



Bogotá, D.C,

Arquitecto

LUIS CARLOS PARRA SALAZAR

CURADOR URBANO UNO DE BUCARAMANGA

Calle 36 No. 31-39 oficina 101 y 102 Centro empresarial Chicamocha

Correo electrónico: curaduriaurbana1@gmail.com

ASUNTO: 2022ER0050467, 2022ER0050439. Implementación y control – Reconocimiento de edificaciones – Reconocimiento general.

Cordial saludo,

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio recibió la comunicación señalada en el asunto mediante la cual plantea las inquietudes que se transcriben y resuelven a continuación en el orden que fueron planteadas, relacionadas con la expedición del Decreto 1848 de 2017, acerca de los actos de reconocimiento:

Previo al pronunciamiento sobre cada uno de los interrogantes allegados, es preciso señalar que, en el marco de las competencias establecidas 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 el proceder, legalidad y actuaciones de las autoridades territoriales.

En este sentido, los conceptos emitidos por este Ministerio abordan las consultas planteadas de manera general frente a lo dispuesto en la normatividad y no tiene la finalidad de aplicarse a casos concretos, pues dichas situaciones particulares deben ser definidas por las respectivas autoridades, en el orden municipal o distrital, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Ahora bien, establecido lo anterior, nos permitimos dar respuesta a su solicitud de la siguiente manera:

“¿La norma prohíbe el reconocimiento de edificaciones existentes cuyos desarrollos arquitectónicos culminaron después del año 2012?”

Si lo prohíbe, ¿cómo se debe obrar con las edificaciones que se culminaron después de 2012 sin haber obtenido una licencia de construcción?”

Para establecer el alcance normativo de las disposiciones contenidas en la Ley 1848 de 2017, es menester, revisar las normas que la reglamentaron, esto es, el Decreto 1333 del 2020, cuyo artículo 1 modifica el Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, dentro del cual se encuentra el artículo 2.2.6.4.1.1 el cual indica:



“ARTÍCULO 2.2.6.4.1.1 Ámbito de aplicación. El reconocimiento de edificaciones por parte del curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción, procederá respecto de desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia.

El reconocimiento de la existencia de edificaciones se podrá adelantar (i) siempre que se cumpla con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y, (ji) que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1848 de 2017. Este término no aplicará en aquellos casos en que el solicitante deba obtener el reconocimiento por orden judicial o administrativa”. (Negrilla por fuera del texto original).

Bajo el contexto normativo expedido, se puede inferir que no proceden los reconocimientos que edificaciones existentes que no hayan concluido, cinco (05) años, antes de la entrada en vigencia de Ley 1848 de 2017.

La fecha de entrada en vigencia de dicha norma corresponde al 18 de julio de 2017. En ese orden, para las edificaciones que se hayan culminado con posterioridad al 17 de julio de 2012, no proceden la expedición de actos de reconocimiento.

“Cómo se compagina esta fecha de 2012 con el contenido de la ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que señala en el artículo 138 Caducidad de la acción, el ejercicio de la función policial de control urbanístico, caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones. Es decir, si ya la acción policial de control urbano caducó, ¿qué impide que se solicite el reconocimiento?”(sic)

En primer lugar se debe destacar que el artículo 238 de la Ley 1801 de 2016 dispone lo siguiente:

“Artículo 138. Caducidad de la acción. El ejercicio de la función policial de control urbanístico, caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones”.

De esta manera, en los eventos en que se construya una edificación en un área apta para su edificación sin contar con licencia urbanística, la caducidad de la acción será de tres (3) años.

Esto nos indica que la caducidad opera sobre la oportunidad que tiene la administración pública o la policía de ejercer una acción legal sobre la citada conducta contraria al ordenamiento urbano en ese orden habiéndose cumplido el término de tres (3) años, la policía pierde el derecho de iniciar una acción legal en contra de un presunto contraventor.

Se debe también destacar que el inciso primero del artículo 226 de la misma Ley señala:

“Artículo 226. Caducidad y prescripción. Cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, no existe



caducidad de la acción policiva. La autoridad de Policía comunicará la iniciación de la actuación al personero, quien podrá pedir directamente, o por intermedio de delegado, que se le tenga como interesado en el proceso”.

Conforme a esta disposición, existen determinadas materias respecto de las cuales no existe caducidad de la acción policiva.

Contrario a lo planteado, a la función de policía, la cual es sancionar las conductas contrarias a las normas urbanísticas entre otras, la finalidad u objeto de los actos reconocimientos, es la regularización a las normas urbanísticas, buscando que una edificación se adecue a las normas urbanísticas aplicables, y posee unos requisitos que difieren de la caducidad, empezando por los términos previstos para una y para la otra.

En ese orden de ideas, la caducidad es una sanción para administración pública por no ejercer la acción policiva correspondiente cuando tuvo conocimiento de la presunta contravención y el acto de reconocimiento, es un derecho que puede ejercer quien haya construido sin licencia con el fin de adecuarse a la norma urbana, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la Ley 1848 de 2017, reglamentada en el Decreto 1077 de 2015 con su modificación efectuada mediante el Decreto 1333 del 2020.

De esta manera la ocurrencia de la caducidad no se relaciona con la posibilidad o no de solicitar el reconocimiento, en la medida que ambas son figuras con diferente naturaleza y alcance.

“Solicito indicar el sentido y alcance de la expresión "se encuentre en litigio contenido del parágrafo del artículo 6 de la Ley 1848 de 2017 y artículo 2.2.6.4.1.2 del decreto 1077 de 2015 que respectivamente contempla,*

Parágrafo. Los beneficios de esta ley no se aplicarán a los predios que se encuentren en litigio, hasta cuando se resuelvan (...)

Por todo lo anterior, resalto, la importancia de aclarar la expresión se encuentren en litigio, indicando en lo posible en cuales eventos prácticos no procedería el reconocimiento de edificaciones, por encontrarse en litigio y hasta cuándo podrían adelantarse al referirse ¿"hasta que se resuelvan"?”.

El ordenamiento jurídico no contempla una definición genérica, de la expresión “litigio” no obstante, jurídicamente, implica la existencia de una disputa legal entre dos partes y un proceso legal ante un juez, es decir que no es suficiente que exista una controversia con otro particular, sino que exista un proceso que convoque a las partes, ante un juez, buscando la resolución a favor de una de ellas.

Lo anterior encuentra sustento en el numeral 7 de la artículo 372 del Código General del Proceso y en el numeral 7 del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece como una etapa de la audiencia inicial, la cual se da una vez se ha dado el traslado de la demanda, contestación, llamamiento a garantías, presentación de excepciones previas y de mérito., etc. Tal etapa de fijación del litigio tal como lo expresa el Consejo de Estado en sentencia de fecha diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019):



“ (...) consiste en determinar de manera precisa los puntos de desacuerdo de las partes, porque en torno a estos se dirigirá la dinámica probatoria y, por ende, la resolución del conflicto. Conforme con la fijación de litigio, el juez debe identificar y formular el problema jurídico que se va a resolver en la sentencia, en el marco de las normas aplicables al caso concreto.”

Dejando claro en que consiste un litigio, se deben establecer el objeto sobre el cual debe aplicarse la frase del párrafo del artículo 6 de la ley 1848 de 2017.

Los actos de reconocimiento se otorgan como excepción a la regla general, para aquellas edificaciones que se construyeron sin licencia sobre un predio, es decir involucran la posibilidad de usar y disponer del mismo, que son elementos del derecho de propiedad.

En ese orden, los litigios a los que se refiere el artículo objeto de interrogantes, hacen referencia a litigios relacionadas con los predios objeto de la solicitud de actos de reconocimiento que pueden involucrar temáticas de posesión, titularidad del derecho de dominio, definiciones de áreas o linderos, entre otros.

Ahora bien, los actos de reconocimiento se otorgan principalmente a quienes son *“titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud. También podrán ser titulares las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 o norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando se les haya hecho entrega del predio objeto de adquisición, en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997”* según el artículo 2.2.6.1.2.1.5 del Decreto 1077 del 2015.

En este orden de ideas, la titularidad de dominio, e incluso la posesión supone que debe ser ejercida sin conflictos, por lo tanto no es dable que se otorguen autorizaciones y/o reconocimientos de edificaciones, sobre predios en los que no haya certeza jurídica sobre la titularidad de dominio o la posesión, y sobre los que no se tenga certeza su ubicación e identificación física y geográfica, por lo tanto solo podrían ser procedentes cuando se emita un fallo que resuelva de fondo el proceso jurídico cuyo objeto de la litis es el predio objeto de reconocimiento.

“¿Proceden los reconocimientos parciales, cómo se concederían, por ejemplo, en aquellos casos que parte de la construcción tuvo licencia y los nuevos desarrollos cumplen con los requisitos para su procedencia, o en aquellos eventos en los cuales parte del predio se encuentra en las situaciones en las que no procede el reconocimiento, tales como zonas de alto riesgo no mitigable, áreas o zonas de protección ambiental, entre otros? En el entendido que el decreto 1077 de 2015 en el artículo 2.2.6.4.1.2 habla de reconocimiento de edificaciones o la parte de ellas”.

En primer lugar se debe indicar que el artículo 2.2.6.4.1.1 del Decreto 1077 de 2015

“Artículo 2.2.6.4.1.1 Ámbito de aplicación. El reconocimiento de edificaciones por parte del curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias de construcción, procederá respecto de desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia”.



Se puede observar que el reconocimiento procede sobre desarrollo arquitectónicos sin especificar si corresponde sobre la totalidad de la edificación.

El artículo 2.2.6.4.1.2 del Decreto 1077 de 2015, establece específicamente las situaciones en las que no procede el reconocimiento de las edificaciones. así:

*“Artículo 2.2.6.4.1.2 De conformidad con la Ley 1848 de 2017, **no procederá el reconocimiento de edificaciones o la parte de ellas** que se encuentren localizados en:*

Las áreas o zonas de protección ambiental y el suelo clasificado como de protección de conformidad con el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, salvo que se trate de zonas sometidas a medidas de manejo especial ambiental para la armonización y/o normalización de las edificaciones preexistentes a su interior.

Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen”(negrita fuera de texto)

Conforme a lo anterior, y en la medida que la norma no señala de manera expresa que el reconocimiento deba ser sobre la totalidad de la edificación, es posible el reconocimiento parcial de las edificaciones, entre tanto sobre estas se den los presupuestos normativos previstos para su otorgamiento.

“En el caso de los predios sometidos a propiedad horizontal, que requieran solicitar licencia de construcción y evidencien que la licencia inicial no existe o no se encuentra y uno de los inmuebles de la copropiedad requiere adelantar obra, ¿debe reconocerse toda la construcción para poder otorgarse la licencia solicitada? ¿cómo operaría el reconocimiento "parcial" únicamente del inmueble que hace parte de la copropiedad, debería hacerse conforme a las áreas del reglamento de propiedad horizontal? ¿En el caso de sólo se solicite el reconocimiento de la edificación existente sin acompañarse de licencia de construcción o únicamente con el reforzamiento estructural, es requisito el radicar copia del acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal o del documento que haga sus veces, según lo disponga el respectivo reglamento de propiedad horizontal vigente?”

Los predios sometidos a propiedad horizontal, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 675 de 2001, implica que sobre el terreno que ocupan las edificaciones concurren derechos de propiedad, así como de los bienes comunes que estos hayan establecido para el uso y goce de dichos bienes:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley regula la forma especial de dominio, denominada propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad.” (Subrayado fuera de texto)

Bajo ese contexto, no puede verse de manera individual cada bien que fue levantado sobre dicho terreno, en ese orden, habiéndose asegurado que no existe licencia de construcción que



respalde la construcción de la edificación sometida a propiedad horizontal, deberá tramitarse, el acto de reconocimiento, para la totalidad del inmueble, bajo las previsiones normativas establecidas en el Decreto 1077 de 2015 que fue modificado por el Decreto 1333 del 2020.

Tal interpretación, es coherente con lo establecido en la Resolución 462 de 2017, “*Por medio de la cual se establecen los documentos que deberán acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas y de modificación de las licencias urbanísticas vigentes*”, modificada por la Resolución 1025 de 2017, que indica en el numeral 7 del artículo 5:

“7. Si la solicitud de licencia se presenta ante una autoridad distinta a la que otorgó la licencia original, se adjuntarán las licencias anteriores, o el instrumento que hiciera sus veces junto con sus respectivos planos. Cuando estas no existan, se deberá gestionar el reconocimiento de la existencia de edificaciones regulado por el Capítulo 4, Título 6, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1077 de 2015. Esta disposición no será aplicable tratándose de solicitudes de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva”.

Igualmente, de conformidad con el numeral 9. del mismo artículo de la Resolución antes anotada, se dispone que:

*“9. Cuando se trate de licencias para la ampliación, adecuación, modificación, reforzamiento estructural o demolición de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, **copia del acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal** o del documento que haga sus veces, según lo disponga el respectivo reglamento de propiedad horizontal vigente, autorizando la ejecución de las obras solicitadas. Estas licencias deberán acoger lo establecido en los respectivos reglamentos”.*

En ese orden de ideas, en caso de que la solicitud de reconocimiento vaya acompañada de reforzamiento estructural deberá aportarse al trámite, copia del acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal en el que se autorice tal intervención.

Por último, se debe tener en cuenta que cualquier intervención o autorización sobre áreas comunes que requiera de licencia urbanística requerirá de la solicitud por parte de los propietarios del área a intervenir. Tratándose de la aprobación de reconocimiento sobre la totalidad de la edificación sometida a propiedad horizontal, se requerirá en todo caso autorización de la asamblea de copropietarios o el órgano competente conforme al reglamento de propiedad horizontal,

El presente pronunciamiento se emite en los términos del artículo 28¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Atentamente,

EDGAR O. PICÓN PRADO
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: M. Chaparro
Revisó: H. Rodríguez/ E. Arredondo/ D. Villa/ A. Martínez

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