



Bogotá D.C.,

ASUNTO: 2022ER0063936 y 2022ER0063883 – Implementación y control – Licencias urbanísticas – Procedimiento.

Cordial saludo,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió la comunicación relacionada en el asunto, mediante la cual realiza una consulta que se expresa en los siguientes términos:

“1-. El Municipio de Fusagasugá, bajo que parámetros legales puede imponer la suspensión de licencia de construcción sobre 81 predios que componen la urbanización Bosques del Marqués, invocando que fue autorizado por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

Solicito al Ministerio de Vivienda, se aclare si un municipio puede ordenar la suspensión del trámite de licencias de construcción, a pesar que conforme al Artículo 84 de la Constitución Política es perentorio en señalar que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio” (Sic)

De inicio, 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 lo tanto, los conceptos emitidos por este Ministerio abordan las consultas planteadas de manera general frente a lo dispuesto en la normativa nacional vigente y no tienen la finalidad de aplicarse a casos concretos, pues dichas situaciones particulares deben ser resueltas por las respectivas autoridades municipales, departamentales y nacionales dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

Así, entonces, dentro del marco conceptual del criterio general de política pública de ordenamiento del desarrollo físico del territorio, respecto de sus diversas consultas realizamos algunos precisiones, así:



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

1. (...)

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.

(...)

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.

(...)

7. El Gobierno Nacional establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias, según su clase. En todo caso, las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite, y los municipios y distritos no podrán establecer ni exigir requisitos adicionales a los allí señalados.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por su parte, el Decreto 1077 de 2015, establece el procedimiento administrativo que debe surtirse como consecuencia del ejercicio de un derecho de petición de licencia urbanística y para los efectos de su expedición y sus eventuales modificaciones, lo cual se dispone en su Libro 2, Parte 2, Título 6, Capítulo 1, Sección 2 a partir del artículo 2.2.6.1.2.1.1 y subsiguientes.

Los documentos requeridos para la estructuración en debida forma de la solicitud de licencia urbanística, están dispuestos en las resoluciones 0462 y 0463 de 2017, modificadas respectivamente por las resoluciones 1025 y 1026 de 2021, expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Conforme a las referencias legales aludidas, es dable concluir que una vez se cumplan los requisitos formales, procedimentales y sustanciales ante la autoridad competente para la expedición de licencias urbanísticas, las mismas deben ser otorgadas.

De otra parte, cabe señalar que ni la ley 388 de 1997 ni el procedimiento especial contenido en el Decreto 1077 de 2015, prevén disposición alguna que contemple la figura jurídica administrativa de la “suspensión” como alternativa legal posible en desarrollo del procedimiento de otorgamiento o denegación de una petición de licencia urbanística.

Por otra parte, y abordando otro “momento jurídico” a aquel de la petición y trámite administrativo para la expedición de una licencia urbanística, resulta oportuno valorar la



figura de la “suspensión” como opción jurídica frente al acto administrativo otorgado y ejecutoriado, respecto de lo cual es imperativo abordar la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en sus artículos 88 y 89 dispone 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.

ARTÍCULO 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, **los actos en firme** serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, **puedan ejecutarlos de inmediato**. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. (...)” (Resaltado y subrayado fuera de texto).

Por consecuencia, frente a un acto administrativo en firme, es decir, debidamente ejecutoriado (lo que incluye las licencias urbanísticas), sólo se predica la figura de la suspensión como consecuencia de una decisión judicial.

“2-. Puede el Municipio de Fusagasugá, solicitar obras de mitigación del riesgo en el 2018 con posterioridad a la ejecución total de la licencia de urbanismo otorgada en el 2013 tal como consta en la entrega de cesiones, vías, etc. al municipio efectuadas en el año 2016, ordenando tramitar una licencia de modificación de urbanismo sobre una licencia ya ejecutada? En caso afirmativo cual sería la licencia por solicitar para el caso que nos ocupa.

Revisada la normatividad vigente, no encontramos una norma que indique qué hacer en este tipo de casos, ya que, si se radicara la solicitud de licencias ante las Curadurías Urbanas de Fusagasugá, estas seguramente rechazarán el trámite por no estar contemplado en el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, por existir un vacío normativo solicitamos al MINISTERIO DE VIVIENDA, se nos informe como proceder en este caso.

(...)

4-. Es viable jurídicamente que se exija por parte del Municipio de Fusagasugá, que de mi parte se tramite una Licencia de modificación de urbanismo para obras de mitigación ante las Curadurías Urbanas de ese municipio, con posterioridad a la ejecución total de la licencia de urbanismo inicialmente otorgada y ejecutada por ese ente territorial.

De no ser viable, como se debe proceder en este caso cuando revisada la normatividad vigente, no existe una licencia específica para obras de mitigación solicitadas con posterioridad a la ejecución de la licencia de urbanismo.”

Se destaca que los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas para cada clase y modalidad se encuentran actualmente establecidos en la



Resolución 0462 de 2017 emitida por este Ministerio y modificada por la Resolución 1025 de 2021.

Respecto al trámite de licencias, el literal “d” del artículo 2 de la referida resolución (documentos adicionales para la licencia de urbanización), menciona lo siguiente:

*“Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, **se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas urbanizaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones**, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo. En estos estudios deberá incluirse el diseño de las medidas de mitigación y serán elaborados y firmados por profesionales idóneos en las materias, quienes conjuntamente con el urbanizador serán responsables de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras de mitigación. **En todo caso, las obras de mitigación deberán ser ejecutadas por el urbanizador responsable o, en su defecto, por el titular durante la vigencia de la licencia**”.* (Énfasis fuera de texto original).

Conforme a esta disposición, el momento para exigir los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, es con la revisión de documentos de radicación de la licencia de urbanización o, en su defecto, en el acta de observaciones, de tal manera que, al estar definidas las acciones de mitigación, estas puedan ejecutarse dentro de la vigencia de la licencia como una obligación del urbanizador.

Una vez verificadas las normas del Decreto 1077 de 2015, no se observa que exista un procedimiento urbanístico que le permita a las autoridades exigir acciones de mitigación de riesgos a una licencia de urbanización otorgada en el año 2013.

Bajo los anteriores supuestos, es importante que los municipios y distritos lideren los procesos de mitigación del riesgo entendido como *“el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, **reducirlo o controlarlo cuando ya existe**”*, siendo de la mayor relevancia que se permita la ejecución de las obras de mitigación en el menor tiempo posible y así garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la vivienda digna de los propietarios de las urbanizaciones.

La reducción del riesgo debe ser **oportuna** para permitir se garantice el derecho fundamental a la vivienda digna, el cual si bien conlleva la obligación correlativa a cargo del Estado, de intervenir impone de parte de él un actuar propositivo permitiendo la mitigación del riesgo, de tal manera que se garantice el respeto a la propiedad privada de quienes bajo el principio de confianza legítima adquirieron un bien de manera legal.

Revisada la normatividad vigente expedida por este Ministerio, no se ha regulado ningún procedimiento que permita a la autoridad encargada del estudio, trámite y expedición de licencias, modificar o suspender una licencia de urbanismo o construcción que ya se encuentra ejecutoriada.

Se concluye entonces, que el ente territorial en virtud de la Ley 1523 de 2012, por principio de protección y precaución, debe hacer cumplir todas las acciones y mecanismos para que



se restablezca, repare o reconstruyan las áreas afectadas y se evite y disminuyan las condiciones de mitigación del riesgo.

Tal y como se mencionó anteriormente, la licencia urbanística implica derechos y obligaciones que, en su condición de acto administrativo, y al no existir un procedimiento legal al respecto, solo pueden ser suspendidos o anulados por orden judicial.

“3-. De acuerdo, a la postura de la Secretaría de Planeación de Fusagasugá, la competencia para levantar la medida de suspensión de otorgamiento de las licencias de construcción a los propietarios de la urbanización, es del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres. Conforme al artículo 121 de la Constitución Política, “ Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Al respecto me permito solicitar se sirvan precisar que competencias y funciones tiene cada miembro de este consejo, para crear, aprobar, suspender trámites como el de la expedición de licencias de construcción. Así como la competencia y función para ordenar a un alcalde adoptar decisiones que faciliten la mitigación del riesgo”.

En materia de **GESTIÓN DEL RIESGO**, la Ley 1523 de 2012 dispone en sus artículos 14, 27, 28 y 29, lo siguiente:

“Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.”

“Artículo 27. Instancias de Coordinación Territorial. Créanse los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.

Artículo 28. Dirección y Composición. Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:

1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.
2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.
5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.



8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.
9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

Parágrafo 1°. Los Consejos Territoriales podrán invitar a sus sesiones a técnicos, expertos, profesionales, representantes de gremios o universidades para tratar temas relevantes a la gestión del riesgo. Así mismo, podrán convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o a personalidades de reconocido prestigio y de relevancia social en su respectiva comunidad para lograr una mayor integración y respaldo comunitario en el conocimiento y las decisiones de los asuntos de su competencia.

Artículo 29. Funcionamiento de los Consejos Territoriales. Los consejos territoriales tendrán un coordinador designado por el gobernador o alcalde, cuyo nivel jerárquico deberá ser igual o superior a jefe de oficina asesora. En todo caso, el coordinador deberá vigilar, promover y garantizar el flujo efectivo de los procesos de la gestión del riesgo.

Parágrafo 1°. En los departamentos, distritos y municipios con población superior a 250.000 habitantes, existirá una dependencia o entidad de gestión del riesgo, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3°, 6° y 75 de la Ley 617 de 2000. Si dicha dependencia o entidad existiere o fuere creada, quien la dirija, tendrá en todo caso, rango igual o superior a jefe de oficina asesora y su objetivo será el de facilitar la labor del alcalde como responsable y principal ejecutor de los procesos de la gestión del riesgo en el municipio, coordinar el desempeño del consejo territorial respectivo, y coordinar la continuidad de los procesos de la gestión del riesgo, en cumplimiento de la política nacional de gestión del riesgo y de forma articulada con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal. (...)” (Subrayas por fuera del texto original).

De otro lado, los artículos 39, 40 y 41 de la misma ley, disponen lo siguiente:

Artículo 39. Integración de la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo. Los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas hidrográficas y de planificación del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerar, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo.

Parágrafo. Las entidades territoriales en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal y departamental que, estando vigentes, no haya incluido en su proceso de formulación de la gestión del riesgo.

Artículo 40. Incorporación de la gestión del riesgo en la planificación. Los distritos, áreas metropolitanas y municipios en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la fecha en que se sancione la presente ley, deberán incorporar en sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial las consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible derivadas de la gestión del riesgo, y por consiguiente, los programas y proyectos prioritarios para estos fines, de conformidad con los principios de la presente ley.

En particular, incluirán las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y de la Ley 388 de 1997, o normas que la sustituyan, tales como los mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo, señalamiento, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenaza derivada de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicas no intencionales, incluidos los mecanismos de reubicación de asentamientos; la transformación del uso asignado a tales zonas para evitar reasentamientos en alto riesgo; la constitución de reservas de tierras para



hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.

Artículo 41. *Ordenamiento territorial y planificación del desarrollo. Los organismos de planificación nacionales, regionales, departamentales, distritales y municipales, seguirán las orientaciones y directrices señalados en el plan nacional de gestión del riesgo y contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial, en lo relativo a la incorporación efectiva del riesgo de desastre como un determinante ambiental que debe ser considerado en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, de tal forma que se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial."*

Dentro de este marco de competencias y de integración con las decisiones de ordenamiento territorial contenido en la Ley 1523 de 2012, no se evidencia facultad legal que permita, por razones de riesgo o desastre, al alcalde o a alguno de los miembros del consejo, determinar la suspensión del procedimiento administrativo de expedición de licencias urbanísticas o la suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo correspondiente.

Ahora bien, en materia de definiciones, la Ley 1523 de 2012 dispone en su artículo 4 (entre otras) las siguientes:

“Artículo 4°. Definiciones. *Para efectos de la presente ley se entenderá por:*

11. Gestión del riesgo: *Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.*

(...)

13. Intervención correctiva: *Proceso cuyo objetivo es reducir el nivel de riesgo existente en la sociedad a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos.*

14. Intervención prospectiva: *Proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevo riesgo y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población.*

15. Manejo de desastres: *Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación*



posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.

16. Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.

(...)

18. Prevención de riesgo: Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible.

(...)

21. Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.

22. Reglamentación prescriptiva: Disposiciones cuyo objetivo es determinar en forma explícita exigencias mínimas de seguridad en elementos que están o van a estar expuestos en áreas propensas a eventos peligrosos con el fin de preestablecer el nivel de riesgo aceptable en dichas áreas.

23. Reglamentación restrictiva: Disposiciones cuyo objetivo es evitar la configuración de nuevo riesgo mediante la prohibición taxativa de la ocupación permanente de áreas expuestas y propensas a eventos peligrosos. Es fundamental para la planificación ambiental y territorial sostenible. (...)” (Subrayas por fuera del texto original).

La regulación nacional, en esta última materia, no contempla la opción legal explícita de la suspensión de decisiones administrativas debidamente ejecutoriadas (como en el caso de las licencias urbanísticas como actos administrativos que crean situaciones jurídicas de carácter particular y concreto) ni de la posible inaplicación de disposiciones legales paralelas (como la Ley 388 de 1997, el Decreto 1077 de 2015 y las resoluciones 0462 y 0463 de 2017, modificadas por las Resolución 1025 y 1026 de 2021).

En atención a la situación planteada por el consultante y teniendo en cuenta que se estaría afectando a un gran número de ciudadanos propietarios de lotes de la urbanización, las autoridades territoriales, dentro del marco de sus funciones pueden realizar reuniones y mesas de trabajo para solucionar conjuntamente con los propietarios los inconvenientes causados por la ejecución de las licencias en áreas que puedan presentar riesgos o amenaza para los habitantes. Así mismo, este Ministerio, dentro del marco de las funciones



determinadas en el Decreto Ley 3571 de 2011, podría brindar apoyo técnico al respectivo municipio en los que corresponda a la aplicación de normas de ordenamiento territorial o las actuaciones urbanísticas para la concreción de este.

En los anteriores términos se da respuesta a la inquietud planteada en el radicado 2022ER0063936, haciéndole saber que los alcances del concepto son los establecidos en el artículo 28¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Atentamente,

EDGAR O. PICÓN PRADO
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: N. Uribe

Revisó: H. Rodríguez/ E. Arredondo/ J. Cabrera/ A. Martínez

¹ "Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho fundamental a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."