



Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2015

Señora
NATALIA URZOLA GUTIÉRREZ

Bogotá D.C.

Radicado: SDP No. 1-2015-49080

Asunto: Régimen de transición y derechos adquiridos para predios con licencia de construcción aprobadas con anterioridad a la expedición del Decreto Nacional 2811 de 1974 y Decreto Distrital 190 de 2004.

Respetada señora Urzola:

Previo a absolver su solicitud, se debe precisar que la presente respuesta esta ofrecida bajo planteamientos generales, por ello no se aplicará de manera particular y concreta a ningún caso específico, por no contar con los elementos de juicio suficientes, ni ser el derecho de petición la instancia idónea para reemplazar los procedimientos internos ante la entidad, ni los establecidos para los curadores urbanos.

Realizada la aclaración anterior, se recibe su comunicación con el radicado de la referencia, en la que transcribe las disposiciones contenidas en los artículos 78 y 100 del Decreto Distrital 190 de 2004, referentes a la ronda hidráulica y corredores ecológicos de ronda, así como el régimen de transición aplicable para los trámites iniciados antes de la fecha de entrada en vigencia de la citada norma, e indica que sobre el tema de franja de protección, es la contenida en el Decreto 2811 de 1974, que señala en su artículo 83, que tales bienes entre otros, son inalienables e imprescriptibles del Estado, salvo derechos adquiridos por los particulares.

Seguidamente a lo expuesto, solicita se le informe: "(...) Cual es la situación jurídica de las empresas que cuentan con Licencias de Construcción debidamente aprobadas, o su equivalente, con anterioridad a la expedición del Decreto 2811 de 1974 y Decreto 190 de 2004, en lo que tiene que ver con la franja de protección que se estableció en el primero de los decretos antes mencionado y la zona de ronda que se consagró en el Decreto 190 de 2004, con base en los regímenes de transición y disposiciones de protección de derechos adquiridos ? (...)"

En consideración a lo señalado en su consulta, se presentan las siguientes observaciones:

1.- El Decreto Distrital 190 de 2004, "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", condensa el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para el Distrito Capital de Bogotá D.C., que se encuentra comprendido por la Estructura Ecológica Principal, la Estructura Funcional y de Servicios, y la Estructura Socio

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



SC-CER259292



CO-SC-CER259292



GP-CER259293

BOGOTÁ
HUMANA

Página 1 de 6



Económica Espacial.

La Estructura Ecológica Principal, se encuentra definida por el artículo 72 del Decreto Distrital 190 de 2004, como “(...) la red de espacios y corredores que sostienen y conducen la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales a través del territorio, en sus diferentes formas e intensidades de ocupación, dotando al mismo de servicios ambientales para su desarrollo sostenible. (...)”. Y entre otros aspectos señala que su finalidad es, “(...) la conservación y recuperación de los recursos naturales, como la biodiversidad, el agua, el aire y, en general, del ambiente deseable para el hombre, la fauna y la flora. (...)”

El artículo 74, enumera los objetivos de la Estructura Ecológica Principal, y en el artículo 75, establece sus componentes, los cuales se encuentran señalados en los Planos “Estructura Ecológica Principal: Distrito Capital”, y “Estructura Ecológica Principal: suelo urbano”, indica en su parágrafo que “ (...) Todas las áreas de la Estructura Ecológica Principal en cualquiera de sus componentes constituyen suelo de protección con excepción de los Corredores Ecológicos Viales que se rigen por las normas del sistema de movilidad. (...)”

Por su parte el artículo 76, ibídem, expresa que la estructura ecológica principal comprende todos los elementos del sistema hídrico, compuesto a su vez, entre otros elementos por los “(...) 2. Cauces y rondas de nacimientos y quebradas (...)”, los “(...) 3. Cauces y rondas de ríos y canales (...)”, y los “(...) 4. Humedales y sus rondas. (...)”. Establece además las acciones para la estrategia de preservación del sistema hídrico en el artículo 77 siguiente.

La ronda hidráulica, se encuentra definida en el numeral 3º del artículo 78, de la misma norma, como la: “(...) Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica. (...). (Sublíneas fuera de texto)

Al respecto, cabe señalar que la definición actual compilada por el Decreto Distrital 190 de 2004, corresponde a la del artículo 77 del Decreto Distrital 469 de 2003, que modificó a su vez la del artículo 12 del Decreto Distrital 619 de 2000, y aunque allí se indicó de manera expresa que la misma era conforme con el Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”, vale aclarar que, el concepto de ronda hidráulica también se encontraba expuesto en el artículo 139 del Acuerdo 6 de 1990, correspondiente al ordenamiento territorial distrital antecedente.

2.-De conformidad con lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial, debe tenerse presente que la estructura ecológica principal comprende los elementos del sistema hídrico compuesto entre otros por los cauces y rondas (bien sea de nacimientos, quebradas, ríos, canales y humedales), las cuales se constituyen en las franjas bien sea paralelas o alrededor de tales cuerpos de agua, consideradas como zonas de protección ambiental, en consonancia con

los demás componentes de la estructura ecológica, y que en todo caso configuran el suelo de protección. Lo anterior, resulta concordante con las disposiciones del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, que, expresamente señala, "(...) Artículo 83º.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: (...) d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho; (...)"

3.- Con relación al régimen de transición tal como lo señala en su comunicación, el artículo 479 del Decreto Distrital 190 de 2004, dispone que sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 515 del Decreto Distrital 619 de 2000, los trámites iniciados antes de su entrada en vigencia, se adelantaran y resolverán con sujeción a las disposiciones que le dieron origen, salvo que los interesados manifiesten su voluntad de acogerse a las nuevas normas.

Ahora, debe tenerse presente que lo dispuesto por el artículo 515 del Decreto Distrital 619 de 2000 fue compilado por el artículo 478 del Decreto Distrital 190 de 2004, que en su parte pertinente hace referencia expresa a las licencias de urbanismo y construcción, en los siguientes términos: "(...) Artículo 478. Régimen de Transición (artículo 515 del Decreto 619 de 2000). Las normas consignadas en el presente Plan se aplicarán teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en este artículo:

1. Solicitudes de licencias de Urbanismo y Construcción. Estas solicitudes, en sus diferentes modalidades, serán tramitadas y resueltas con fundamento en las normas vigentes en el momento de su radicación, tal y como lo establece el parágrafo primero del artículo 9 del decreto 1052 de 1998, salvo que el interesado solicite de manera expresa que le sea resuelta su solicitud con base en las normas establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.

2. Vigencia de las licencias en urbanizaciones por etapas. El proyecto urbanístico aprobado y la reglamentación de las urbanizaciones por etapas, mantendrán su vigencia y servirán de base para la expedición de las licencias de las demás etapas, siempre que la licencia para la nueva etapa se solicite, como mínimo, con treinta (30) días calendario antes del vencimiento de la licencia de la anterior etapa.

3. Solicitudes de Licencias de Construcción para obra nueva. Los titulares de las licencias de urbanismo expedidas con fundamento en las normas aplicables con anterioridad a la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial y de los instrumentos que lo desarrollen, podrán solicitar durante la vigencia de la de licencia de urbanismo, o en el evento de haber ejecutado las obras aprobadas en la misma, que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas o reglamentaciones contenidas en la licencia de urbanismo y demás normas Urbanísticas y/o Arquitectónicas aplicables en el momento de su expedición.

4. Procesos de concertación. Los procesos de concertación tramitados ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital que cuenten con acta final de acuerdo sobre el proyecto de decreto de asignación de tratamiento en la fecha de entrada en vigencia del Presente Plan, podrán culminarse con la expedición por parte del Alcalde Mayor de dicho decreto, salvo que el interesado manifieste de manera expresa y escrita su voluntad de acogerse a las normas del Plan de Ordenamiento Territorial y/o de los instrumentos que lo desarrollen.



Las licencias de urbanismo y construcción se expedirán de conformidad con las normas consignadas en el decreto antes mencionado, siempre y cuando el interesado las solicite dentro del término de un (1) año, contado a partir de la fecha de publicación del referido decreto, y no se haya optado por acogerse a las normas actualmente vigentes.

En caso de no obtenerse la licencia dentro del término establecido en el inciso precedente, el desarrollo del predio se efectuará con fundamento en las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen. (...) (sublíneas fuera de texto)

Luego, la disposición del artículo 479 del Decreto Distrital 190 del 2004, debe leerse en concordancia con lo establecido por el artículo 478, ibídem, que contempla entre otros aspectos, las reglas para las solicitudes de licencia de urbanismo y construcción, y de obra nueva en trámite, que debieron resolverse en un tiempo perentorio, y con fundamento en las normas vigentes al momento de su radicación, salvo solicitud expresa de acogerse a la nueva norma.

4.- En lo que respecta al tema de los derechos adquiridos en una licencia de construcción, debidamente aprobada con anterioridad a la expedición de la norma vigente en materia de ordenamiento territorial, en nuestro caso el Decreto Distrital 190 de 2004, debe tenerse en cuenta el efecto de las mismas de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Nacional 1077 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, que en su artículo 2.2.6.1.2.3.3, (artículo 35 del Decreto Nacional 1469 de 2010), señala que, “(...) De conformidad con lo dispuesto por 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.”

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aún cuando sean enajenados. Para el efecto, se tendrá por titular de la licencia, a quien esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor solicitante en los casos de licencia de construcción. (...)” (Sublíneas fuera de texto)

Adicionalmente, en relación con los derechos adquiridos en una licencia de construcción, cabe citar jurisprudencia sobre el asunto, como la sentencia del 12 de agosto de 1999, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Radicación No. 5500, que 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 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 de ordenamiento urbano y uso del suelo, se expiden consultando el interés social.

Este aserto encuentra respaldo en el siguiente rubro jurisprudencial:

“Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.”

Además, debe tenerse en cuenta que el precitado artículo 58 de la Constitución consagra el principio de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. De ahí que la propiedad privada puede ser objeto de diversas formas de limitación, con sujeción al ordenamiento jurídico y a la justificación legítima en cada caso.

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.

En la misma providencia de la Corte Constitucional antes citada se dijo que “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 (...). En efecto, no hay duda de que en virtud de su función social urbanística la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso, (...)” (Sublineas fuera de texto)

En consideración de la Corte Constitucional, la protección del medio ambiente, y en particular las áreas de especial importancia ecológica, “(...) obliga al Estado a adoptar medidas encaminadas a evitar o minimizar su deterioro y a que el desarrollo económico y social se realice de manera armónica con el ambiente. Este mandato de conservación impone la obligación de preservar ciertos ecosistemas, así como también las áreas de especial importancia ecológica, y admitir como

usos compatibles con los mismos aquellos que resulten armónicos o afines con su salvaguarda y distantes de su explotación.(...)" (Sentencia T-666/02 y SU842/13)

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, se tiene que, las licencias de construcción se cumplen en el marco de la normativa que regula el licenciamiento, así como de la urbanística vigente en que se expiden, y demás disposiciones que la desarrollen y complementen; sin que ello afecte la titularidad de los derechos reales, o la posesión de los predios objeto de tal licenciamiento.

Es así, que un predio conserva los derechos de edificación y desarrollo en los plazos y condiciones otorgados en una licencia de construcción y el marco normativo en que fue expedida; pero en el caso de requerir nuevas intervenciones, estas deben tramitarse en cumplimiento a las normas de licenciamiento aplicables y vigentes, en las modalidades, procedimiento y requerimientos previstos por las mismas, actualmente regidas por el Decreto Nacional 1077 de 2015; así como las urbanísticas, que para el Distrito Capital corresponden al Decreto Distrital 190 de 2004 y demás normas reglamentarias, en concordancia con las disposiciones de construcción y sismo resistencia pertinentes.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que constitucional, legal y jurisprudencialmente, se ha establecido que la propiedad cumple una función social que implica obligaciones y en ese sentido puede ser limitada por razones de interés público o social, en procura de la conservación ambiental, entre otros propósitos; para lo cual el Plan de Ordenamiento Territorial en concordancia con las disposiciones nacionales pertinentes en dicha materia, como ya se señaló, establece su reglamentación con los usos permitidos para tales zonas, los cuales deben resultar armónicos para su salvaguarda.

El presente concepto, se emite en los términos del numeral 2., artículo 14 en concordancia con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

Sandra Yaneth Tibamosca Villamarin
Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos
Proyectó: Diana del Carmen Camargo. PE Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos