



2021EE0022836



Bogotá D.C.,

ASUNTO: 2020ER0135515. Implementación y Control. Licencias urbanísticas. Procedimientos. Efectos.

Respetado señor Cervantes:

Mediante el radicado del asunto se efectuaron a este Ministerio unos planteamientos relacionados con las figuras jurídicas de proyecto urbanístico general, licencias urbanísticas y otras actuaciones, las cuales se concretan en los interrogantes que se transcriben y resuelven a continuación:

La hipótesis esencial planteada en su escrito hace referencia a la posibilidad que la norma urbanística con fundamento en la cual se otorguen proyectos urbanísticos generales, licencias urbanísticas o otras actuaciones sea declarada inexequible por autoridad judicial competente.

Así, se pregunta:

*“1. ¿Deben ser revocadas cada una de las anteriores actuaciones?”*

*2. En caso de ser positiva la primera pregunta ¿Qué procedimientos administrativos deben seguir los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias para deshacer cada una de las anteriores actuaciones?”*

*3. ¿Qué norma se debe aplicar para estos procedimientos?”*

*4. En caso de ser negativa la primera pregunta ¿Cuál sería el sustento jurídico para mantener las actuaciones?”*

*Lo anterior teniendo en cuenta que la sentencia C-192/16 de la Corte Constitucional la cual tiene carácter vinculante y es de obligatorio cumplimiento en las actuaciones administrativas y judiciales, menciona que en el derecho publico no existen los derechos adquiridos”.*

En los anteriores términos, las causales y procedencia de la revocatoria de actos administrativos creadores de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto y los procedimientos para su materialización deben ser valoradas por las autoridades



2021EE0022836



administrativas que los expidieron, con fundamento, especialmente, en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme a las condiciones legales de cada situación en específico.

En lo que corresponde por competencia a este Ministerio señalar, como orientador de la política pública del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, resulta necesario destacar que el numeral 1 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016, dispone lo siguiente:

*“(...) 1. 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. (...)”*

Por su parte, el artículo 87 de la Ley 1955 de 2019 dispone:

**“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.*



2021EE0022836



*En los eventos en que la licencia urbanística comprenda obligaciones de cesión de áreas para espacio público, o construcción de equipamiento público, se entenderá que la licencia urbanística reconoce derechos colectivos al espacio público de las áreas de cesión que surgen como consecuencia del proyecto urbanístico licenciado y de las obras de infraestructura en servicios públicos y vías de la malla vial arterial que se ejecuten por efecto de la concesión de la licencia. (...)*

Finalmente, el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, que modificó el artículo 36 de la Ley 388 de 1997, establece lo siguiente:

*“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 las normas citadas, resulta evidente que las licencias urbanísticas, en cualquiera de sus clases y modalidades, crean situaciones jurídicas de contenido particular y concreto que otorgan derechos de desarrollo y construcción, que pueden ser ejercidos durante el período de su vigencia, aún si varían las normas urbanísticas sobre las cuales fueron expedidas.

Legalmente, este es el criterio de estabilidad en la norma jurídica urbanística que garantizan figuras legales como el acto administrativo que aprueba un proyecto urbanístico general – P.U.G. – (Dto. 1077/15 art. 2.2.6.1.2.4.2) y proyecto de construcción por etapas (Dto. 1077/15 art. 2.2.6.1.1.7, par. 2), aquella de otorgamiento de licencia de construcción con fundamento en las normas con que se expidió la licencia de urbanización o de parcelación (Dto. 1077/15 art. 2.2.6.1.1.7, par. 4), y otras como la prórroga y la revalidación de licencias urbanísticas (Dto. 1077/15 arts. 2.2.6.1.2.4.1 y 2.2.6.1.2.4.3), criterio que es literalmente garantizado por cuenta del principio de seguridad jurídica en el ordenamiento del territorio.

Comparte este Ministerio el criterio jurídico relacionado con que los actos administrativos previamente referidos no son configuradores de derechos adquiridos, pero, eso sí, constituyen y consolidan situaciones jurídicas de contenidos particular y concreto que deben ser claramente garantizadas.

En cuanto a las “otras actuaciones”, al anterior criterio puede predicarse respecto de aquellas que, por sus efectos, constituyan situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, pues algunas de ellas no conllevan dicha implicación legal.



2021EE0022836



Por último, resulta necesario destacar lo dispuesto por el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, previamente citada, que establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

Conforme a todo el análisis anterior, resulta posible concluir que los actos administrativos en firme que crean aquellas situaciones jurídicas consolidadas a las que se hizo referencia, permiten el ejercicio de aquellos derechos que otorgan durante su vigencia, siempre que no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aún si las normas urbanísticas sobre las cuales fueron otorgados hayan resultado, por su parte, declaradas inexequibles, o anuladas o suspendidas por esta misma última jurisdicción.

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28<sup>1</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el marco de las competencias establecidas para esta Dirección por el Decreto Ley 3571 de 2011, relacionadas con las funciones de formulación de políticas y orientación de procesos de desarrollo territorial, con fundamento en las cuales se emiten conceptos de carácter general sin abordar asuntos particulares ni concretos.

Cordialmente,

**CAMILO ANDRÉS QUIROZ HINOJOSA**  
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: N. Uribe

Revisó: D. Cuadros / D. Villa

<sup>1</sup> Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.