

Bogotá, D.C.

Doctora

Martha Cecilia Moreno Mesa

Gerente Regional

Carama Regional de la Construcción de Bogotá y Cundinamarca

Carrera 70A 10-22

PBX: 7430265

Ciudad

Rad. 1-2015-39308

Asunto: Concepto 2015EE0060134 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio /
Derecho adquiridos / Comité de Verificación del Fallo denominado Cerros
Orientales

Respetada doctora:

En atención al pronunciamiento de esa agremiación a través del radicado de la referencia, en el cual, en relación con el concepto emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y los escenarios planteados por esta entidad en sesión del Comité de Verificación de la Sentencia del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013, deben hacerse las siguientes precisiones:

I. ANTECEDENTES

Como lo manifiesta en su comunicación, en el Comité de verificación realizado el pasado 11 de junio de 2015, presidida por el Honorable Magistrado Cesar Palomino Cortés, esta Secretaría realizó la presentación de los escenarios en los cuales, en su concepto, se puede predicar la existencia de derechos adquiridos, de acuerdo con los términos de la sentencia proferida dentro de la acción popular 25000232500020050066203.

Lo anterior, atendiendo la instrucción impartida por dicha instancia, que en sesiones previas a la realizada el 11 de junio, determinó la necesidad de establecer o determinar lo lineamientos para que los Curadores Urbanos y demás instancias administrativas con competencia frente a las actuaciones de licenciamiento urbanístico tuvieran conocimiento de la forma en la cual debía entenderse los alcances de la sentencia en mención.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
RADICACIÓN: 8-2015-00008
AL RESPONDER OTE ESTE NUMERO
FECHA: 2015-08-11 15:00 PRO: 000118
RAD INICIAL: 1-2015-39308
FOLIOS: 21
DESTINO: CAMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCION
TRAMITE: Comunicaciones oficiales de C
ANEXOS: No
COPIADO A: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TE
REMITENTE: Subsecretaria Jurídica
ADICIONAL: No

II. FRENTE AL CONCEPTO DEL MINISTERIO

De acuerdo con lo expuesto en precedente, debe indicarse que frente a estos escenarios, de manera pública y dentro de la audiencia del Comité de Verificación, el doctor Alonso Cárdenas Spittia, Director de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio manifestó estar en total acuerdo con el Distrito Capital, comprometiéndose a emitir su pronunciamiento en los términos y condiciones que fueron descritas en la audiencia respecto de los elementos o requisitos que deben concurrir para determinar derechos adquiridos.

En este sentido, si bien resulta preocupante que el doctor Cárdenas emitiera el concepto con número de radicación 2015EE0060134, lo cierto es que en la audiencia realizada y de conformidad con las funciones asignadas al Comité de Verificación, este impartió su aprobación frente a los aspectos descritos por el Distrito en su presentación, como se puede constatar en los audios del citado Comité.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que las decisiones adoptadas por el Comité resultan vinculantes para todos los actores que participan en él, sin perjuicio de las competencias que sean atribuidas de manera específica a las diferentes autoridades que están llamadas a garantizar la ejecución del fallo, toda vez que la finalidad de dicha instancia es comprobar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia y el cese de las acciones o actuaciones que vulneran derechos e intereses colectivos, como lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia T-443 de 2013 al establecer que:

“Al emitir un concepto sobre el cumplimiento de las acciones populares, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹ sentó los lineamientos sobre el cumplimiento de las órdenes proferidas en este tipo de procesos. Al respecto, determinó que la posibilidad de constituir un comité de verificación constituye un mecanismo de control para garantizar el cumplimiento de la sentencia que proveyó de mérito.

En este orden de ideas, anotó que ante la naturaleza de los derechos colectivos, cuya protección es especial en virtud de la Constitución, el legislador quiso

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Concepto del 13 de agosto de 2003. Radicación número: 1519. Concepto en el que se pronunció sobre la consulta elevada por el Ministro de Transporte de la época, quien cuestionó cuáles son las atribuciones y competencias de los miembros del comité integrado para la verificación de la sentencia de segunda instancia proferida el 31 de mayo de 2002 por el H. Consejo de Estado - Sección Cuarta -, dentro del proceso de acción popular promovido por la Contraloría General de la República en contra de la Nación - Ministerio de Transporte y la Sociedad Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S. A.

asegurar la ejecución efectiva y pronta de las órdenes y condenas y al efecto contempló la posibilidad de que el juez realice todas las actividades tendientes a tal fin, directamente o acompañado de las luces de un comité, a su discreción. La función del comité de verificación es asesorar y colaborar al juez al formular propuestas para desarrollar las acciones conducentes a la garantía y protección del derecho colectivo, teniendo como finalidad la ejecución de la sentencia.

En resumen, el comité de verificación (i) es una herramienta para la comprobación del cumplimiento de la sentencia, por parte de las autoridades o personas responsables de poner en peligro o vulnerar los derechos constitucionales colectivos, y (ii) permite garantizar el cese de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos dentro del plazo prudencial fijado por el juez.” (Negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, con el fin de precisar el alcance de sus afirmaciones y aclarar las posibles dudas que se puedan presentar a partir del entendimiento de la presentación realizada en la audiencia, a continuación se explican los escenarios y los supuestos que deben concurrir en relación con los derechos adquiridos, en los procedimientos y en las actuaciones tendientes al licenciamiento urbanístico de los predios sujetos al cumplimiento de la sentencia proferida dentro de la acción popular 25000232500020050066203, que se reiteran fueron aprobados y validados por los miembros del Comité de Verificación, de los cuales hace parte el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

III. POSICIÓN DEL DISTRITO

En este contexto, a continuación se harán las precisiones del caso, que por efectos metodológicos se abordarán de la siguiente manera (i) descripción general del concepto derecho adquiridos y las ordenes emitidas sobre el particular en la mencionada sentencia; (ii) breve explicación del conocimiento inequívoco; y (iii) explicación de los tres (3) escenarios expuestos en la audiencia realizada el primero de julio de esta anualidad.

1. EL CONCEPTO DE DERECHO ADQUIRIDOS PARA LA APLICACIÓN DEL FALLO DE LOS CERROS ORIENTALES

Sobre los derechos adquiridos la parte resolutive de la sentencia 25000232500020050066203 ordenó:

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ³
HUANA

“2.2. Respetar los derechos adquiridos, en la forma como ha quedado definido en la parte considerativa, a quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo. (...)”(Negrilla fuera de texto)

En armonía con la orden impartida, para entender el alcance del concepto de derecho adquirido al que hace referencia la sentencia del Consejo de Estado debe consultarse la parte considerativa del mismo. En este sentido, el Consejo de Estado determinó que el concepto de derecho adquirido para efectos de esta sentencia se refiere a las licencias urbanísticas válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley, con excepción del área correspondiente a la zona de reserva forestal, en la cual si las licencias urbanísticas legalmente obtenidas no se han materializado, ya no podrán realizarse puesto que a partir de dicha providencia no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en dicha zona.

En consecuencia, como se manifestó en la audiencia del Comité de Verificación, se deben respetar los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de urbanización y/o construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

Sin embargo, este reconocimiento de derechos adquiridos no es absoluto. La sentencia determina que no se reconocerán derechos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

En coherencia con el contenido de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, en concepto de esta Secretaría para el reconocimiento de derechos adquiridos deben concurrir las siguientes condiciones:

1. Que exista licencia urbanística válidamente expedida al amparo de la normatividad vigente, o que las construcciones levantadas en virtud de esas licencias se hayan hecho cumpliendo todos los requisitos de ley.

2. Que dichas licencias urbanísticas y/o construcciones, tanto en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, se hayan expedido o construido antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.
3. Que en cualquiera de los casos antes descritos no se reconocerán derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.
4. Que respecto de la zona de reserva forestal, si las licencias urbanísticas legalmente obtenidas no se han materializado, ya no podrán realizarse puesto que a partir del fallo no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en la zona de reserva forestal.

Entendiendo que la ocurrencia de estas situaciones debe ser estudiada a partir de los casos particulares, en lo que respecta al conocimiento inequívoco y al estado o momento de la radicación en legal y debida forma de la solicitud de licencia, a continuación se hace una explicación en mayor detalle de estas situaciones.

2. CONOCIMIENTO INEQUÍVOCO

Para determinar o deducir “inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva”, deben considerarse los elementos que fueron evaluados por el Consejo de Estado para determinar el alcance de este concepto, así:

Tratándose de la inoponibilidad del Acuerdo 30 de 1976 y de la Resolución 76 de 1977, la Corte Constitucional, mediante sentencia T - 774 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), afirmó:

“Para establecer si la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura es oponible o no a una persona, debe tenerse en cuenta si ésta conocía el acto o no. Por ejemplo, aquellos casos en que la persona ha interpuesto recursos

administrativos o judiciales acerca de la validez, la legalidad o a la aplicación de la Resolución, evidencian, de forma cierta y manifiesta, que el acto se conocía (...)

La oponibilidad de la Resolución 76 de 1977 también dependerá de la materia que esté bajo discusión. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta si la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que se encuentra dentro de la órbita del libre ejercicio de sus derechos, o si por el contrario, se trata de una actividad sometida a una intensa intervención y control del Estado. En el primer caso, el Estado tiene un deber de publicidad frente al administrado, puesto que materialmente se le están limitando sus derechos. Si no se entera del acto es probable que, de buena fe, desconozca la regla que ha debido seguir. En el segundo caso, por el contrario, el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla... ”
(...)

La inoponibilidad se predica, principalmente, en beneficio de un particular, no del Estado. Mucho menos si se trata de autoridades ambientales o de autoridades que tengan competencias específicas sobre la materia. En especial, la Resolución es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidades sobre el manejo de los recursos naturales y que cumplen funciones de vigilancia en el sector.” (Negrilla fuera del texto original)

En atención a lo explicado, para el Consejo de Estado no es posible que la declaratoria de reserva forestal limitara el derecho al goce sobre los inmuebles ubicados en el área protectora, sin que se hubiese inscrito la afectación correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios respectivos, a menos que por determinadas actuaciones se demostrara que el propietario, poseedor o tenedor conocía inequívocamente que su predio se encontraba afectado al área protegida.

En este sentido, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se podrá concluir que una persona tenía conocimiento de la existencia de la reserva cuando, por ejemplo, ha interpuesto recursos administrativos o judiciales acerca de la validez, la legalidad o a la aplicación de la Resolución, evidenciando de forma cierta y manifiesta, que el acto se conocía o cuando la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que están sometidas a una intensa intervención y control del Estado, caso en el cual se presume que el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla.

Para el primero de los casos mencionados, de la lectura del fallo en mención se concluye que las situaciones de hecho o de derecho a partir de las cuales se pueden deducir el conocimiento de la reserva son de libre prueba, por lo cual quien acredite tener derechos adquiridos y desconocer la existencia de la reserva para el momento en que se pretenda que su situación jurídica se consolido, podrá continuar gozando de éstos, en los términos y condiciones planteados en el fallo.

Adicionalmente, con la finalidad de establecer o determinar un lineamiento sobre el asunto, en el Comité de Verificación se ha concluido que el Curador Urbano o la instancia administrativa ante la cual se pretenda hacer efectivo el derecho adquirido debe evaluar y corroborar su existencia en los términos de la sentencia proferida dentro de la acción popular.

Ahora bien, entendiendo la dificultad que representa determinar ante que instancias se debe hacer las consultas o solicitar la información que suministre insumos que le permitan al Curador o a la autoridad administrativa determinar ese conocimiento "inequívoco", esta Secretaría ha planteado la posibilidad de oficiar o solicitar la información requerida para el efecto, a nivel distrital a las siguientes entidades:

1. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP
2. El Instituto de Desarrollo Urbano –IDU
3. El Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD.
4. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá -EAB ESP y demás empresas prestadoras de servicios públicos.
5. El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER.
6. Los/as Alcaldes/as Locales de las Localidades de Usaquén, Chapinero, Santa fe, San Cristóbal, Usme y La Candelaria, cada uno/a respecto del territorio de su jurisdicción.

Las gestiones ante estas entidades deben adelantarse sin perjuicio que los interesados y el Curador urbano o la autoridad administrativa consulten a otras entidades del nivel nacional o regional en los cuales se pueda obtener la información referenciada con anterioridad, pues las entidades antes descritas sólo podrán aportar parte de la documentación de la que

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ
HUANA

se podría deducir el conocimiento inequívoco, sin que dicha condición signifique o conlleve que sean los únicos elementos probatorios a considerar por parte del Curador al resolver la respectiva solicitud.

3. DERECHOS ADQUIRIDOS EN LAS DIFERENTES ACTUACIONES INICIADAS ANTE LOS CURADORES URBANOS

La aplicación del concepto de derechos adquiridos establecido en la sentencia proferida dentro de la acción popular 25000232500020050066203 debe articularse con la decisión adoptada respecto del levantamiento de la suspensión provisional de las Resoluciones 463 y 1582 de 2005. En efecto, son dos los escenarios aplicables, considerando si el licenciamiento o la expedición de la licencia se hicieron con anterioridad o posterioridad a la suspensión provisional de sus efectos ordenada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Esta aclaración resulta de vital importancia para los efectos propuestos, ya que en palabras del Consejo de Estado:

“(…) resulta evidente que al expedir la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), el Ministerio de Ambiente buscó subsanar una situación irregular, protegiendo derechos adquiridos que estaban siendo perturbados por la interpretación exegética que la administración estaba dando al parágrafo del artículo 5° de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril).

De hecho la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre) convalidó la realización de obras y construcciones dentro de la franja de adecuación, que había sido excluida de la Reserva Forestal Bosque Oriental de Bogotá, buscando con ello que los habitantes que tenían derechos adquiridos en dicha área pudieran gozar de ellos de forma pacífica. (...)”

A continuación se presenta los lineamientos detallados para entender o comprender el alcance de la noción de derecho adquirido, en los términos del fallo en la aplicación de la Resolución 1582 de 2005, para lo cual el acto administrativo en mención hace referencia a la aplicación del parágrafo del artículo 5 de la Resolución No. 463 de 2005. Este acto administrativo determina que:

“Interpretar el contenido del parágrafo del artículo 5° de la resolución, así:

- a) No modificó las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos legalmente otorgados por el perímetro urbano adoptado mediante Decretos Distritales 619 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004 y particularmente por las disposiciones contenidas en los artículos 478 y 479 del mismo, contentivos respectivamente del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, su revisión y su compilación normativa. No obstante ello, estos inmuebles deben cumplir con todas las condiciones señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan;
- b) Se aplica únicamente a las situaciones contempladas en dicho artículo, razón por la cual, para efectos de la normalización de las construcciones preexistentes de que trata el artículo 3° numeral 4, zona de recuperación ambiental de la resolución mencionada, se tendrán en cuenta las normas vigentes al momento de expedirlas y las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan;
- c) No modificó o alteró la situación jurídica y urbanística de los siguientes predios ni sus licencias:
1. Predios con decretos de legalización anteriores a la expedición del Decreto 619 de 2000 y aquellos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 237 del Acuerdo 6 de 1990 contarán con orden de legalización proferida por el Alcalde Mayor de la ciudad en la fecha de entrada en vigencia del Decreto 619 de 2000, que hubiesen obtenido decreto de legalización antes del 14 de abril de 2005.
 2. Predios ubicados dentro del perímetro urbano señalado por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollan, que hubiesen radicado u obtenido en debida forma licencia de urbanismo y/o construcción antes del 14 de abril de 2005, conforme a las normas existentes a la fecha de su expedición.
 3. Predios cobijados por proceso de concertación tramitados ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que contaran con acta final de acuerdo sobre el decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia

del Decreto 619 de 2000 que hubiesen obtenido decreto de incorporación en las condiciones del numeral 4 del artículo 515 del citado decreto y que cumplan con todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la licencia de urbanismo y en las normas posteriores que regulen la materia.”

4. Predios cobijados por Decretos de Asignación de Tratamiento expedidos con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial de 2000 que hubieren obtenido licencia de urbanismo y/o construcción con anterioridad a la entrada en vigencia del citado decreto o dentro del plazo previsto por el numeral 2 del artículo 284 del Decreto 469 de 2003 (artículo 479 del Decreto 190 de 2004) y se cumplan todas las condiciones previstas en el decreto de asignación de tratamiento, en la licencia de urbanismo y en las normas posteriores que establezcan disposiciones urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos urbanos.

5. Predios dotacionales de carácter nacional, departamental, distrital o privados, existentes a la fecha de expedición del Decreto 619 de 2000;

d) Las licencias urbanísticas otorgadas para los predios señalados en el presente artículo, sus modificaciones, prórrogas, etapas posteriores, vigencia del plan general urbanístico, la obtención de licencias de construcción o cualquiera otra licencia derivada de ellas, se rigen únicamente y para todos los efectos legales, por las prescripciones señaladas en el Decreto 1052 de 1998, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.”

A continuación se hace un análisis general a partir de las condiciones establecidas en el mencionado acto administrativo, partiendo de tres supuestos (i) solicitudes de licencias radicadas en legal y debida forma antes de la suspensión de la Resolución 1582 de 2005; (ii) licencias vigentes o ejecutadas antes de la suspensión de la Resolución 1582 de 2005; y (iii) actuaciones radicadas en legal y debida forma con posterioridad a las medidas cautelares.

3.1. Régimen procesal aplicable

En cuanto a las Solicitudes de licencias radicadas en legal y debida forma antes o con posterioridad a la suspensión de la Resolución 1582 de 2005, deben considerarse los siguientes aspectos frente a las normas procesales aplicables:

El Decreto Nacional 1600 de 2005, fue derogado expresamente por el artículo 136 del Decreto Nacional 564 del 2006, "Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones", el cual en el artículo 133 dispuso:

"Artículo 133. Régimen de transición para la expedición de licencias. Salvo lo dispuesto en el Decreto 097 de 2006, las solicitudes de licencias que hubieren sido radicadas en legal y debida forma antes de la publicación del presente decreto, continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su radicación" (Subrayado fuera de texto original).

El Decreto Nacional 564 del 2006, a su vez fue derogado por el artículo 138 del Decreto Nacional 1469 de 2010, compilado en el Decreto nacional 1077 de 2015. Esta norma, actualmente vigente, en el inciso primero del artículo 135 determinó:

"Artículo 135. Régimen de transición para la expedición de licencias, reconocimiento de edificaciones y otras actuaciones. Las solicitudes de licencias, reconocimiento de edificaciones, otras actuaciones asociadas a la Licencia y prórrogas que hubieren sido radicadas en legal y debida forma antes de la publicación del presente decreto, continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su radicación".(Negrillas y subrayado fuera de texto original).

Como puede apreciarse las normas precedentes, de manera clara y precisa reiteran que las solicitudes de licencias, que se hayan radicado en legal y debida forma, deben continuar con las normas vigentes al momento de su radicación, en este caso, lo señaló el Decreto Nacional 1600 de 2005.

Cabe agregar, que la Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", en el inciso 2 del artículo 308, dispuso:

*"Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.
(...)"*

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior". (Subrayado fuera de texto original).

Finalmente, es del caso señalar que si bien las normas procesales son de orden público, de obligatorio cumplimiento y de aplicación inmediata en este caso concreto existe una excepción que establece la Ley 1564 de 2012 "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones" en su artículo 13, a la letra dice:

"ARTÍCULO 13. OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES. Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley."(Subrayado fuera de texto original).

Ahora bien, el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, establece la excepción de que trata el artículo transcrito, así:

"ARTÍCULO 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".(Subrayado fuera de texto original).

Por lo anterior, es claro que para determinar si la radicación estaba radicada en legal y debida forma, deben consultarse las disposiciones contenidas en el Decreto Nacional 1600

de 2005, en aquellos casos en los cuales las actuaciones administrativas se hayan suspendido como efecto o consecuencia de la aplicación de las medidas cautelares decretadas el 1 de junio y el 29 de noviembre de 2005 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante las cuales se suspendieron provisionalmente las resoluciones 463 y 1582 de 2005, respectivamente, recordando en todos los casos que las medidas cautelares decretadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vigentes hasta el día en que se ejecutorió el fallo de segunda instancia de la acción popular 2005-00662, esto es hasta el 3 de marzo de 2014.

A partir de esta diferenciación, cabe indicar las condiciones particulares aplicables según la modalidad de licencia, de acuerdo con los momentos descritos:

3.2. Solicitudes de licencias radicadas en legal y debida forma antes de la suspensión de la Resolución 1582 de 2005

En lo que respecta a las solicitudes de licencias radicadas en legal y debida forma antes de la suspensión de la Resolución 1582 de 2005, esta Secretaría manifestó en audiencia que estas tendrán derecho adquirido, siempre que cumplan con las condiciones establecidas en la Sentencia proferida dentro de la acción popular y se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

Tipo de Solicitud	Derecho adquirido	
	Si	No
Licencia de urbanización		X
Licencia de Construcción en sus diferentes modalidades	X	
Culminación de obras de licencias de urbanización		X
Culminación de obras de licencia de construcción	X	
Licencia por etapas		X
Licencias de construcción en legalizados	X	

Fuente: Presentación Plan de Manejo Franja de Adecuación 2025, realizada en el comité de verificación del pasado 11 de junio de 2015

Para cada uno de estos casos, se indicó lo siguiente:

3.2.1 Licencias de Urbanización

Tratándose de la radicación en legal y debida forma de la licencia de urbanización, no podrá predicarse la adquisición de derechos adquiridos, ya que la sentencia en mención es

clara al determinar que debe existir como requisito para los efectos de la sentencia que exista una licencia urbanística válidamente expedida al amparo de la normatividad vigente, o que se haya construido en virtud de esa licencia, cumpliendo todos los requisitos de ley.

Por lo anterior, para efectos de la aplicación de la sentencia de los cerros orientales, la radicación en legal y debida forma de las licencias de urbanización se configura en una mera expectativa, sin que pueda predicarse de ellas derechos adquiridos.

3.2.2. *Licencias de construcción en sus diferentes modalidades*

En este caso, quien tenga licencia de urbanización vigente o ejecutada en su totalidad, y haya radicado licencia de construcción en legal y debida forma, tiene derecho a que la licencia de construcción se expida con fundamento en ella; por cuanto, la licencia de urbanización conlleva dicha prerrogativa, siempre que esta última este vigente o se haya ejecutado en su totalidad durante su vigencia. Acá no se trata de la protección de radicación en la legal y la debida forma, sino del derecho incorporado en la licencia de urbanización.

3.2.3. *Culminación de obras*

El artículo 42 del Decreto Nacional 1600 de 2005 determina que:

“(...) Tránsito de normas urbanísticas. Cuando una licencia pierda su vigencia por vencimiento del plazo o de la prórroga, el interesado deberá solicitar una nueva licencia, ante la misma autoridad que la expidió, ajustándose a las normas urbanísticas vigentes al momento de la nueva solicitud.

Sin embargo, si las normas urbanísticas vigentes al momento de la expedición de la licencia vencida hubieren sido modificadas, el interesado podrá, por una sola vez, solicitar que la nueva licencia para concluir las obras iniciadas, se le conceda con base en la misma norma con la que se otorgó la licencia vencida, siempre y cuando el proyecto mantenga las condiciones originales con que fue aprobado inicialmente y que no haya transcurrido un término mayor a treinta (30) días hábiles entre el vencimiento de la licencia anterior y la solicitud de la nueva licencia.

Adicionalmente, el constructor o el urbanizador, manifestará bajo la gravedad del juramento que el inmueble se encuentra en cualquiera de las siguientes situaciones:

1. En el caso de las licencias de urbanismo, que las obras de la urbanización se encuentran ejecutadas en un cincuenta por ciento (50%).

2. En el caso de las licencias de construcción por unidades independientes estructuralmente, que por lo menos la mitad de las unidades construibles autorizadas, cuenten como mínimo con el cincuenta por ciento (50%) de la estructura portante o el elemento que haga sus veces.

3. En el caso de las licencias de construcción de una edificación independiente estructuralmente, que se haya construido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la estructura portante o el elemento que haga sus veces.

Parágrafo. La solicitud de la nueva licencia solamente se acompañará con los documentos de que tratan los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 8 del artículo 17 del presente decreto."

Para estos casos de culminación de obras debe plantearse que los escenarios o condiciones aplicables a esta licencia, en los términos de la sentencia de acción popular, dependerán si la culminación de obras se hace para licencia de urbanización o de construcción.

En el primero de los casos, esto es tratándose de una licencia de urbanización, no será posible expedir la licencia para la culminación de obras, en el entendido que no se cumple con el primer elemento establecido por el Consejo de Estado, esto es que exista licencia vigente o ejecutada, pues la misma norma determina que hay lugar a su expedición "Cuando una licencia pierda su vigencia por vencimiento del plazo o de la prórroga (...)" y que tampoco hay ejecución de la licencia pues la misma licencia busca "concluir las obras iniciadas".

Caso distinto ocurre tratándose de la culminación de obras de la licencia de construcción, ya que en dicho evento se pueden adelantar las obras de construcción con fundamento en la licencia de urbanización, que para el caso en concreto se configura en un acto administrativo particular y concreto que otorga dicha prerrogativa al interesado.

3.2.4. Licencias por etapas

El parágrafo del artículo 41 del Decreto Nacional 1600 de 2005 determinaba que:

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

15
BOGOTÁ
HUMANANA

“El proyecto urbanístico general es el planteamiento gráfico de un diseño urbanístico que refleja el desarrollo de uno o más predios, los cuales requieren redes de servicios públicos, infraestructura vial, áreas de cesiones y áreas para obras de espacio público y equipamiento, e involucra las normas referentes a aprovechamientos y volúmenes básicas, acordes con el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen”

De la lectura de la norma en mención se concluye que el proyecto urbanístico general no se enmarca en la definición de licencia urbanística; razón por la cual la autorización para adelantar las obras que se relacionan en el planteamiento gráfico del diseño urbanístico se concreta en la licencia de urbanización.

En consecuencia, tratándose de la radicación en legal y debida forma de la licencia de urbanización que cuenta con proyecto urbanístico general aprobado, no podrá predicarse la adquisición de derechos adquiridos, ya que la sentencia en mención es clara al determinar que debe existir como requisito para los efectos del fallo que tenga licencia urbanística válidamente expedida al amparo de la normatividad vigente, o haya construido en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.

Por lo anterior, para efectos de la aplicación de la sentencia de los cerros orientales, la radicación en legal y debida forma de estas licencias de urbanización se configura en una mera expectativa, sin que pueda predicarse de ellas derechos adquiridos.

3.2.5. Licencias de los legalizados

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes. Por lo anterior, se estima que aplican las condiciones previamente establecidas para las licencias de construcción, que cuentan con licencia de urbanización vigente o ejecutada en su totalidad.

3.3. Licencias vigentes o ejecutadas antes de la suspensión de la Resolución 1582 de 2005

En lo que respecta a las solicitudes de licencias vigentes o ejecutadas antes de la suspensión de la Resolución 1582 de 2005, esta Secretaría manifestó en audiencia que estas tendrán derecho adquirido, siempre que cumplan con las condiciones establecidas en

la Sentencia proferida dentro de la acción popular y se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

Tipo de Solicitud	Derecho adquirido	
	Si	No
Licencia de urbanización vigente	X	
Licencias de urbanización vencidas, pero ejecutadas	X	
Licencias de urbanización vencidas, pero no ejecutadas		X
Licencias de construcción	X	
Preroga de licencias vigentes	X	
Licencias de construcción en legalizados	X	
Modificación de licencia vigente	X	
Revalidación de licencia de urbanización		X
Revalidación de licencia de construcción	X	

Fuente: Presentación Plan de Manejo Franja de Adecuación 2025, realizada en el comité de verificación del pasado 11 de junio de 2015

Para cada uno de estos casos, se indicó lo siguiente:

3.3.1. Licencias de urbanización

Tratándose de licencia de urbanización vigente, podrán predicarse derechos adquiridos, en el sentido que cabe la continuación de las obras de urbanización aprobadas en el acto administrativo, siempre que hayan sido válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente.

Ahora bien, tratándose de licencias de urbanización vencidas, pero ejecutadas, los interesados podrán adelantar licencia de construcción con base en dicho acto administrativo, cumpliendo con los requisitos establecidos en la sentencia de acción popular.

Por su parte, tratándose de licencias de urbanización vencidas, pero no ejecutadas, no podrá predicarse la adquisición de derechos adquiridos, ya que la sentencia en mención es clara al determinar que debe existir como requisito para los efectos del fallo que tenga licencia urbanística válidamente expedida al amparo de la normatividad vigente, o haya construido en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.

3.3.2. *Licencia de construcción*

De acuerdo con lo explicado en el numeral anterior, se podrán adelantar solicitudes de licencia de construcción siempre que la licencia de urbanización en la que se fundamente se encuentre ejecutada, vigente o que se ejecute dentro de su vigencia, toda vez que su existencia otorga dicha prerrogativa, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la sentencia de acción popular.

3.3.3. *Prorroga*

Como quiera que la prórroga puede darse únicamente mientras el término por el que ha sido concedido el acto no ha expirado, y su efecto es precisamente el término de vigencia de la misma, dicha solicitud será procedente siempre que la licencia objeto de la prórroga se encuentre vigente.

3.3.4. *Modificación de licencia vigente*

De acuerdo con el párrafo del artículo 1 del Decreto Nacional 1469 de 2010, la modificación de licencia consiste en los cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales que se realicen a un proyecto con licencia vigente.

En todo caso, cuando hayan cambios en las normas urbanísticas y arquitectónicas con que se aprobó la licencia objeto de modificación, el párrafo del artículo 1 del Decreto Nacional 1469 de 2010 dispone que se debe mantener el uso o usos aprobados en la respectiva licencia.

Por lo anterior, como quiera que se trata de una licencia vigente, en los términos de la sentencia del Consejo de Estado se podrán tramitar y decidir modificaciones de licencia vigente, con las condiciones anotadas.

3.3.5. *Licencias de los legalizados*

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias de construcción de los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes. Por lo anterior, se estima que aplican las condiciones previamente establecidas para las licencias de construcción.

3.3.6. Revalidación

Como quiera que la revalidación implica proferir un nuevo acto, esto es una nueva licencia urbanística, con el fin de que se culminen las obras y actuaciones aprobadas en la licencia vencida siempre y cuando el proyecto mantenga las condiciones originales con que fue aprobado inicialmente, debe plantearse que los escenarios o condiciones aplicables a esta licencia, en los términos de la sentencia de acción popular, pues su procedencia dependerán si la culminación de obras se hace para licencia de urbanización o de construcción.

En el primero de los casos, esto es tratándose de una licencia de urbanización, no será posible expedir la licencia para la culminación de obras, en el entendido que no se cumple con el primer elemento establecido por el Consejo de Estado, esto es que exista licencia vigente o ejecutada.

Caso distinto ocurre tratándose de la culminación de obras de licencia de construcción, ya que en dicho eventose pueden adelantar las obras de construcción con fundamento en la licencia de urbanización, que para el caso en concreto se configura en un acto administrativo particular y concreto que otorga dicha prerrogativa al interesado.

3.4. Actuaciones radicadas en legal y debida forma con posterioridad a las medidas cautelares

Tratándose de actuaciones radicadas en legal y debida forma con posterioridad a las medidas cautelares esta Secretaría explicó que, en su concepto, no podrán otorgarse licencias de urbanización, por no encontrarse sujetas a las disposiciones de la Resolución 1582 de 2005, ni cumplir con la Sentencia.

Caso contrario, tratándose de solicitudes de licencias de construcción, de prorrogas, revalidaciones de licencias de construcción, modificación de licencias vigentes, estas se podrán otorgar, siempre y cuando se acredite la ejecución de obras de urbanización o la vigencia de la licencia de urbanización original.

IV. OBSERVACIONES CAMACOL

Respecto a lo observado por esa agremiación frente a la posición de la administración en los diferentes conceptos y actos administrativos como son el Decreto Distrital 222 de 2014,

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

19
BOGOTÁ
HUANA

el Decreto Distrital 100 de 2015, la Resolución 228 de 2015, entre otros, debe indicarse que estos no buscan desconocer la protección de los Derechos Adquiridos ordenada dentro de la Acción Popular; por el contrario es el cumplimiento que le compete al Distrito Capital en el marco de la orden judicial, y que se ha presentado al comité de verificación por ser la instancia responsable de avalar el cumplimiento de las ordenes impartidas por el fallo, las cuales han sido socializadas y publicitadas con esa instancia.

Finalmente, el Distrito está dispuesto a participar en distintos espacios para socializar nuevamente las medidas y atender los requerimientos que autoridades y ciudadanía observen a la posición antes descrita.

En los términos expuestos se aclaran las inquietudes planteadas en el asunto.

Cordialmente,



Gerardo Ignacio Ardila Calderón
Secretario Distrital de Planeación

Con copia a: Procurador General de la Nación
Dr. Alejandro Ordoñez
Carrera 5 No. 15-60

Ministro del Medio Ambiente
Dr. Gabriel Vallejo
Calle 14 No. 08-79

Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Magistrado Cesar Palomino
Calle 24ª No. 53-75

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Dr. Alfred Ignacio Ballesteros
Carrera 7 No. 36-45

Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá
Sr. Humberto Guatibonza
Av. Caracas No. 06-05

Personería Distrital
Dr. Ricardo Cañón
Carrera 7 No. 21-24

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ²⁰
HUANA

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Dr. Alberto Merlano
Av. Calle 24 No. 37-15

Superintendencia de Notariado y Registro
Dr. Jorge Enrique Vélez
Calle 26 No. 13-49 interior 201

Contraloría de Bogotá
Dr. Diego Ardila Medina
Carrera 32A No. 26-10

ONG Fundación Cerros Orientales de Bogotá
Dra. Diana Wiesner
Calle 99 No. 7A-77 Of. 604

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Dr. Luis Felipe Henao Cárdenas
Carera 6 No. 8-77

Arq. Ernesto Jorge Clavijo Sierra
Curador Urbano No. 1
Calle 95 No. 23-20
Tel. 6010099

Arq. German Moreno Galindo
Curador Urbano No. 2
Calle 97 No. 13-55

Arq. Ana María Cadena Tobon
Curadora Urbana No. 3
Av. Carrera 45 No. 95-31/41 Auto Norte

Arq. Olga Lucia Lopez Medina
Curadora Urbana No. 4 (P)
Carrera 18 No. 79-25

Arq. Juana Sanz Montañó
Curadora Urbana No. 5
Carrera 13A No. 97-35

Aprobó:

Revisó:

Proyectó:

Ángela Rocío Díaz Pinzón - Subsecretaria Jurídica
Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín - Directora de Análisis y Conceptos Jurídicos
Luz Elena Rodríguez Quimbayo - Directora de Defensa Judicial
Israel Mauricio Llache Olaya - Abogado contratista Subsecretaría Jurídica

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ²¹
HUMANANA