



Bogotá, D.C,

ASUNTO: 2021ER0112336 – 2021ER0113055 - 2021ER0116618. Generales. Seguridad Jurídica. Derechos adquiridos. Situaciones jurídicas consolidadas.

Cordial saludo,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió la comunicación señalada en el asunto, mediante la cual plantea algunas inquietudes relacionadas con el tema de cambio de norma urbanística por revisión del plan de ordenamiento y derechos adquiridos.

Antes de abordar las inquietudes planteadas, es importante precisar que, según lo definido por el Decreto Ley 3571 de 2011, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, no correspondiéndole - en consecuencia -, pronunciarse sobre la aplicación de normas a un caso particular y concreto.

Por tanto, los conceptos emitidos por este Ministerio abordan las consultas planteadas de manera general frente a lo dispuesto en la normatividad y no tienen la finalidad de aplicarse a casos concretos, pues dichas situaciones particulares deben ser resueltas por las respectivas autoridades en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Aclarado lo anterior, a continuación se abordan los interrogantes planteados en su escrito, desde el marco de política general competencia de este Ministerio así:

“(...) solicito amablemente informar los mecanismos o procedimientos que, como propietaria, debo ejecutar a fin de garantizar los derechos adquiridos para la construcción de vivienda, garantizando de manera paralela el cumplimiento de la normativa.”

Al respecto, es necesario tener en cuenta que el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 99º.- Licencias. Se introducen las siguientes modificaciones y adiciones a las normas contenidas en la Ley 9 de 1989 y en el Decreto-Ley 2150 de 1995 en materia de licencias urbanísticas:



1. (Modificado por el artículo 35 de la ley 1796 de 2016) **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 sismorresistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición.

2. **Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento,** no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. (...)” (Resaltado y subrayado fuera de texto)

En el mismo sentido, el Decreto 1077 de 2015 dispone lo siguiente en materia de licencias urbanísticas:

“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 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.*

Parágrafo 1°. *Las licencias urbanísticas y sus modalidades podrán ser objeto de prórrogas y modificaciones.*

Se entiende por prórroga de la licencia la ampliación del término de vigencia de la misma. Se entiende por modificación de la licencia, la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas, arquitectónicas y estructurales y no se afecten espacios de propiedad pública.

Parágrafo 2°. *La modificación de licencias urbanísticas vigentes expedidas con base en normas y reglamentaciones que hayan sido suspendidas provisionalmente por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se continuarán resolviendo con fundamento en las normas suspendidas siempre y cuando las solicitudes de modificación se presenten a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 y en la providencia que adoptó la suspensión provisional no se haya incluido disposición en contrario. Tratándose de la expedición de licencias de construcción sobre áreas útiles de las licencias de parcelación o urbanización, se dará aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

De las normas transcritas resulta posible concluir que cualquier actuación urbanística requiere la obtención previa de la licencia urbanística correspondiente y que esta deberá otorgarse conforme a las normas urbanísticas vigentes al momento de su expedición.



Pero también que existe opción de modificación de las licencias urbanísticas vigentes con fundamento en las normas urbanísticas con que fueron otorgadas, aún si ellas hubiesen cambiado.

Ahora; por otra parte, el decreto precitado establece algunas circunstancias de estabilidad jurídica en donde la norma aplicable es la anterior, relacionadas con la prórroga y la revalidación de las licencias urbanísticas (artículos 2.2.6.1.2.4.1 y 2.2.6.1.2.4.3 ídem)

En materia de licencias de construcción, por ejemplo, el parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 del Decreto 1077 de 2015 dispone lo siguiente:

“(...) Parágrafo 4°. Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización en la modalidad de desarrollo o;*
- b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes. (...)”*

Por otra parte, la Corte Constitucional en sentencia C-192 de 2016 ratificó que los derechos de construcción y desarrollo que se derivan de las licencias urbanísticas deben ser objeto de protección constitucional:

"Considerando el estrecho vínculo entre el derecho de propiedad y los usos del suelo, resulta innegable la existencia de derechos jurídicamente protegidos en los términos del inciso primero del artículo 58 de la Constitución- respecto de los usos del suelo definidos por las autoridades competentes cuando ha sido conferida una licencia urbanística o se ha edificado al amparo de la misma".

Adicionalmente, las licencias urbanísticas se encuentran amparadas por la presunción de legalidad, ejecutividad y firmeza que permea los actos administrativos y que sólo permite su revocatoria -sin consentimiento del particular - en sede jurisdiccional.

En la misma línea, la Ley 1955 de 2019 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 87°. SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL. *El principio de seguridad jurídica deberá estar inmerso en las acciones y actuaciones urbanísticas, a fin de propender por la inversión y estabilidad a mediano y largo plazo del sector edificador.
El otorgamiento de una licencia urbanística en cualquiera de sus modalidades crea derechos y obligaciones de carácter particular para el titular de la licencia, y de carácter colectivo para la comunidad en general y las entidades territoriales correspondientes.*



Para los titulares de las licencias urbanísticas, el otorgamiento de una licencia reconoce derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma; y, genera para su titular una serie de deberes en los términos y condiciones autorizados en el acto administrativo que la adopta.(...)"

A su vez, la Ley 2079 de 2021 en su artículo 28, que modifica el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, dispone:

"ARTÍCULO 28. ACTUACIÓN URBANÍSTICA. *Modifíquese el artículo [36](#) de la Ley [388](#) de 1997, el cual quedará así:*

"ARTÍCULO 36. Actuación urbanística. *Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 y demás disposiciones de la presente ley.*

Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y, los derechos y las obligaciones contenidos en ellas. La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional. (...)"

Conforme a lo anterior, a juicio de este Ministerio es posible concluir que, una vez en firme el acto administrativo que apruebe una actuación urbanística, se consolida una situación jurídica en cabeza de su titular y respecto de los derechos y obligaciones contenidos en él.

Finalmente, el concepto de situación jurídica consolidada se encuentra jurisprudencialmente explicado en reiteradas ocasiones, pero para efectos de conceptualización precisa se detalla el contenido pertinente de la sentencia T-121/16 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, según la cual las situaciones jurídicas consolidadas son aquellas que "(...) *se encuentran definidas en cuanto a sus características jurídicas y sus efectos, al momento de entrar en vigencia una disposición normativa, esto es, estas situaciones se encuentran en firme por entenderse surtidas y, por tanto, no son objeto de las normas que entran a regir, a contrario sensu, las no consolidadas son aquellas que no se han agotado y que son en estricto sentido las pasibles de regulación por la nueva legislación.(...)"*

En materia de derechos adquiridos, la misma sentencia C-192 de 2016, antes citada, expresa en el aparte correspondiente:

"(...) 5.2. 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 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.”

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.

Es decir, si las condiciones fijadas en una ley para la protección de esa posición o relación jurídica se satisfacen en su integridad, se entiende que toma forma un derecho que hace parte del patrimonio de su titular. Dicho de otra manera, “cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento. (...)”

Conforme a los antecedentes expresados, quien tenga interés o competencia administrativa para adoptar las decisiones pertinentes deberá valorar si, conforme al caso particular, se configuran derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas respecto de una iniciativa de construcción de vivienda.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28¹ de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

CAMILO ANDRÉS QUIROZ HINOJOSA
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: N. Uribe
Revisó: D. Cuadros/ D. Villa

¹ Sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.