



RESOLUCIÓN N°

1 1 2 3

26 MAYO 2010

*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

## LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades legales, en especial de las conferidas por el artículo 4º, literal n del Decreto Distrital 550 de 2006; el artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006 derogado por el artículo 43 del Decreto 1460 de 2010; artículo 1º del Decreto Distrital 191 de 2006, los artículos 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y teniendo en cuenta los siguientes,

### ANTECEDENTES

**I-** Que el 13 de agosto de 2008, la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. expidió la licencia de construcción LC 08-4-0733, en la modalidad de obra nueva, a la sociedad ILOPANGO S.A., representada legalmente por el doctor ÁLVARO PELÁEZ ARANGO identificado con la cédula de ciudadanía 14.210.148, para el predio ubicado en la calle 142 No. 6 – 18 (actual) de la Urbanización La Cañada, Localidad de Usaquén de la ciudad de Bogotá, D.C. (folios 297 a 302).

**II-** Que el 21 de enero de 2010, mediante escrito radicado 1-2010-02058, el doctor MARCELINO SÁNCHEZ CASTRO, Personero Delegado para el Medio Ambiente y el Desarrollo Urbano, solicitó ante esta entidad revocatoria directa de la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C., para el precitado predio, esgrimiendo los siguientes argumentos (folios 370 a 395):

Considera que la referida licencia de construcción vulnera el ordenamiento territorial y atenta contra el interés público o social, por la invasión de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental de la quebrada La Cañada en un área de 49.8 metros cuadrados, donde se ubica parcialmente una de las edificaciones, hecho a que se refiere el concepto técnico 21622 proferido por la Secretaría Distrital del Ambiente, del 7 de diciembre de 2009, toda vez que esta zona está destinada principalmente a la restauración ecológica y la construcción de infraestructura para uso público, defensa y control del sistema hídrico.

**III-** Que el 19 de febrero de 2010, la Dirección de Trámites Administrativos de la entidad inició el trámite de revocatoria directa y convocó al titular de la licencia urbanística citada, para que si lo consideraba pertinente, otorgara el consentimiento para revocar de manera directa el acto administrativo y se hiciera parte en la actuación administrativa (folios 385 a 386).

**IV-** Que el 17 de marzo de 2010, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá a través del radicado 1-2010-11371 informó a esta entidad que según las funciones asignadas en el POT, realizó el estudio técnico que propuso la zona de ronda y la zona de manejo y preservación ambiental de la quebrada La Cañada, el cual fue remitido a la Secretaría Distrital de Ambiente, para lo cual señaló que "... la delimitación



**Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.**

de la quebrada La Cañada fue adoptada mediante Resolución No. 8726 del 9 de Diciembre de 2009, de la Secretaría Distrital de Ambiente, "Por medio de la cual se adopta el acotamiento de la zona de ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de la Quebrada La Cañada (...) Teniendo en cuenta que la Secretaría Distrital de Ambiente, como autoridad ambiental en el Distrito Capital fue quien determinó que el Proyecto Rincón de la Cañada se encuentra invadiendo parcialmente la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA) del referido cuerpo de agua, le sugerimos dirigir cualquier inquietud sobre el particular a esa Secretaría" (folio 396).

**V-** Que el 18 de marzo de 2010, con el radicado 1-2010-11579 la Curadora Urbana 4 de Bogotá, D.C. precisó a esta Secretaría que la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008 "respetó a cabalidad las precisiones cartográficas realizadas por la entidad competente E.A.A.B. así como las normas urbanísticas de edificabilidad y estructura vigentes" (folio 397).

**VI-** Que el 19 de marzo de 2010, con radicado 1-2010-11790 el doctor OSCAR DAVID ACOSTA IRREÑO, en su condición de apoderado de ILOPANGO S.A., sociedad titular de la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008 objeto de estudio de revocatoria, manifestó que no otorga el consentimiento para obtener la revocatoria directa de la misma, solicitó a la Secretaría Distrital de Planeación no revocarla y presentó sus argumentos en defensa de la legalidad de dicho acto administrativo (folios 437 a 493).

**VII-** Que el 14 de mayo de 2010, la Dirección de Defensa Judicial de la Subsecretaría Jurídica informó que la Secretaría Distrital de Planeación no ha sido notificada de auto admisorio de demanda contra la licencia de construcción objeto de estudio, previa consulta realizada en el Sistema de Información de Procesos Judiciales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., -SIPROJ- (folio 502).

## RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

**1. Competencia de la Secretaría Distrital de Planeación para avocar y decidir el trámite de revocatoria directa de la licencia de construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.**

El parágrafo 1º del artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006, derogado por el artículo 43<sup>3</sup> del Decreto 1469 de 2010 otorga a los curadores urbanos y a los alcaldes municipales o distritales o sus delegados, la

<sup>3</sup> "Artículo 43. De la revocatoria directa. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo con las precisiones señaladas en el presente artículo:

1. Son competentes para adelantar la revocatoria directa de las licencias, el mismo curador que expidió el acto o quien haya sido designado como tal mediante acto administrativo de manera provisional o definitiva, o el alcalde municipal o distrital o su delegado.

2. Podrán solicitar la revocatoria directa de las licencias los solicitantes de las mismas, los vecinos colindantes del predio objeto de la solicitud así como los terceros y las autoridades administrativas competentes que se hayan hecho parte en el trámite.

3. Durante el trámite de revocatoria directa el expediente quedará a disposición de las partes para su consulta y expedición de copias y se deberá convocar al interesado, y a los terceros que puedan resultar afectados con la decisión, con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos. Para el efecto, desde el



*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

decisión de fondo de los trámites de revocatoria directa de los actos administrativos que otorguen o nieguen licencias urbanísticas.

A través del Decreto 191 de 2006, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. asignó a esta entidad la competencia para conocer, tramitar y resolver, de oficio o a solicitud de parte, las revocatorias directas de los actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos de Bogotá otorgan o niegan licencias urbanísticas. En consecuencia, la Secretaría Distrital de Planeación es competente para estudiar y decidir la presente actuación.

## **2. Legitimidad para solicitar la revocatoria directa de actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos otorgan o niegan licencias urbanísticas.**

En relación con este aspecto, el parágrafo 2 del artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006<sup>4</sup>, vigente para el momento de la solicitud de la revocatoria directa establece:

“(…)

**Parágrafo 2. Podrán solicitar la revocatoria directa** de los actos por medio de los cuales se resuelven las solicitudes de licencias urbanísticas, los solicitantes de las licencias, los vecinos colindantes del predio objeto de la solicitud, los terceros que se hayan hecho parte en el trámite y **las autoridades administrativas competentes**.” (Negrilla e interlineado fuera del texto original).

En el presente caso, se advierte que quien presentó la solicitud de revocatoria directa contra la Resolución LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008 es el Personero Delegado para el Medio Ambiente y el Desarrollo Urbano. Al respecto, se observa que la Personería de Bogotá D.C. al cumplir con la misión de actuar como garante y defensora de los intereses de la ciudad, debe vigilar la aplicación de las normas urbanísticas. En consecuencia, se encuentra legitimado para solicitar la revocatoria que nos ocupa, toda vez que se trata de una autoridad administrativa.<sup>5</sup>

---

*inicio de la actuación, se pondrán en conocimiento, mediante oficio que será comunicado a las personas indicadas anteriormente, los motivos que fundamentan el trámite. Se concederá un término de diez (10) días hábiles para que se pronuncien sobre ellos y se solicite la práctica de pruebas.*

4. Practicadas las pruebas decretadas y dentro del término previsto por el Código Contencioso Administrativo para resolver el trámite, se adoptará la decisión.

5. El término para resolver las solicitudes de revocatoria directa es de tres (3) meses contados a partir del día siguiente de la fecha de presentación de la solicitud. Vencido este término sin que se hubiere resuelto la petición, se entenderá que la solicitud de revocatoria fue negada.

6. No procederá la revocatoria directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.

<sup>4</sup> Modificado por el artículo 43 del Decreto 1469 de 2010.

<sup>5</sup> Acuerdo 34 de 1993 “(…) 4. Personería Delegada para el Medio Ambiente y el Desarrollo Urbano.

4.1. Velar por la defensa de los bienes fiscales, los de uso público, los integrantes del patrimonio histórico y el amoblamiento urbano de Distrito y demandar de las autoridades competentes las medidas necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público.

2. Vigilar porque en el Distrito Especial, las obras de desarrollo urbanístico cumplan con las normas y no lesionar los intereses comunes.



*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

Sobre este punto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al estudiar el tema de la revocatoria directa de las licencias urbanísticas y la legitimidad para solicitarla, conceptuó:

*"(...) Tratándose de normas de orden público, como son las contenidas en los actos administrativos que otorgan o niegan licencias urbanísticas, el concepto "interés de parte" debe interpretarse con un alcance mayor, en concordancia con la finalidad socio política intrínseca a toda expresión de voluntad del Estado, incluso distinguiendo si el acto es general (dirigido a la comunidad con efectos erga omnes<sup>6</sup>), particular (dirigido a un sujeto individual o colectivo identificado con efectos particulares), condición (dirigido a un sujeto individual o colectivo identificado para situarlo en una situación jurídica general preexistente) o mixto (dirigido a un sujeto individual o colectivo identificado con efectos para una pluralidad identificable); y diferenciando también si la revocación es por ilegitimidad (causas contrarias a derecho) o por mérito (conveniencia u oportunidad).*

*En efecto, en la revocación por razones de oportunidad o conveniencia, la valoración del interés público corresponde inicial y fundamentalmente a la autoridad estatal, lo que hace que normalmente ésta opere de oficio. Cuando la revocación es por motivos de ilegitimidad y se trata de un acto general, la solicitud la puede formular cualquier persona, no así en tratándose de actos particulares, en cuyo caso la petición de revocación debe provenir del administrado afectado con la decisión, sin perjuicio de que la administración pueda hacerlo de oficio.*

*Sin embargo, tratándose de actos de carácter particular pero con efectos inmediatos de carácter general, (clasificación mixta), como son las regulaciones urbanísticas, el interés no sólo lo tienen los titulares de la licencia, sino los vecinos del predio objeto de la solicitud, y claro es, las autoridades administrativas encargadas de vigilar y controlar el cumplimiento del plan de ordenamiento territorial y de las normas urbanísticas." (Negrillas e interlineado fuera del texto original)<sup>6</sup>*

### 3. Oportunidad

El Código Contencioso Administrativo dispone como requisito de procedibilidad tendiente a la admisión de la solicitud de revocatoria directa, que se presente en relación con actos administrativos expedidos por autoridad competente, respecto de los cuales el solicitante no haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.

En el caso que nos ocupa, revisado el expediente que dio origen a la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C., se estableció que no se interpusieron los recursos de la vía gubernativa contra el citado acto, según el Sistema Automático de Trámites de la entidad –SAT–.

4.3. Vigilar que las entidades distritales facultadas para otorgar los permisos o licencias para construcción y planes de urbanismo y vivienda, cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias (...).

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil; Consejero ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. 2 de junio de 2005. Radicación número: 1643.



*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

De igual manera, la misma reúne las condiciones necesarias para ser estudiada, como quiera que la Secretaría Distrital de Planeación no ha sido notificada del auto admisorio de demanda contra la resolución objeto de estudio, de acuerdo con la constancia emitida por la Dirección de Defensa Judicial de la Subsecretaría Jurídica, una vez consultado el Sistema de Información de Procesos Judiciales - SIPROJ del 14 de mayo de 2010 (folio 502).

#### **4. Análisis sobre la revocatoria directa de las licencias urbanísticas**

##### **4.1 La teoría general de la revocatoria de los actos administrativos**

El Decreto Ley 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, consagra en su Título V la figura jurídica de la revocatoria directa, como un mecanismo que permite a la propia administración, de oficio o a solicitud de parte, la revisión de sus propios actos.

En su artículo 69, se enuncian de manera taxativa las causales por las cuales pueden ser revocados los actos administrativos, así:

"(...)

***ARTÍCULO 69.** Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

(...)"

Se constituye así la revocatoria directa, como una prerrogativa de la administración para volver sobre sus propios actos y retirarlos del mundo jurídico, si se presenta alguna de las causales anteriormente enunciadas.

En palabras de la Corte Constitucional, la revocabilidad es una de las características propias del acto administrativo, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras a asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social. Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, SENTENCIA T-347/94, 3 de agosto de 1994.



*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

En una consagración del principio de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto, que ya se encontraba presente en el artículo 21 del Decreto 2733 de 1959, el artículo 73 del CCA establece límites a la potestad revocatoria de la administración, supeditándola a la existencia del consentimiento escrito y expreso de su respectivo titular. Agrega además la norma, dos excepciones a la intangibilidad de esta clase especial de actos, habilitando a la administración para revocarlos unilateralmente, aún cuando no medie el consentimiento escrito y expreso del titular, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69 o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

#### **4.2. En cuanto a la posibilidad de revocar directamente la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.**

En relación con la posibilidad de revocar actos administrativos que tengan efectos particulares y concretos, el artículo 73<sup>8</sup> del C.C.A. expresa que tales actos no pueden ser objeto de revocatoria, sin contar con el consentimiento expreso y escrito de sus titulares; sin embargo, el inciso segundo del citado artículo, por excepción, prevé esa posibilidad sin el precitado beneplácito, en los siguientes eventos:

- Cuando resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo<sup>9</sup>, si se dan las causales previstas en el artículo 69<sup>10</sup> del C. C. A.
- **Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.**

En relación con las excepciones consagradas en el inciso segundo del artículo 73 del C.C.A, la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado mediante sentencia de interés jurídico<sup>11</sup>, expresó:

"(...)

*La interpretación que hizo la Sala del artículo 73 del C. C. A. sólo contempló la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de carácter particular y*

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales." (Negrillas y subrayas fuera de texto).

<sup>9</sup> Previsto en el artículo 41 del C. C. A.: "ARTÍCULO 41. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. ... Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación. ... El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74." (Negrillas y subrayas fuera de texto)

<sup>10</sup> "ARTÍCULO 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: ... 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. ... 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. ... 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."

<sup>11</sup> Consejo de Estado - Consejero Ponente Dra.: ANA MARGARITA OLAYA FORERO - Fecha: Julio 16 de 2002- No. de Rad.: 1J-029-02.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.

concreto sin el consentimiento del particular, cuando se derive del silencio administrativo positivo, planteamiento que revisa la sala en esta oportunidad, pues una nueva lectura del citado artículo 73 del decreto 01 de 1984 permite ampliar el alcance que otrora (sic) señaló esta corporación y llegar a una conclusión diferente.

(...)

Nótese que en el inciso 2º de dicha norma, el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. No de otra manera podría explicarse la puntuación de su texto. Pero además como se observa en este mismo inciso 2º y en el 3º, el legislador, dentro de una unidad semántica, utiliza la expresión "actos administrativos", para referirse a todos los actos administrativos, sin distinción alguna.

Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C. C. A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento.

(...)

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A...)

De la lectura del extracto transcrito, puede inferirse que es claro que aunque nuestra legislación consagra el principio de inmutabilidad de los actos de contenido particular y concreto, la administración ostenta la facultad de retirar del ordenamiento jurídico dichos actos sin el consentimiento escrito y expreso de su





*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

respectivo titular, restringida estrictamente a la ocurrencia de los dos (2) eventos mencionados anteriormente.

Cuando el acto ocurre por medios ilegales, de conformidad con los anteriores pronunciamientos jurisprudenciales, **debe tratarse de una maniobra fraudulenta, de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita, debidamente probada**, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico. Luego entonces, no se trata de situaciones en las cuales la autoridad pública pueda intuir o sospechar la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que se revoca, ni tampoco del acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la Ley.

El principio de inmutabilidad o intangibilidad de los actos administrativos de contenido subjetivo consagrado en el artículo 73 del CCA, encuentra su fundamento en el principio de seguridad jurídica, en el respeto de los derechos adquiridos, en la presunción de legalidad y en el principio de buena fe que debe reinar en las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Sólo cuando es evidente el despliegue de **una conducta ilícita**, que además de romper con la legalidad del acto, haya defraudado la buena fe que se presume en el obrar del particular frente a la administración, podrá ésta, aún sin el consentimiento escrito y expreso de aquel, invalidar el acto y retirarlo del mundo jurídico, ya que en este evento es claro que no habrá lugar a la consolidación de derechos, ni tampoco a la protección de la confianza legítima.

Por lo anterior, la administración solamente puede revocar un acto administrativo sin el consentimiento expreso y escrito del titular de los derechos de carácter particular y concreto reconocidos en él, cuando del estudio de la actuación administrativa se infiera sin lugar a dudas que la expedición del acto ocurrió por alguno de los vicios de la voluntad, esto es, error, fuerza o dolo, bien que recaiga sobre el objeto de la actuación o respecto de cualquiera de los sujetos que en ella intervinieron.

Esta tesis fue igualmente acogida por el Consejo de Estado en la Sentencia 76001-23-24-000-1998-1688-01-13316, Consejero Ponente Germán Ayala Mantilla, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del 11 de marzo de 2004.

También la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha precisado que ante el acto administrativo de carácter particular y concreto, obtenido con base en actuaciones fraudulentas, la administración tiene la facultad de revocarlo directamente, sin el consentimiento del particular:

- Fallo proferido el 28 de junio de 2001 en el proceso mediante el cual se examinó la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 5 de la Ley 190 de 1995:

"(...)

*Es decir que para esta Corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración, amén de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado*





*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

*consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme, salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular.*

*En una circunstancia de manifiesta ilegalidad, sin embargo, la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias.*

*El acto administrativo que así lo declare deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio.*

*Al respecto la Corte constata que de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, ya sea que la revocatoria proceda con o sin el consentimiento del particular, ésta está sometida en todo caso al procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo*

*(...)” (Subrayado fuera de texto).*

En síntesis, según la tesis desarrollada jurisprudencialmente, es posible para la administración la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento de su respectivo titular, cuando sea evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, teniendo en cuenta las siguientes connotaciones:

- Se trate de eventos en que la expresión de la voluntad del Estado haya nacido viciada por violencia, error o dolo.
- La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado. Ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, que haya ocurrido de manera ilícita puede considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento.
- El hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración, del administrado o de un tercero, pues en eso la Ley no hace diferencia.
- El medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente.
- Debe adelantarse previamente, el procedimiento establecido en el artículo 74 del C.C.A.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> “ARTÍCULO 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En



*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

- La ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada.

Conforme a lo anterior, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, han sido unívocas al considerar que ante la existencia de medios ilegales o ante la presencia de una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita, la administración debe proceder a la revocatoria unilateral del acto administrativo particular y concreto, aún sin el consentimiento de su respectivo titular.

De otra parte, es importante tener en cuenta que la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, frente a la zona de ronda hidráulica y la de Manejo y Preservación Ambiental de la quebrada La Cañada señaló *"....Si bien es cierto que la Quebrada La Cañada, ocupa parte del predio objeto de solicitud de licencia, es conveniente precisar que la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Bogotá definió las coordenadas de la zona de Ronda Hidráulica y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental de la Quebrada, coordenadas que fueron respetadas a cabalidad, tal como consta en el Acta suscrita por Sandra Esther Gaitán Hidalgo, funcionaria de la EAAB, en la cual se dejó consignado expresamente que el proyecto arquitectónico no afecta la zona de manejo y preservación ambiental de la Quebrada La Cañada"* (Negrilla fuera de texto).

Revisado el expediente 08-4-0227 de la citada curaduría urbana, se verificó que en efecto mediante el radicado 38531 del 13 de noviembre de 2009, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, D.C. le informó en relación con la delimitación de la quebrada La Cañada:

*"1. Mediante el oficio No. 24100-2008-0741 del 8 de abril de 2008 (...), se le informó a la curaduría urbana No. 4, que los estudios de delimitación de la quebrada La Cañada se habían remitido a la autoridad ambiental para su adopción oficial, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 101 del Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito (Subrayado fuera de texto).*

*2. El concepto dado en dicha comunicación, fue ratificado en nuestro oficio No. 24300-2009-2360 del 23 de septiembre de 2009, del cual se remitió copia a la curaduría urbana No. 4 y a la Secretaría Distrital de Ambiente, manifestando que "dado que la delimitación de la quebrada La Cañada no ha sido aprobada mediante Acto Administrativo, se deben aplicar los criterios precautelatorios que disponga la Secretaría Distrital de Ambiente como autoridad ambiental, como medida provisional, mientras se adopta la delimitación oficial de este cuerpo de agua" (Subrayado fuera de texto).*

*3. Desconocemos cual haya sido la actuación administrativa que llevó a la Secretaría Distrital de Ambiente a manifestar según lo expresado en su oficio de la referencia, que "49.8 metros cuadrados se encuentran dentro de la ronda hidráulica y la zona de preservación ambiental de la quebrada La Cañada" (folio 454, carpeta 3).*

---

*el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.*

*El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca."*



26 MAYO 2010

*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

El concepto técnico 21622 del 7 de diciembre de 2009, aprobado por la Secretaría Distrital de Ambiente que motiva la solicitud de revocatoria directa de la Personería de Bogotá D.C. contra la licencia de construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C., estableció:

*"(...) Con los planos arquitectónicos del proyecto Rincón de la Cañada suministrados por la constructora y con el Plano 09 del estudio de alinderamiento de la quebrada La Cañada, presentado por la EAAB-ESP a esta Secretaría mediante radicado 2005ER46271 del 14/12/05, se procedió a replantear sobre planos el proyecto (Subrayado fuera de texto).*

*Como resultado del cruce de dicha información, se generó la figura 2, en la cual se superpone el plano 09 del estudio de alinderamiento de la EAAB-ESP con los planos suministrados por la constructora (Subrayado fuera de texto).*

De los documentos allegados por el apoderado del titular de la licencia de construcción, se advierte que el 22 de diciembre de 2009, el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente de la Secretaría Distrital de Ambiente mediante la Resolución 8726 adoptó el acotamiento de la zona de ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de la quebrada La Cañada.

Así mismo, el apoderado de la sociedad titular de la licencia de construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008 acompañó copia del oficio del 18 de diciembre de 2009, con radicado 2009EE56322, mediante el cual la Secretaría Distrital de Ambiente informó a URBE CAPITAL que *de acuerdo con la cartografía entregada por la Empresa de de (sic) Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para el estudio de alinderamiento de la quebrada La Cañada y con la información entregada por la constructora URBE CAPITAL S.A., el proyecto Rincón de la Cañada, ubicado en la Calle 142 No. 6-18, Lote 7, etapa III de la urbanización Bosques de La Cañada, invade parcialmente la Zona de Manejo y Preservación de la Quebrada La Cañada en un área de 49.8 m2.* (subrayado fuera de texto).

De lo anterior, se establece que para el 13 de agosto de 2008, fecha de expedición de la licencia de construcción LC 08-4-0733, no era posible para la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C., tener en cuenta el acotamiento de la zona de ronda hidráulica ni de la de manejo y preservación ambiental realizado por la Secretaría Distrital de Ambiente a través de la Resolución 8726 del 9 de diciembre de 2009, ni podía considerar el requerimiento efectuado a la sociedad titular por esa misma Secretaría según el radicado 2009EE56322 del 18 de diciembre de 2009, como quiera que para la fecha de radicación del trámite, la curadora urbana tuvo en cuenta las coordenadas establecidas por la EAAB- ESP en el oficio 24100-2008-0741 del 8 de abril de 2008 (folio 466 del expediente 08-4-0227 de la Curaduría Urbana 4 de Bogotá, D.C.).

Corroboró lo anterior, lo señalado por la Curadora Urbana 4 de Bogotá, D.C. en su comunicación a esta entidad con radicado 1-2010-11579 al señalar que la licencia de construcción objeto de estudio<sup>13</sup>, *"respetó a cabalidad las precisiones cartográficas realizadas por la entidad competente E.A.A.B., así como las normas urbanísticas, de edificabilidad y estructurales vigentes"*.

<sup>13</sup> Es preciso aclarar que para el momento de expedición del presente acto administrativo, la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2010 se encuentra vigente.



*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

Corroborar lo anterior, lo señalado por la Curadora Urbana 4 de Bogotá, D.C. en su comunicación a esta entidad con radicado 1-2010-11579 al señalar que la licencia de construcción objeto de estudio<sup>13</sup>, “*respetó a cabalidad las precisiones cartográficas realizadas por la entidad competente E.A.A.B., así como las normas urbanísticas, de edificabilidad y estructurales vigentes*”.

En consecuencia, no es dable afirmar o deducir que la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, sea producto o resultado de la ocurrencia de un acto ilícito que haya influido en la libre manifestación de la voluntad de la Curadora Urbana 4 de la ciudad. Requisito señalado en el inciso 2º del artículo 73 ibídem, para revocar directamente los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento expreso y escrito del titular.

Así las cosas, no se evidencia que la licencia de construcción aquí estudiada haya sido fruto de medios ilegales, porque de acuerdo con los antecedentes aludidos no se advierte que en su otorgamiento exista causal suficiente para que se proceda a su revocatoria directa, sin contar con el consentimiento expreso y escrito de su titular, toda vez que lo allí examinado no puede calificarse como conductas dolosas con identidad de medios ilegales.

En conclusión, en aplicación de las normas citadas y de la jurisprudencia transcrita, en el presente caso, no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo para la revocación de un acto administrativo de carácter particular y concreto, toda vez que:

1. La licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C., no fue el resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo.
2. No fue otorgado el consentimiento por parte de su titular para proceder a revocarla;
3. En la actuación que la Curadora Urbana 4 de Bogotá, D.C. adelantó para expedir dicha licencia, no existe prueba alguna que permita evidenciar, una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita de la administración o del particular interesado, razones todas para determinar que no es procedente la revocación directa de la citada licencia.

No obstante lo anterior, considerando el precitado oficio del 18 de diciembre de 2009, mediante el cual la Secretaría Distrital de Ambiente informó a la sociedad URBE CAPITAL que el predio objeto de la licencia de construcción (...) *invade parcialmente la Zona de Manejo y Preservación de la Quebrada La Cañada en un área de 49.8 m<sup>2</sup>*, y como quiera que las quebradas se encuentran comprendidas en el sistema hídrico de la estructura ecológica principal del Distrito Capital, conforme lo dispone el artículo 76 del Decreto Distrital 190 de 2004<sup>14</sup>, esta entidad revisará la pertinencia de iniciar las acciones judiciales o administrativas

<sup>13</sup> Es preciso aclarar que para el momento de expedición del presente acto administrativo, la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2010 se encuentra vigente.

<sup>14</sup> “**Artículo 76 Sistema Hídrico** (artículo 11 del Decreto 619 del 2003, modificado por el artículo 76 del Decreto 469 de 2003) La Estructura Ecológica Principal en sus diferentes categorías comprende todos los elementos del sistema hídrico, el cual está compuesto por los siguientes elementos: 1. Las áreas de recarga de acuíferos. 2. cauces y rindas de nacimientos y **quebradas**. 3. cauces y rindas de ríos y canales 4. Humedales y sus rindas .5. Lagos, lagunas y embalses.” (Negrillas fuera de texto).



26 MAYO 2010

*Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC- 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.*

contra la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.

En mérito de lo expuesto,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.** Negar por improcedente la solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción LC 08-4-0733 del 13 de agosto de 2008, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C., de conformidad con las razones expuestas en la presente decisión.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar y entregar copia de la presente decisión al doctor MARCELINO SÁNCHEZ CASTRO, Personero Delegado para el Medio Ambiente y Desarrollo Urbano de la Personería de Bogotá, D.C., advirtiéndole que contra ella no procede ningún recurso de la vía gubernativa, ni revive los términos para acudir ante la jurisdicción contenciosa.


**ARTÍCULO TERCERO.** Comunicar la presente decisión al doctor OSCAR DAVID ACOSTA IRREÑO, identificado con la cédula de ciudadanía 79.488.482 de Bogotá y tarjeta profesional 71.238 del Consejo Superior de la Judicatura, apoderado de ILOPANGO S.A., sociedad titular de la licencia de construcción objeto de estudio de revocatoria directa.



**ARTICULO CUARTO.** Iniciar por parte de la Dirección de Defensa Judicial de esta entidad el análisis pertinente para demandar la licencia de construcción LC 08-4-0733 ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO QUINTO.** En firme la presente decisión, devolver el expediente a la Curaduría Urbana 4 de Bogotá, D.C.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C. a los

26 MAYO 2010  
  
MARÍA CAMILA URIBE SÁNCHEZ  
Secretaria Distrital de Planeación

Revisó: Heyby Poveda Ferro- Subsecretaria Jurídica (E)   
Clara del Pilar Giner García - Directora de Trámites Administrativos   
Proyectó: Mauricio Arévalo P. 