejercicio conlleva una serie de obligaciones que procuran garantizar la función social y ecológica que le es inherente. En otras palabras, la propiedad debe ceder a los intereses colectivos y generales, por lo cual su ejercicio puede ser limitado o sometido a diferentes obligaciones, por razones de urbanismo, salubridad o de protección al medio ambiente, incluso tratándose de derechos adquiridos por parte de los particulares.

Debe entenderse que el ordenamiento territorial, en los términos de la Ley 388 de 1997 conlleva una función⁹ que está encaminada a posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos; su destinación al uso común; hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia No. 56 del 14 de septiembre de 1989.

⁷ Artículos 10 y 48 de la Ley 388 de 1997

⁸ Artículos 58 y 82 de la Constitución Política.

⁹ Ley 388 de 1997, artículo 3º.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural; y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

En este sentido, el reconocimiento del principio de solidaridad, la función social y ecológica de la propiedad, las normas de usos, espacio público, las relacionadas con el medio ambiente, el patrimonio cultural, el derecho colectivo a la participación de la plusvalía del suelo, entre otros¹⁰; que posteriormente serían retomadas en la Ley 388 de 1997, resultan de vital importancia para el desarrollo del Ordenamiento Territorial de los Municipios y Distritos en el país, permitiéndole al Estado facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios que presta la ciudad.

Coherente con lo explicado, se encuentra que el derecho de propiedad está sujeto a las limitaciones, restricciones o condiciones que establezcan las autoridades territoriales en ejercicio de la función pública del urbanismo. Con base en lo anterior, se estudiarán las características esenciales de las normas urbanísticas. El análisis propuesto permitirá concluir la naturaleza de las normas urbanísticas y sus posibles modificaciones, revisiones o ajustes con ocasión de la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial.

1.2. LAS NORMAS URBANÍSTICAS CONTENIDAS EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU PROCESO DE REVISIÓN.

Previo a señalar que es una norma urbanística, es necesario traer a colación la definición y alcance del “*plan de ordenamiento territorial*” contemplada en el artículo 9 de la referida Ley 388 de 1997, que lo señala como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio, y “(...) *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.*” (Negrilla fuera del texto original).

A su vez, las normas urbanísticas se encuentran definidas en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1 de la Ley 902 de 2004, así: “**Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo *que* a continuación se señala. (...).**” (Negrilla fuera del texto original).

¹⁰ Artículos 58, 82, 313 y 314 de la Constitución Política de Colombia

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

El mismo texto legal clasifica las normas urbanísticas en estructurales, generales y complementarias, así:

- Las normas estructurales “Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. (...)”.
- Por su parte, frente a las normas urbanísticas generales, el numeral 2 del artículo 15 en mención prevé que “Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como 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.

Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de 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.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. (...). **(Negrilla fuera del texto original)**

- En igual sentido, el numeral 3 del artículo 15 ibidem, define las normas complementarias, como: “(...) aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente Ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. (...)” **(Negrilla fuera del texto original)**

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link “Estado Trámite”. Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

El artículo 15 citado indica la jerarquización de las normas urbanísticas de acuerdo con los criterios de prevalencia allí especificados, en normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias; indicando las pautas y requerimientos para su aplicación, alcance e instrucciones para la implementación de procedimientos para su revisión, ajuste, modificación e inclusive actualización, así como las competencias para tales iniciativas.

Ahora bien, como quiera que el Plan de Ordenamiento Territorial y las normas que lo desarrollan y complementan traen consigo la aplicación de normas urbanísticas, dentro de las cuales se encuentran los aspectos relacionados con los usos, su aplicación es inmediata, por tratarse de normas de orden público, aplicación inmediata y de obligatorio cumplimiento, como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*“(…) A la luz de los antecedentes expuestos y la normatividad pertinente, emerge sin lugar a dudas que las licencias de urbanismo y construcción referidas resultan inaplicables, toda vez que son manifiestamente opuestas a dicha normatividad, en especial a la que le es inmediatamente superior: la contenida en el Acuerdo 15 de 31 de octubre 2000, esto es, el PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE CALARCA (P.O.T.). **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,** (…). Esta aplicación inmediata y el carácter prevaleciente de las normas en comento está justamente plasmados en el artículo 36 del citado Acuerdo 015, en la medida en que establece que “A partir de la vigencia del PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, los interesados en los suelos que no cumplan con la función y el uso o actividad que se les ha asignado de conformidad con la zona en que se encuentren ubicados optarán por*

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

adecuarse a las normas que regulan la materia o reubicarse en zonas apropiadas para el desarrollo del uso de conformidad con lo establecido en el Acuerdo.”¹¹ (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

En sentencia de fecha 23 de marzo de 2000, la Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció sobre la validez de un acuerdo adoptado por el Concejo Municipal de Sibaté en el que se regulaban los usos del suelo y se establecían algunas modificaciones a los usos del suelo en lo relativo a los cultivos de bajo invernadero. Dijo entonces el Consejo de Estado lo siguiente:

“(…) Si en un área o zona específica no se permiten determinados usos del suelo, lo consecuencial es que las actividades correspondientes pasen a desarrollarse donde sí lo son. Es una carga que deben asumir quienes exploten tales actividades, toda vez que así lo prescribe la propia normatividad constitucional al señalar en el artículo 333 que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, que las mismas suponen responsabilidades y que pueden ser delimitadas cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Dicho de otra forma, tales libertades no son absolutas, sino que pueden estar sujetas a limitaciones, como las que se desprenden de la regulación del uso del suelo que hagan las autoridades municipales, de la cual forman parte, en efecto, las disposiciones acusadas. (…)”.

En sentencia de fecha 26 de noviembre de 2004, la Sección Primera del Consejo de Estado se ocupó de una demanda interpuesta por una sociedad comercial que impugnaba la decisión de una alcaldía de disponer el cierre del establecimiento de comercio debido a que no se ajustaba a las normas sobre usos del suelo. En esa oportunidad sostuvo dicha corporación:

“(…) En esencia, la actora considera que las licencias de funcionamiento que en alguna oportunidad le otorgó la Alcaldía Local de Usaquén (para los años 1994 y 1995) le confieren un derecho adquirido a continuar con la actividad desarrollada hasta antes del cierre definitivo, esto es, serviteca y lavadero de autos.

*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***

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de enero de 2008, proferida en el expediente núm. 2001-00675-01. M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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.

Fluye de lo anterior que para que procediera la nulidad de los actos acusados debió la actora demostrar que de conformidad con el Acuerdo 6 de 1990 y sus Decretos Reglamentarios 323 de 1992 y 735 de 1993 la actividad desarrollada por ella es permitida en la zona donde se encontraba ubicado el establecimiento cuyo cierre fue ordenado, cuestión que le era imposible hacer, pues lo cierto es que de acuerdo con las normas en cita, la actividad comercial relativa al servicio de automotores, estaciones de servicio completo, servitecas y talleres de reparación automotriz se encuentra comprendida en la Clase II B comercio zonal de mayor impacto, no contemplada para la Zona Residencial Especial 02 en donde se encuentra ubicado el establecimiento de la actora. (...).

En efecto, dicha Corporación se refirió al alcance de los derechos que confieren algunas autorizaciones dadas por el Estado y precisó que de ellas no se puede pretender derivar un derecho a la intangibilidad. Sostuvo la Sección Primera en sentencia de fecha 10 de mayo de 2007, Magistrado Ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta lo siguiente:

“(...) En el cargo 8 se ataca el artículo 18 del Decreto 600 de 2003 porque a juicio del memorialista crea una revocatoria y modificación ilegal de actos administrativos en firme que otorgaron licencias para prestar el servicio de valor agregado y telemático, anteriores a su vigencia y que por lo mismo crean derechos adquiridos a favor del titular, con lo cual la expresión “se entenderán modificadas por lo aquí dispuesto” es ilegal e inconstitucional por violar las normas que amparan los derechos adquiridos. // (...) // Si como tales pretende hacer valer un posible derecho a la intangibilidad o inmodificabilidad de las licencias otorgadas y en firme, la Sala debe poner de presente que esa intangibilidad no existe en relación con los actos administrativos que confieren derechos con sujeción a una situación legal y reglamentaria y a disposiciones de carácter público que protegen el interés general y el bien común, toda vez que constituyen actos condición y precarios por esa subordinación al interés general y constituir situaciones de carácter legal y reglamentarios, lo cual implica que todo cambio en ese régimen puede legítimamente modificar las situaciones preexistentes, que no necesariamente han de ser restrictivo, pues es posible que sea en beneficio de sus titulares; cambios que de todos modos deben darse sin

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

perjuicio de los principios que tienden a salvaguardar el equilibrio entre el interés particular beneficiario del respectivo acto administrativo y el interés general, tales como el de la confianza legítima. // Esa modificación, además, es consustancial a los actos administrativos constitutivos de situaciones legales y reglamentarias, como las licencias, permisos, etc., toda vez que en él se entienden incorporadas a su contenido todas aquellas disposiciones o cláusulas que sirven de sustento o configuran la respectiva situación legal y reglamentaria, sea a manera de modo, condiciones, obligaciones, deberes, derechos, garantías, etc.; de suerte que la disposición atacada no hace más que recoger o explicitar esa circunstancia, de allí que realmente no está disponiendo algo nuevo o ajeno a las características del régimen jurídico en el que está enmarcada. // En esas circunstancias, cabe reiterar que los actos condición que nacen al amparo de regímenes de derecho u orden público no generan derechos adquiridos en el sentido como lo aduce la actora, esto es, como situaciones jurídicas subjetivas inmodificables o inmutables, pues están subordinados a las necesidades del interés general y del bien común (...). (Negritas no hacen parte del texto original)

Ahora bien, la Corte Constitucional en especial en la Sentencia C-192 de 2016 ha establecido que la postura mencionada “(...) no puede desconocer que en casos en los cuales la modificación de los usos del suelo por parte de las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias normativas, resulte arbitraria, abusiva o discriminatoria o pueda significar un impacto desproporcionado en los intereses de los titulares de licencias o de los propietarios de inmuebles edificados al amparo de dichas licencias, el particular, tiene la posibilidad de formular una pretensión de reparación por el eventual daño antijurídico. Tal situación podría ocurrir, por ejemplo, cuando una intervención en esta materia afecta en tal medida el valor de cambio o de uso del inmueble, que para el titular de la licencia o el propietario de un inmueble edificado al amparo de esa licencia, su derecho pierde todo interés. Esta hipótesis, que en cada caso deberá evaluar la administración, encuentra su fundamento en los artículos 58 y 90 de la Constitución (...)”.

De igual manera, en la sentencia en mención determinó lo siguiente:

“(...) 8.9. La importancia de las reglas del uso del suelo en la delimitación del alcance del derecho de propiedad y, en particular, de la facultad de usar los bienes inmuebles, por un lado, y la trascendencia de la planeación urbana mediante la adopción y aplicación de instrumentos que permitan asegurar un desarrollo armónico de las ciudades, por otro, impone concluir que a pesar de que no existe un derecho a la intangibilidad o permanencia indefinida de las normas que disciplinan los usos del suelo, en tanto ello afectaría gravemente las competencias asignadas a los órganos del Estado, sí existe un derecho a que las decisiones de las autoridades territoriales sobre la variación de los usos del suelo, respeten

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999

estrictamente las reglas que rigen dicha modificación y se encuentren debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común (arts. 1º, 58 y 82).

El referido derecho a que las decisiones emitidas por las autoridades nacionales o territoriales, según el caso, que impliquen la modificación de los usos del suelo y que puedan afectar a licenciarios y propietarios, se ajusten a las normas vigentes y sean debidamente motivadas, constituye un desarrollo directo de la cláusula de Estado Social (art. 1º), del principio de legalidad (art. 6º) y de los principios de transparencia y publicidad que rigen la actuación de las autoridades públicas (art. 209).

Esta garantía impone que la aprobación y modificación de las normas relativas a los usos del suelo en los POTD satisfagan las condiciones previstas para ello. Luego, si esas decisiones tienen la capacidad de alterar las manifestaciones centrales del derecho a la propiedad en tanto pueden llegar a afectar contenidos fundamentales de las facultades bajo las cuales se ejercita, deberá asegurarse su estricta sujeción a las normas superiores y, por ello, considerando el régimen jurídico vigente, las autoridades competentes y, en particular, los Concejos Municipales y Distritales, han de actuar teniendo en cuenta (a) las normas de superior jerarquía (Ley 388 de 1997 arts. 10 y 15), (b) los componentes del POTD y el contenido de cada uno de ellos (Ley 388 de 1997 arts. 11, 12, 13 y 14), (c) los procesos de participación y consulta en su elaboración (Ley 388 de 1997 arts. 22, 23, 24, 25 y 26) y, resalta la Corte, (d) las reglas relativas a la periodicidad de los cambios (art. 2 de la Ley 902 de 2004, modificatorio del artículo 28 de la Ley 388 de 1997).

La Ley ha previsto periodos mínimos de vigencia de los planes de ordenamiento - que oscilan entre cuatro (4), ocho (8) y doce (12) años según el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2 de Ley 902 de 2004- a fin de asegurar un mínimo grado de estabilidad que haga posible a los particulares desarrollar, en condiciones de certidumbre, los diferentes proyectos familiares, educativos o comerciales. Por la misma razón, esto es, por los efectos que puede tener la modificación de las reglas de uso del suelo en el derecho de propiedad, dicha variación debe fundarse siempre en razones vinculadas al interés público, social o común, es decir, no cualquier razón, de conformidad con los artículos 1º, 58 y 82 de la Carta.

En el mismo sentido el numeral 4º del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 indica, en su redacción vigente, que “ las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7º de la Ley 527 de 1999*

previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macro proyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan." Así las cosas, decisiones que se adoptan en esta materia si bien tienen componentes políticos vinculados a la manera en que se comprende la organización del territorio y la relación de cada uno de sus elementos, no pueden ser caprichosas, inmotivadas o apoyadas en intereses particulares.

*8.10. La Corte reitera que no existe un derecho a la intangibilidad de las reglas que definen el uso del suelo en los POTD, ni aun cuando ello afecte el alcance de licencias otorgadas o la destinación de edificaciones efectuadas conforme a estas licencias, en tanto, la modificación de las mismas se funda en el interés social y, como lo ha destacado este Tribunal, **"la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles."** Conforme a ello **"la correcta ordenación y el desarrollo equilibrado de las ciudades, particularmente en lo que respecta a los usos del suelo, incesantemente introduce exigencias de orden social que gravitan sobre las titularidades privadas, lo que no puede considerarse excepcional y externo al derecho de propiedad sino por el contrario connatural a éste e incorporado a su núcleo esencial."***

Como se puede observar, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional ha sido clara respecto de la competencia que tiene los municipios y distritos para proponer o generar modificaciones normativas sobre el uso del suelo en comparación a normas anteriores a través de los diferentes instrumentos que el ordenamiento prevé para ello y, en particular, mediante los planes de ordenamiento territorial.

2. CONCLUSIONES.

Coherente con lo anterior, para esta Dirección:

1. Conforme con la constitución y la Ley, los municipios y distritos son competentes para proponer o generar modificaciones normativas sobre el uso del suelo en comparación a normas anteriores a través de los diferentes instrumentos que el ordenamiento prevé para ello y, en particular, mediante los planes de ordenamiento territorial, siempre que se ajusten a las normas vigentes y sean debidamente motivadas en razones vinculadas al interés público, social o común.

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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**

Anexos: No

No. Radicación: 3-2019-09908 No. Radicado Inicial: 3-2019-09341

No. Proceso: 1448768 Fecha: 2019-05-06 09:56

Tercero: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION - SDP

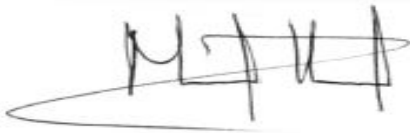
Dep. Radicadora: XDirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Clase Doc: Interno Tipo Doc: Memorandos Consec:

2. En todo caso, no puede desconocerse que en casos en los cuales la modificación de los usos del suelo por parte de las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias normativas, resulte arbitraria, abusiva o discriminatoria o pueda significar un impacto desproporcionado en los intereses de los titulares de licencias o de los propietarios de inmuebles edificados al amparo de dichas licencias, el particular tiene la posibilidad de formular una pretensión de reparación por el eventual daño antijurídico.
3. Considerando lo anterior, es usual que en los procesos de revisión, modificación o ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial deben incorporar regímenes que prevean reglas de transición que regulan las normas aplicables a los actos de licenciamiento.

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.

Cordialmente,



Miguel Henao Henao
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos

Proyectó: Israel Mauricio Llache Olaya – Abogado Contratista SDP

EVITE ENGAÑOS: Todo trámite ante esta entidad es gratuito, excepto los costos de reproducción de documentos. Verifique su respuesta en la página www.sdp.gov.co link "Estado Trámite". Denuncie en la línea 195 opción 1 cualquier irregularidad.

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

*Este documento es una versión impresa del original que fue generado digitalmente
Es válido legalmente al amparo del artículo 12 del Decreto 2150 de 1995 y del artículo 7° de la Ley 527 de 1999*