

2-2018-12872

Bogotá D.C., abril de 2018

Señor:
BENJAMÍN PINZÓN AGUDELO

Ciudad

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN
RADICACIÓN: 2-2018-12292
AL RESPONDER: CITE ESTE NÚMERO
FECHA: 2018-04-18 16:54 PRO: 1309621
RAD. INICIAL: 3-2018-04172
FOUDEL:
DESTINO: BENJAMÍN PINZÓN AGUDELO
TRANTE: Comunicaciones oficiales de B
ANEXOS: No
REMITENTE: Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
ADICIONAL: No

Radicado: 1-2018-01701 / 3-2018-04172.

Asunto: Respuesta derecho de petición de consulta.
Predio con nomenclatura Transversal 69B 73 55 – Engativá.

Cordial Saludo:

Esta Dirección recibió de la Dirección de Norma Urbana el radicado No. 3-2018-04172 mediante el cual solicita se atiendan dos de las tres preguntas formuladas con el radicado No. 1-2018-01701, siendo estas:

1. ¿El predio en mención al tener licencia de construcción de la vigencia del 31 de mayo de 2006, este predio adquirió el derecho al **uso comercial de clase IIA**, como hostel u hotel, establecido en el Acuerdo 6?
2. ¿Al solicitar ampliación o modificación a dicha licencia se mantendrá el uso de Motel?

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

Realizada la anterior precisión, resulta necesario indicar que la Dirección Análisis y Conceptos Jurídicos absuelve su consulta de conformidad con las atribuciones contenidas en el Decreto Distrital 016 de 2013.

Ahora bien, respecto a su consulta se encuentra que la misma refiere dos temas a desarrollar, siendo estos: i) Derechos adquiridos en materia de usos de suelo, ii) Licencia de construcción y sus modalidades de ampliación y modificación.

1. Derechos adquiridos en materias de usos de suelo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Al respecto, se hace necesario indicar que en materia de derechos adquiridos se encuentra que estos cuentan con amparo constitucional, lo anterior de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, el cual establece:

"Artículo 58. Acto Legislativo 01 de 1999, artículo 1. El artículo 58 de la Constitución Política, quedará así:

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 de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta 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". (Subraya para resaltar fuera del texto).

La jurisprudencia se ha pronunciado respecto a derechos adquiridos en materia de usos del suelo, como lo hizo la Corte Constitucional mediante Sentencia C-192/16, entidad judicial que además de su marco de análisis trajo a colación una serie de pronunciamientos del Consejo de Estado, señalamientos entre los que se resaltan:

"La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, *solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas.* (...)"

Con relación a lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política señaló: "(...) A tal disposición se adscriben diferentes contenidos. En primer lugar (i) garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Con fundamento en ello (ii) fija una regla de irretroactividad de la ley prescribiendo que tales derechos no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Adicionalmente (iii) establece un mandato de prevalencia conforme al cual cuando exista un conflicto entre la utilidad pública y el interés social y los derechos de los particulares, estos últimos deberán ceder. También (iv) define a la propiedad como una función social que implica obligaciones y, por ello, le adscribe una función ecológica. En estrecha conexión con la regla de prevalencia, (v) autoriza la expropiación judicial y administrativa, previa indemnización, cuando quiera que ella esté justificada por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador.

(...) La jurisprudencia de la Corte se ha ocupado de analizar tales contenidos y, en particular dado el interés que ello representa para el asunto que debe decidir la Corte en esta oportunidad, ha caracterizado la categoría "derechos adquiridos". Ciertamente, desde sus primeras providencias este Tribunal indicó que ellos corresponden a "las situaciones jurídicas individuales que han quedado

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.¹

Existirá entonces un derecho adquirido cuando durante la vigencia de la ley, el individuo logra cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en ella, lo cual configura la existencia de una determinada posición o relación jurídica.

(...)

(...) la segunda parte del artículo 58 de la Constitución advierte que aunque existan derechos de los particulares ellos deberán ceder en caso de conflicto con dicha utilidad o interés.

Es a partir de esta consideración que la Corte Constitucional ha señalado que en derecho público no resulta posible hablar de derecho adquirido propiamente dicho. Así, en la sentencia C-604 de 2000 indicó:

La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas.

(...)

(...) en el caso de los derechos adquiridos, la Carta señala expresamente que ellos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por normas expedidas con posterioridad al cumplimiento de las condiciones para su surgimiento, de manera que, se trata de posiciones y relaciones jurídicas especialmente protegidas. Ello no se opone, como quedo dicho, a que en los casos en los cuales los derechos de los particulares colisionen con motivos de utilidad pública o interés social se establezcan restricciones, cargas o modificaciones a su ejercicio o, incluso, se disponga la expropiación de la propiedad. (...)

Uno de los pronunciamientos del máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativo citado en la Sentencia C-192 de 2016, fue el fallo proferido el 12 de agosto de 1999, en el cual se señaló:

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

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

¹ Sentencia C-147/99 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Muchas otras providencias se han ocupado de esta materia. Cabe destacar la sentencia C-168 de 1995 (M. P. Carlos Gaviria Díaz) en la que la Corte adelantó un detenido análisis de este concepto en la doctrina y la jurisprudencia.

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**

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

Ello tiene fundamento, entre otras disposiciones, en la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, al establecer que "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Y bien es sabido que las normas de contenido policivo, como las del ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

(...)

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

(...). (Subrayado fuera de texto)

2. Licencia de construcción y sus modalidades de ampliación y modificación.

Sobre la materia, la norma nacional en el artículo 2º del Decreto 1203 del 12 de julio de 2017 "Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones", preceptúa:

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

ARTÍCULO 2.2.6.1.1.1 Licencia urbanística. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.

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

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. En los eventos en que haya cambio de dicha normatividad y se pretenda modificar una licencia vigente, se deberá mantener el uso o usos aprobados en la licencia respectiva. (...). (Subrayado fuera del texto original).

Además, en el artículo 4º define la licencia de construcción y sus modalidades de ampliación y modificación, así:

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 2.2.6.1.1.7. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

(...)

2. **Ampliación.** Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar. La edificación que incremente el área construida podrá aprobarse adosada o aislada de la construcción existente, pero en todo caso, la sumatoria de ambas debe circunscribirse al potencial de construcción permitido para el predio o predios objeto de la licencia según lo definido en las normas urbanísticas.

(...)

3. **Modificación.** Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.

Con relación a los efectos de las licencias urbanística, el inciso primero del artículo 2.2.6.1.2.3.3. del Decreto Nacional 1077 de 2015 establece:

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

(...)

(Decreto 1469 de 2010, arto 36)". (Subrayado fuera del texto original)

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

Por su parte, el Decreto Distrital 080 de 2016 "Por medio del cual se actualizan y unifican las normas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal y se dictan otras disposiciones" dispone:

Artículo 32. Obras nuevas, adecuaciones, ampliaciones y modificaciones. (...)

Una vez adoptado el decreto reglamentario de cada UPZ, las intervenciones de obra nueva, modificación, adecuación y ampliación, con excepción de los Tratamientos Urbanísticos de Desarrollo y Conservación, quedan sujetas a las siguientes condiciones:

TIPO DE INTERVENCIÓN	CONDICIONES.
(...) 2. <i>Modificación.</i>	<p>Las modificaciones de edificaciones existentes deben adelantarse dentro de los paramentos y volumetría de la estructura arquitectónica existente aprobada. No se permite el incremento en el número de unidades de uso cuando éste no esté permitido por las normas de usos del suelo en el respectivo sector o subsector; así mismo, cuando se permita tal incremento, se exigirán estacionamientos sobre el número de unidades adicionales y, en caso que el nuevo número de unidades genere la obligación de prever equipamiento comunal privado, se exigirá conforme a lo dispuesto por el Decreto Distrital 190 de 2004, los decretos de cada UPZ y el presente Decreto.</p>
(...) 4. <i>Ampliación.</i>	<p>Solo se permite ampliar edificaciones cuyos usos estén permitidos por las normas de la respectiva ficha reglamentaria. Las ampliaciones, que no impliquen aumento de altura, pueden mantener los aislamientos existentes, sin que puedan superar el índice de construcción permitido en la respectiva ficha reglamentaria, siempre y cuando conserven el índice de ocupación existente. Las ampliaciones de las edificaciones existentes a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto, destinadas única y exclusivamente a dotar de los medios de evacuación requeridos por las normas de Sismoresistencia, no estarán sujetas a los índices de ocupación y construcción ni implicarán incremento de áreas construidas para efectos del cálculo de estacionamientos y equipamiento comunal y podrán mantener la altura existente. En todos los demás casos, la edificación que sea objeto de ampliación, incluida el área ampliada, se rige integralmente por las normas del Decreto Distrital 190 de 2004, las contenidas en los decretos de cada UPZ y el presente Decreto.</p>

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**

la solicitud deberá ser resuelta con fundamento en las normas que sirvieron de sustento para su expedición, es decir que deberá aprobarse dentro de los parámetros y volumetría de la estructura arquitectónica establecida en la licencia inicial.

Ahora bien, el Decreto Distrital 080 de 2016 es claro en señalar que "(...) No se permite el incremento en el número de unidades de uso cuando este no esté permitido por las normas de usos del suelo en el respectivo sector o subsector (...).".

Por su parte, la licencia de construcción en la modalidad de ampliación, corresponde a la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, y solo podría ser expedida siempre y cuando el(los) uso(s) este(n) permitido(s) en las normas específicas de la respectiva ficha reglamentaria, en otras palabras dicha licencia solo podrá ser aprobada si los usos del suelo definidos en la norma urbanística que sirvieron de base haya(n) sido modifica(s), no obstante lo anterior, el titular acogiéndose al principio de favorabilidad tendrá la potestad de acogerse a la nueva norma.

Finalmente, se hace necesario indicar que de acuerdo con el artículo 2.2.6.6.1.1 del Decreto Nacional 1077 de 2015 "El curador urbano es un particular encargado de estudiar, tramitar y expedir licencias de parcelación, urbanización, construcción y subdivisión de predios, a petición del interesado en adelantar proyectos de esta índole", así mismo, es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable conforme a la ley, al respecto el artículo 2.2.6.6.1.3 del citado Decreto Nacional dispone "El curador urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable disciplinaria, fiscal, civil y penalmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios, terceros o a la administración pública en el ejercicio de su función pública." de Estado y de la Corte Constitucional ha sido concordante en que no hay lugar al reconocimiento de situaciones jurídicas consolidadas (derechos adquiridos), ya

En los términos expuestos de la respuesta a su solicitud dentro de lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por el artículo 1º de la ley 1759 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".

En el caso de las licencias vencidas y no ejecutadas, no se configura una situación jurídica consolidada, puesto que al perder vigencia la licencia de construcción el titular perdió el derecho de construcción y desarrollo, por lo tanto, el trámite de una nueva solicitud de licencia deberá ser estudiada en el marco de la norma urbanística vigente al momento de la radicación en legal y debida forma.

Cordialmente,

En este orden de ideas, se tiene que al identificar en cuál de los planteamientos descritos se encuentra un predio con nomenclatura Transversal 69B 7355 se podrá determinar si Director de Análisis y Conceptos Jurídicos.

Existencia de una situación jurídica consolidada. Adicionalmente, se sugiere verificar si el uso autorizado está permitido en el sector normativo en el que se encuentre el inmueble.

Proyectó: Anyela Vivieth Mamian Ramos - P.E. DACJ

En cuanto al punto 2, es importante reiterar que entre las modalidades de la licencia de construcción se encuentran la ampliación y la modificación, las cuales son definidas en el Decreto Nacional 1203 de 2017 y en el Distrito Distrital 080 de 2016, que establecen los eventos en los cuales aplican cada una de estas.

Respecto a la modificación de las licencias de construcción, se tiene que esta modalidad aplica cuando se proyecta cambiar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida. De proceder esta modalidad,

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 SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293