



## Resolución No. 1 4 8 3

11 AGO 2010

*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa contra la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén*

### LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 4º, literal n) del Decreto Distrital 550 de 2006; 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010; 1º del Decreto Distrital 191 de 2006, 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y teniendo en cuenta los siguientes,

#### ANTECEDENTES

**I.** Que el 10 de febrero de 2009, mediante la radicación 09-1-0121, la sociedad Alianza Fiduciaria S.A solicitó al Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. licencia de construcción, en la modalidad de obra nueva, demolición total y propiedad horizontal, para el predio localizado en la Transversal 1 No. 114-23/61 de la Urbanización Santa Bárbara Alta II Sector de la localidad de Usaquén, de esta ciudad (folio 2).

**II.** Que el 3 de julio de 2009, el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. otorgó a la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., la licencia de construcción LC 09-1-0408, en la modalidad de obra nueva y demolición total para dos edificios con uso de vivienda multifamiliar no VIS, con (20) apartamentos y (8) casas, en el predio antes citado (folio 181).

**III.** Que el 4 de mayo de 2010, con la radicación 1-2010-18909 la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta -Nadesba-, representada por el señor Andrés Restrepo Nieto solicitó a esta entidad la revocatoria directa de la licencia de construcción LC. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá para el predio referido (folios 416-421), argumentando que la altura "*a construir debe inscribirse dentro del perfil de la altura máxima permitida de 21.30 metros (6 pisos de 3.30 más 1.50 metros) y que debe ser paralelo a la línea de nivel 0 que parte del andén sobre la transversal 1 y termina en el andén sobre la transversal 2*".

Igualmente, adujo que incumple los 5.00 metros del antejardín sobre las calles 114 y 114 A, ya que la norma aplicable es la original, esto es el Decreto 567 de 1969 que reglamentó el plano urbanístico U 15/4-5 en el cual se establece un antejardín de 5.00 metros para los cuatro frentes.

**IV.** Que el 18 de mayo de 2010, por el oficio 2-2010-17978 la Dirección de Trámites Administrativos comunicó al señor Juan Rodríguez Ortiz representante legal de la sociedad Escalar S.A. Gerencia Inmobiliaria, en su calidad de fideicomitente del fideicomiso Santa



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

Bárbara Alta, el inicio de la actuación administrativa, con el fin que se hiciera parte en el trámite de revocatoria directa, y manifestara por escrito si otorgaba el consentimiento para su revocatoria (folio 524).

V. Que el 2 de junio de 2010, mediante memorial 1-2010-23713, el doctor Juan Manuel González Garavito, actuando como apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A, vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta, titular de la licencia de construcción objeto de solicitud de revocatoria directa, se hizo parte en el trámite y manifestó no otorgar el consentimiento para revocarla (folio 499 a 517).

VI. Que el 8 de junio de 2010, según el oficio 2-2010-21316, la Dirección de Trámites Administrativos solicitó al curador urbano remitir a esta entidad la totalidad de los planos para efectuar el análisis técnico del expediente contentivo de la licencia de construcción objeto de estudio (folio 527).

VII. Que el 10 de junio de 2010, a través del escrito con radicado 1-2010-25029, el señor Andrés Restrepo Nieto, en su condición de Presidente de la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta -Nadesba- manifestó su voluntad de desistir de la solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción LC. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009 (folio 525).

VIII. Que el 18 de junio de 2010, mediante oficio 1-2010-26044, el Personero Delegado para el Medio Ambiente y Desarrollo Urbano de la Personería de Bogotá D.C., remitió a esta entidad copia del oficio suscrito por el Subdirector de Registro Inmobiliario y el Coordinador del Grupo de Recepción de Predios y Topografía de la Defensoría del Espacio Público, en el cual se solicita intervenir ante la Secretaría Distrital de Planeación para que se estudie la viabilidad de adelantar el trámite de revocatoria directa de la licencia de construcción LC 09-1-0408 del 3 de julio de 2009 (folio 533).

IX. Que el 7 de julio de 2010, a través de la comunicación 1-2010-28858, el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. remitió a esta entidad la totalidad de los planos que integran el proyecto licenciado (folio 536).

X. Que el 12 de julio de 2010, el apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A, vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta, allegó a la presente actuación administrativa, el documento presentado ante el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público el 25 de junio de 2010 relacionado con la presente actuación. (folio 537 -544).

XI. Que el 27 de julio de 2010, mediante memorial 1-2010-31581, el doctor Juan Manuel González Garavito, actuando como apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A,



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta, titular de la licencia de construcción objeto de solicitud de revocatoria directa, nuevamente se hizo parte en el trámite de revocatoria de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, iniciado de manera oficiosa por la Secretaría Distrital de Planeación, y manifestó que no otorga el consentimiento para revocarla.(folio 545 a 570 ).

### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### **1. Competencia de la Secretaría Distrital de Planeación para avocar y decidir el trámite de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 09-1-0408 del 3 julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C.**

El parágrafo 1º del artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006, sustituido por el artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010, norma vigente para la época de expedición de la licencia de construcción objeto de estudio, otorgaba a los curadores urbanos y a los alcaldes municipales o distritales o sus delegados, la decisión de fondo de los trámites de revocatoria directa de los actos administrativos que otorguen o nieguen licencias urbanísticas.

Por su parte, el artículo 2º del Decreto Distrital 191 de 2006 asignó al entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación, la competencia para conocer, tramitar y resolver, de oficio las revocatorias directas de los actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos de Bogotá otorgan o niegan licencias urbanísticas. La norma citada, dispone:

*"Artículo 2- De la Revocatoria Directa de oficio. Asignar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital D.A.P.D., la competencia para conocer, tramitar y resolver de oficio la revocatoria directa de los actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos de Bogotá D.C. otorguen o nieguen licencias urbanísticas".*

En ese orden, esta entidad es competente para estudiar y decidir de oficio, la revocatoria directa de la referida licencia de construcción.

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

Sobre este aspecto, el parágrafo 2º del artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006, subrogado por el artículo 43 del Decreto 1469 de 2010, vigente para el momento de expedición



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

de la licencia de construcción LC. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, modificada por la resolución RES 09-1-0505 del 1º de octubre de 2009, establecía:

*"Artículo 37. De la revocatoria directa. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables en su totalidad las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo.*

*(...)*

***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.**" (Negrillas fuera del texto original).*

De igual forma, el parágrafo del artículo 1º del Decreto Distrital 191 de 2006, prevé:

*"(...)Parágrafo.- Son competentes para solicitar la revocatoria directa de los actos por medio de los cuales se otorgan o niegan licencias, entre otras autoridades y personas, los titulares de las licencias, los vecinos del predio objeto de solicitud, y la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, a través del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA.(...)". (Interlineado fuera del texto original)*

Igualmente, el Decreto 1469 de 2010, en materia de revocatoria directa dispone:

*"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. (...)*

*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.**" (Negrillas e interlineado fuera del texto original).*

De otro lado, tenemos que el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 consagra:

*"ARTÍCULO 4o.PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.*



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

*Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.*

*La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.*

Por lo anterior, este despacho considera que se debe continuar con el estudio de la solicitud de revocatoria directa, atendiendo el marco normativo señalado en el Código Contencioso Administrativo y lo preceptuado en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 esto es, sin restringir la intervención de los terceros cuando estos no se hayan hecho parte en el trámite de las licencias urbanísticas, y respetando la participación ciudadana.

### 3. Oportunidad

El Código Contencioso Administrativo establece 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.<sup>1</sup>

En el caso que nos ocupa, revisado el expediente que dio origen a la licencia de construcción 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C., el Sistema Automático de Trámites de la entidad --SAT- y la base de datos que administra la Dirección de Trámites Administrativos se estableció que no se interpusieron los recursos de la vía gubernativa contra el citado acto.

De igual manera, la misma reúne las condiciones necesarias para ser estudiada, como quiera que la Secretaría Distrital de Planeación no ha sido notificada de auto admisorio de demanda contra la licencia 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 19 de julio de 2010 (folio 545).

<sup>1</sup> La solicitud de revocatoria directa, se ajusta a lo establecido en el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1º de la Ley 809 de 2003. "Artículo 71. Oportunidad. La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda."



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

**4. De la petición de desistimiento de la solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2003.**

En relación con el desistimiento de la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor Andrés Restrepo Nieto, representante de la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta -Nadesba- el despacho encuentra que de conformidad con lo previsto en el artículo 8 del Código Contencioso Administrativo, se encuentra facultado para desistir de su petición, sin perjuicio que las autoridades puedan continuarlas de manera oficiosa, como en efecto se adelanta con la presente actuación.

En consecuencia, en la parte resolutive de la presente decisión se procederá a aceptar el desistimiento presentado por el señor Restrepo Nieto, quien en ejercicio de su autonomía, manifestó por escrito<sup>2</sup> su voluntad de no continuar con su solicitud de revocatoria directa.

**5. Análisis de la revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2003.**

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

<sup>2</sup> Comunicación radicada el 10 de junio bajo el número 1-2010-25029.



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

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>3</sup>.

Es 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 C.C.A. 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.

#### **5.1. En cuanto a la posibilidad de revocar directamente la Licencia de Construcción 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C.**

En relación con la posibilidad de revocar actos administrativos que tengan efectos particulares y concretos, el artículo 73<sup>4</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>5</sup>, si se dan las causales previstas en el artículo 69<sup>6</sup> del C. C. A.
- **Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.**

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

<sup>4</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>5</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>6</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."**



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

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>7</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 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*

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Consejero Ponente Dra.: Ana Margarita Olaya Forero - Fecha: Julio 16 de 2002- No. de Rad.: JJ-029-02.





*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

*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.)." (Negrillas e interlineado fuera del texto original)*

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 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 C.C.A., 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.



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

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:<sup>8</sup>

*"(...)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 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(...)" (Interlineado fuera del texto original).*

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:

<sup>8</sup> Sentencia C-672 de 2001; Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis; expediente D-3301, demandante: María Eugenia Martínez Giraldo.



## Resolución No. 1 4 8 3

11 AGO 2010

*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa contra la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén*

### LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 4º, literal n) del Decreto Distrital 550 de 2006; 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010; 1º del Decreto Distrital 191 de 2006, 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y teniendo en cuenta los siguientes,

#### ANTECEDENTES

**I.** Que el 10 de febrero de 2009, mediante la radicación 09-1-0121, la sociedad Alianza Fiduciaria S.A solicitó al Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. licencia de construcción, en la modalidad de obra nueva, demolición total y propiedad horizontal, para el predio localizado en la Transversal 1 No. 114-23/61 de la Urbanización Santa Bárbara Alta II Sector de la localidad de Usaquén, de esta ciudad (folio 2).

**II.** Que el 3 de julio de 2009, el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. otorgó a la sociedad Alianza Fiduciaria S.A., la licencia de construcción LC 09-1-0408, en la modalidad de obra nueva y demolición total para dos edificios con uso de vivienda multifamiliar no VIS, con (20) apartamentos y (8) casas, en el predio antes citado (folio 181).

**III.** Que el 4 de mayo de 2010, con la radicación 1-2010-18909 la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta -Nadesba-, representada por el señor Andrés Restrepo Nieto solicitó a esta entidad la revocatoria directa de la licencia de construcción LC. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá para el predio referido (folios 416-421), argumentando que la altura "a construir debe inscribirse dentro del perfil de la altura máxima permitida de 21.30 metros (6 pisos de 3.30 más 1.50 metros) y que debe ser paralelo a la línea de nivel 0 que parte del andén sobre la transversal 1 y termina en el andén sobre la transversal 2".

Igualmente, adujo que incumple los 5.00 metros del antejardín sobre las calles 114 y 114 A, ya que la norma aplicable es la original, esto es el Decreto 567 de 1969 que reglamentó el plano urbanístico U 15/4-5 en el cual se establece un antejardín de 5.00 metros para los cuatro frentes.

**IV.** Que el 18 de mayo de 2010, por el oficio 2-2010-17978 la Dirección de Trámites Administrativos comunicó al señor Juan Rodríguez Ortiz representante legal de la sociedad Escalar S.A. Gerencia Inmobiliaria, en su calidad de fideicomitente del fideicomiso Santa



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

Bárbara Alta, el inicio de la actuación administrativa, con el fin que se hiciera parte en el trámite de revocatoria directa, y manifestara por escrito si otorgaba el consentimiento para su revocatoria (folio 524).

V. Que el 2 de junio de 2010, mediante memorial 1-2010-23713, el doctor Juan Manuel González Garavito, actuando como apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A, vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta, titular de la licencia de construcción objeto de solicitud de revocatoria directa, se hizo parte en el trámite y manifestó no otorgar el consentimiento para revocarla (folio 499 a 517).

VI. Que el 8 de junio de 2010, según el oficio 2-2010-21316, la Dirección de Trámites Administrativos solicitó al curador urbano remitir a esta entidad la totalidad de los planos para efectuar el análisis técnico del expediente contentivo de la licencia de construcción objeto de estudio (folio 527).

VII. Que el 10 de junio de 2010, a través del escrito con radicado 1-2010-25029, el señor Andrés Restrepo Nieto, en su condición de Presidente de la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta -Nadesba- manifestó su voluntad de desistir de la solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción LC. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009 (folio 525).

VIII. Que el 18 de junio de 2010, mediante oficio 1-2010-26044, el Personero Delegado para el Medio Ambiente y Desarrollo Urbano de la Personería de Bogotá D.C., remitió a esta entidad copia del oficio suscrito por el Subdirector de Registro Inmobiliario y el Coordinador del Grupo de Recepción de Predios y Topografía de la Defensoría del Espacio Público, en el cual se solicita intervenir ante la Secretaría Distrital de Planeación para que se estudie la viabilidad de adelantar el trámite de revocatoria directa de la licencia de construcción LC 09-1-0408 del 3 de julio de 2009 (folio 533).

IX. Que el 7 de julio de 2010, a través de la comunicación 1-2010-28858, el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. remitió a esta entidad la totalidad de los planos que integran el proyecto licenciado (folio 536).

X. Que el 12 de julio de 2010, el apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A, vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta, allegó a la presente actuación administrativa, el documento presentado ante el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público el 25 de junio de 2010 relacionado con la presente actuación. (folio 537 -544).

XI. Que el 27 de julio de 2010, mediante memorial 1-2010-31581, el doctor Juan Manuel González Garavito, actuando como apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A,



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta, titular de la licencia de construcción objeto de solicitud de revocatoria directa, nuevamente se hizo parte en el trámite de revocatoria de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, iniciado de manera oficiosa por la Secretaría Distrital de Planeación, y manifestó que no otorga el consentimiento para revocarla.(folio 545 a 570 ).

### CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### **1. Competencia de la Secretaría Distrital de Planeación para avocar y decidir el trámite de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 09-1-0408 del 3 julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C.**

El parágrafo 1º del artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006, sustituido por el artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010, norma vigente para la época de expedición de la licencia de construcción objeto de estudio, otorgaba a los curadores urbanos y a los alcaldes municipales o distritales o sus delegados, la decisión de fondo de los trámites de revocatoria directa de los actos administrativos que otorguen o nieguen licencias urbanísticas.

Por su parte, el artículo 2º del Decreto Distrital 191 de 2006 asignó al entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría Distrital de Planeación, la competencia para conocer, tramitar y resolver, de oficio las revocatorias directas de los actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos de Bogotá otorgan o niegan licencias urbanísticas. La norma citada, dispone:

*"Artículo 2- De la Revocatoria Directa de oficio. Asignar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital D.A.P.D., la competencia para conocer, tramitar y resolver de oficio la revocatoria directa de los actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos de Bogotá D.C. otorguen o nieguen licencias urbanísticas".*

En ese orden, esta entidad es competente para estudiar y decidir de oficio, la revocatoria directa de la referida licencia de construcción.

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

Sobre este aspecto, el parágrafo 2º del artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006, subrogado por el artículo 43 del Decreto 1469 de 2010, vigente para el momento de expedición



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

de la licencia de construcción LC. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, modificada por la resolución RES 09-1-0505 del 1º de octubre de 2009, establecía:

*"Artículo 37. De la revocatoria directa. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables en su totalidad las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo.*

*(...)*

***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.**" (Negrillas fuera del texto original).*

De igual forma, el parágrafo del artículo 1º del Decreto Distrital 191 de 2006, prevé:

*"(...)Parágrafo.- Son competentes para solicitar la revocatoria directa de los actos por medio de los cuales se otorgan o niegan licencias, entre otras autoridades y personas, los titulares de las licencias, los vecinos del predio objeto de solicitud, y la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, a través del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA.(...)". (Interlineado fuera del texto original)*

Igualmente, el Decreto 1469 de 2010, en materia de revocatoria directa dispone:

*"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. (...)*

*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.**" (Negrillas e interlineado fuera del texto original).*

De otro lado, tenemos que el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 consagra:

*"ARTÍCULO 4o.PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.*



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

*Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.*

*La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.*

Por lo anterior, este despacho considera que se debe continuar con el estudio de la solicitud de revocatoria directa, atendiendo el marco normativo señalado en el Código Contencioso Administrativo y lo preceptuado en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 esto es, sin restringir la intervención de los terceros cuando estos no se hayan hecho parte en el trámite de las licencias urbanísticas, y respetando la participación ciudadana.

### 3. Oportunidad

El Código Contencioso Administrativo establece 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.<sup>1</sup>

En el caso que nos ocupa, revisado el expediente que dio origen a la licencia de construcción 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C., el Sistema Automático de Trámites de la entidad --SAT- y la base de datos que administra la Dirección de Trámites Administrativos se estableció que no se interpusieron los recursos de la vía gubernativa contra el citado acto.

De igual manera, la misma reúne las condiciones necesarias para ser estudiada, como quiera que la Secretaría Distrital de Planeación no ha sido notificada de auto admisorio de demanda contra la licencia 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 19 de julio de 2010 (folio 545).

<sup>1</sup> La solicitud de revocatoria directa, se ajusta a lo establecido en el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1º de la Ley 809 de 2003. "Artículo 71. Oportunidad. La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda."



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

**4. De la petición de desistimiento de la solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2003.**

En relación con el desistimiento de la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor Andrés Restrepo Nieto, representante de la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta -Nadesba- el despacho encuentra que de conformidad con lo previsto en el artículo 8 del Código Contencioso Administrativo, se encuentra facultado para desistir de su petición, sin perjuicio que las autoridades puedan continuarlas de manera oficiosa, como en efecto se adelanta con la presente actuación.

En consecuencia, en la parte resolutive de la presente decisión se procederá a aceptar el desistimiento presentado por el señor Restrepo Nieto, quien en ejercicio de su autonomía, manifestó por escrito<sup>2</sup> su voluntad de no continuar con su solicitud de revocatoria directa.

**5. Análisis de la revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2003.**

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

<sup>2</sup> Comunicación radicada el 10 de junio bajo el número 1-2010-25029.





*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

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>3</sup>.

Es 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 C.C.A. 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.

#### **5.1. En cuanto a la posibilidad de revocar directamente la Licencia de Construcción 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C.**

En relación con la posibilidad de revocar actos administrativos que tengan efectos particulares y concretos, el artículo 73<sup>4</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>5</sup>, si se dan las causales previstas en el artículo 69<sup>6</sup> del C. C. A.
- **Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.**

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

<sup>4</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>5</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>6</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."



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

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>7</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 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*

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Consejero Ponente Dra.: Ana Margarita Olaya Forero - Fecha: Julio 16 de 2002- No. de Rad.: JJ-029-02.



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

*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.)." (Negrillas e interlineado fuera del texto original)*

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 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 C.C.A., 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.



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

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:<sup>8</sup>

*"(...)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 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(...)" (Interlineado fuera del texto original).*

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:

<sup>8</sup> Sentencia C-672 de 2001; Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis; expediente D-3301, demandante: María Eugenia Martínez Giraldo.



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

- 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>9</sup>
- 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.

Ahora bien en el presente caso, no se obtuvo el consentimiento del titular de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, máxime cuando obran en la actuación administrativa, dos memoriales en los que el apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A, vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta la licencia cuestionada, manifestó por escrito que no otorga su consentimiento para revocarla (folios 499 a 517 y 553 a 570).

<sup>9</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 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."



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

- 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>9</sup>
- 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.

Ahora bien en el presente caso, no se obtuvo el consentimiento del titular de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, máxime cuando obran en la actuación administrativa, dos memoriales en los que el apoderado especial de la sociedad Alianza Fiduciaria S.A, vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Santa Bárbara Alta la licencia cuestionada, manifestó por escrito que no otorga su consentimiento para revocarla (folios 499 a 517 y 553 a 570).

<sup>9</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 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."



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

## **5.2 Aspectos técnicos que son objeto de análisis en el estudio de revocatoria de la Licencia de Construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009.**

Frente al análisis técnico de la licencia de construcción en cita, se estudiara su marco normativo con el objeto de determinar si la misma cumplió con las dimensiones de los antejardines y la altura aprobada por el Curador Urbano 1 de la ciudad, así:

### **5.2.1 Marco Normativo.**

Revisado el expediente del predio objeto de estudio, para la fecha de radicación de la solicitud de la licencia de construcción LC. 09-1-0408 de 2009, la normativa aplicable era el Decreto 270 de 2005, reglamentario de la UPZ No. 14 - Usaquén, que lo ubica en el sector normativo 19, subsector 1 de usos y subsector A de edificabilidad, localizado en el Área de Actividad Residencial Neta con Tratamiento de Consolidación en la Modalidad Urbanística.

En el artículo 4° del mencionado decreto, se adoptan las normas de las planchas Nos. 2 y 3 para el sector 19 de la UPZ Usaquén:

*"Artículos 341 al 342 y 368 al 369 del Dec.190/04 (Compilación POT) y fichas reglamentarias (Planchas No.2 y 3) del presente Decreto."*

Es claro que para el sector normativo 19 no se previó el mantenimiento de las normas originales de la urbanización o sus modificaciones, a pesar de encontrarse bajo el Tratamiento de Consolidación Urbanística, sino que se adoptó lo estipulado en la ficha normativa.

Cabe mencionar también que el Decreto 270 de 2005, adopta las normas comunes reglamentarias definidas en el Decreto 159 de 2004 así:

#### **"ARTÍCULO 7. NORMAS URBANÍSTICAS COMUNES DE LAS UPZ.**

*Se incorporan a la presente reglamentación, las disposiciones contenidas en el Decreto No. 159 de 2004, por medio del cual se adoptan las normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal, respecto de los usos y tratamientos contenidos en esta UPZ. " (Subraya fuera de texto).*

Debe precisarse que con excepción de los casos donde la ficha normativa no contenga disposiciones en la respectiva materia que le sean contrarias, se aplicará lo determinado en el Decreto 159 de 2004, de la siguiente forma:

#### **"ARTÍCULO 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

*Las disposiciones del presente Decreto se aplicarán a los diferentes sectores normativos de las Unidades de Planeamiento Zonal y constituyen las normas urbanísticas comunes*



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

*para la aplicación de sus fichas reglamentarias, en los casos en que los decretos reglamentarios de las UPZ no contengan disposiciones en la respectiva materia que le sean contrarias. Para tal efecto, se tendrá en cuenta el siguiente ámbito de aplicación:*

*(..)*

*c) En sectores regulados por el tratamiento de Consolidación, Modalidad Urbanística, la adopción de las normas aquí contenidas se supedita al mantenimiento de las condiciones urbanísticas y ambientales de tales sectores, contemplando dos situaciones previstas en el artículo 358 del POT, así:*

*1. Cuando en los términos de la respectiva ficha normativa se deba mantener la norma original, ésta regulará todas las intervenciones que se pretendan realizar en los distintos sectores a los cuales la ficha haga referencia. Los predios que concluyan procesos de urbanismo, de conformidad con las normas vigentes, quedan incluidos en el tratamiento de Consolidación, modalidad urbanística, según lo dispuesto en el artículo 356 del POT.*

*2. En los sectores regulados mediante fichas reglamentarias, aplicará la presente reglamentación, únicamente en los casos y bajo las condiciones precisas que establezcan las normas específicas adoptadas con base en este tratamiento.” (Subrayas fuera de texto).*

En ese orden, se observa que las normas urbanísticas específicas las definen las fichas normativas de las UPZ y las comunes, que no se definan en ellas, serán las que adopte el Decreto 159 de 2004.

### 5.2.2 Ante jardines

Teniendo en cuenta las anteriores precisiones normativas, frente al tema de ante jardines, la plancha No. 3 “Edificabilidad Permitida” de la UPZ No. 14, establece que la dimensión exigida es de 5 mts., con las notas 1 y 2:<sup>10</sup>

*“Nota 1. AISLAMIENTO LATERAL. En tipología continua no aplica, para tipología aislada se reglamenta según disposiciones del Decreto general de las UPZ (Decreto 159 de 2004).*

*Nota 2. Las dimensiones y condiciones normativas de los ante jardines aplican también para los retrocesos contra parque y zonas verdes.”*

La nota 1 hace referencia a los aislamientos laterales, por lo cual no es aplicable al predio en cuestión, puesto que no tiene predios colindantes<sup>11</sup> sino vías (Trasversal 1 y 2 y diagonales 114 y 114 A).

<sup>10</sup> Las notas 5 y 6 son notas específicas aplicadas a otros sectores normativos.





*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

La nota 2 tampoco aplica al caso, como quiera que el predio no linda por ninguno de sus frentes con parques ni zonas verdes.

Entonces, si la ficha no establece una norma específica diferenciada respecto a la exigencia de antejardines para los frentes sobre vías peatonales y vehiculares, es evidente que la exigencia de 5 metros se aplica para los cuatro frentes del predio, es decir, sobre la transversal 1, la transversal 2 y las diagonales 114 y 114A.

Adicionalmente, el POT y el Decreto 159 de 2004, definen el antejardín de la siguiente manera:

**"Antejardín**

*Área libre de propiedad privada, perteneciente al espacio público, comprendida entre la línea de demarcación de la vía y el paramento de construcción, sobre la cual no se admite ningún tipo de edificación. (Subraya fuera de texto).*

De la anterior definición se colige de manera general, que las vías independientemente de su sección o ancho constituyen zonas de espacio público destinadas al tránsito de vehículos y/o peatones, y en ese sentido, las vías no constituyen parámetros para definir la exigencia diferenciada de antejardines a menos que la ficha normativa lo señale expresamente.

Para el caso particular, no puede tomarse la exigencia establecida en la plancha de edificabilidad sólo para los frentes sobre vías vehiculares y remitirse a las normas del Decreto 159 de 2004 para aquellos que colindan con vías peatonales, tal como se observa en la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, desvirtuándose así el análisis realizado por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. en el oficio 09-0639 del 11 de noviembre de 2009 (folio 292), en el sentido de acogerse a las normas del Decreto 159 de 2004, bajo el argumento de que existe un vacío normativo del Decreto 270 de 2005, frente al tema de antejardines sobre vías peatonales.

Por tanto, las normas aplicables para los antejardines no son las indicadas en el artículo 8° del Decreto 159 de 2004, ni las definidas en la norma original, es decir, en el Decreto 567 de 1969, como tampoco las previstas en el Decreto 736 de 1993 (reglamentario del Tratamiento de Conservación Urbanística), ni las del Decreto 1210 de 1997 (Por el cual se asigna el Tratamiento de Conservación Urbanística a unas áreas de la ciudad y se modifica el Decreto 736 de 1993), sino las establecidas en la ficha normativa de la UPZ No 14 – Usaquén, la cual constituye la norma específica, y por ello, el despacho se aparta de la interpretación realizada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. y por el apoderado de los titulares de la licencia, toda vez que si existía un vacío normativo, lo correcto en este caso, era haber formulado la

<sup>11</sup> Numeral 6° del artículo 21 del Decreto 1469 de 2010, se define como predio colindante aquel que comparte un lindero común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia,



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

respectiva consulta a ésta entidad, conforme lo establece el artículo 102 de la Ley 388 de 1997<sup>12</sup>.

Por lo tanto, la interpretación efectuada por el Curador Urbano 1 de la ciudad, en el presente caso, se aparta de lo analizado por este despacho, pues se trata de una diferencia de criterios en relación con la aplicación de la normativa urbanística, como quiera que esta entidad no ha expedido ninguna circular al respecto.

### 5.2.3 Altura.

Respecto a la altura máxima permitida, la plancha No 3 de la UPZ 14 - Usaquén, le asigna una altura de 6 pisos, con posibilidad de semisótano.

Como se argumentó anteriormente, la aplicabilidad de las normas del Decreto 159 de 2004 se limitan a los casos donde la ficha normativa no contenga disposiciones en la respectiva materia que le sean contrarias.

En el presente caso, la ficha normativa es clara al señalar una altura máxima de 6 pisos, por lo cual no hay cabida a su interpretación frente a otras normas. Sin embargo, en relación con el piso no habitable, el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C., se amparó en las normas establecidas en el Decreto 736 de 1993, argumentando que según las condiciones del Decreto 159 de 2004, las normas que se encontraban vigentes para el predio en el momento de la expedición de la UPZ eran las del citado decreto y sus modificaciones.

Como ya se mencionó, las normas originales de la urbanización sólo son aplicables en los casos en los que exista un vacío en la disposición específica establecida por la ficha normativa de la UPZ. En el caso sub examine, el Decreto 159 de 2004 no contempla dentro de su reglamentación para el manejo de alturas en los sectores bajo el Tratamiento de Consolidación en la Modalidad Urbanística, una norma referente a que el piso no habitable (destinado a estacionamientos, áreas de maniobra y circulación de vehículos, instalaciones mecánicas, puntos fijos y equipamiento comunal privado), no deba contabilizarse como piso dentro de la altura máxima permitida.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *Artículo 102º.- Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.*

<sup>13</sup> Según este Decreto, la reglamentación del piso no habitable solo se encuentra permitida para el Tratamiento de Consolidación en las modalidades de Cambio de Patrón y Densificación Moderada.



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

Adicionalmente, en cuanto a la medición de la altura en función de la volumetría en terrenos inclinados, la ficha normativa de la UPZ No 14, no hace referencia específica para el predio en cuestión, por lo cual es necesario remitirse al artículo 17 del Decreto 159 de 2004, así:

***“APLICACIÓN DEL TRATAMIENTO DE CONSOLIDACIÓN, MODALIDAD URBANÍSTICA.***

*Esta modalidad del tratamiento de consolidación aplica a las urbanizaciones, agrupaciones o conjuntos, o proyectos de vivienda en serie, que mantienen sus características urbanas y ambientales, y deben conservarlas como orientadoras de su desarrollo. Rige también para los predios que concluyan las obras de urbanismo de conformidad con las normas vigentes. En todos ellos deben mantenerse sus características sobre aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado, bien sea por aplicación de la norma original, o por la definida en la correspondiente ficha normativa. (Subrayas fuera de texto).*

***PARÁGRAFO 1.*** *Se entiende por norma original la reglamentación específica (incluidas sus modificaciones), vigente a la fecha de publicación del decreto reglamentario de cada UPZ, con fundamento en la cual se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización, agrupación o conjunto.”*

De este modo, para definir la altura en función de la volumetría en terrenos inclinados, el Decreto 159 de 2004, conmina a la aplicación de las normas originales del predio en cuestión, esto es, los Decretos 736 de 1993 y 1210 de 1997.

El artículo 31 del Decreto 736 de 1993, dispone:

***“ARTÍCULO 31. VOLUMETRIA EN TERRENOS INCLINADOS.***

*En todo tipo de predios, incluidos los inclinados, la altura máxima permitida no puede exceder en ninguno de los puntos del predio la altura en metros establecida en el artículo 20 del presente decreto y debe cumplir con lo siguiente: (Ver gráfico 43).*

*1. Cualquier nivel en el que se planteen espacios habitables para usos de vivienda, comercio, oficinas, institucionales o industriales, será contabilizado como piso.*

*Constituyen espacios habitables para uso de vivienda, comercio, oficinas, industriales o institucionales, los destinados a usos diferentes a estacionamientos, cuartos de máquinas, subestaciones eléctricas, tanques de reserva, depósitos, baños, cocinas, cuartos de basura, halles, circulaciones y equipamiento comunal, o aquellos que, estando destinados a alguno de estos usos, sobresalgan en las fachadas propuestas más de 3.30 metros contabilizados en su proyección vertical, en forma continua o discontinua.*



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

*2. Los espacios construidos no pueden sobrepasar en más de un piso el plano promedio de altura. Este corresponde al plano generado por la unión de los puntos que resultan de proyectar verticalmente cada uno de los vértices del perímetro construible del predio, a la altura máxima permitida.*

*3. Las fachadas que emergen del terreno o del nivel de empate no pueden presentar en su proyección vertical más de un espacio o piso no habitable.*

*4. Los pisos no habitables que no se proyecten sobre las fachadas se pueden plantear libremente según los requerimientos del proyecto.*

*Cuando se presente la situación de que trata el artículo 19, numeral 4, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital determinará, al momento de expedir el certificado de Delineación Urbana, las condiciones que deben cumplir los empates" (Subrayas fuera de texto).*

Lo anterior indica claramente las normas aplicables a los terrenos inclinados para definir la volumetría de las edificaciones y así establecer su altura e igualmente define los "espacios habitables". Sin embargo, en relación con el piso no habitable no se establece ninguna reglamentación para los predios bajo el tratamiento de conservación urbanística, en el sentido de no contabilizarlo como piso dentro de la altura permitida, como si lo hace el artículo 25 ibídem:

**"ARTÍCULO 25.- ALTURAS.**

*Las alturas permitidas para las edificaciones en los predios que regula este decreto se determinan, en número de pisos, en el capítulo de normas específicas. Las alturas deben cumplir, además, con lo siguiente:*

*(...)*

*2. En los polígonos de reglamentación a los que se les asigne altura de cuatro (4) o más pisos cuando la primera planta de la edificación se destine en su totalidad a equipamiento comunal y estacionamientos, incluyendo el área de los aislamientos exigidos no se contará como piso para efectos del computo del número de pisos permitidos. Sin perjuicio de lo anterior, en la primera planta se pueden localizar cuartos de máquinas o de mantenimiento, subestaciones eléctricas, tanques de reserva, cuartos de basuras y similares (ver gráfico 19).*

*Esta disposición no es aplicable para los demás casos de la conservación urbanística". (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

No obstante, cabe recordar que la anterior disposición fue modificada por el artículo 10 del Decreto 1210 de 1997 y posteriormente por el Decreto 270 de 2005 que reglamentó la UPZ No. 14, y en esa medida, se observa que ninguna de las dos normas autoriza el uso del piso no habitable como un piso que no se deba contabilizar dentro de la altura máxima permitida.



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

En efecto, el Decreto 1210 de 1997, estableció:

***"ARTÍCULO 10º.- EL ARTÍCULO 25 DEL DECRETO 736 DE 1.993, QUEDARÁ ASÍ:***

*Artículo 25º.- Alturas. Las alturas permitidas para las edificaciones en los predios que regula este decreto se determinan, en número de pisos, en el capítulo de normas específicas. Las alturas deben además cumplir con lo siguiente:*

- a) En obras nuevas en las áreas de Conservación Urbanística no se permiten los semisótanos contra el frente del predio. Podrán plantearse únicamente para uso de parqueo, siempre y cuando la rampa de acceso a los mismos y el espacio correspondiente al semisótano comiencen 3 mts., adentro de la línea de paramento de construcción del predio. En todos los casos se permiten sótanos.*
- b) En las obras nuevas o ampliaciones en altura, realizadas en áreas de Conservación Urbanística, se prohíben los altillos como altura adicional a la establecida en el polígono correspondiente"*

Con base en todo lo anterior, se concluye que dentro de los 6 pisos permitidos se encuentra incluido el piso o área destinada a la localización de instalaciones mecánicas, puntos fijos, equipamiento comunal privado, estacionamientos, etc. denominado "piso no habitable" y debe estar contabilizado dentro de la altura máxima permitida.

Ahora bien, para medir la altura máxima de cada piso se observa que el Decreto 159 de 2004, no definió una reglamentación específica aplicable a los predios bajo el tratamiento de Consolidación Urbanística<sup>14</sup>, por lo cual se debe aplicar lo previsto en la norma original contenida en el artículo 26 del Decreto 736 de 1993, que establece:

***"ARTÍCULO 26. ALTURA DE LOS PISOS Y LAS CUMBRERAS.***

*Las alturas útiles de los pisos y de las cumbreras se rigen por lo siguiente:*

- 1. La altura por piso es libre, siempre y cuando la altura total de la edificación, no sobrepase la dimensión en metros resultante de la siguiente fórmula:*

***Altura de la edificación = (Número de pisos permitidos x 3.30 mts) + 1.50 metros***  
*(ver gráfico 24).*

<sup>14</sup> El artículo 12 del Decreto 159 de 2004 define entre otras la altura máxima de piso, pero esto sólo es aplicable a los predios objeto del Tratamiento de Consolidación en las modalidades de Cambio de Patrón y Densificación Moderada.

Continuación de la Resolución No. 1483

*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

*En los casos en que se permita semisótanos, o se utilice la primera planta según se establece en el numeral 2 del artículo 25, éstos deben inscribirse dentro de la altura de la edificación de acuerdo con la anterior fórmula.*

*2. Cuando se planteen cubiertas inclinadas que sobrepasen la altura definida por la fórmula anterior, la altura máxima de la cumbrera será de tres (3) metros. Estas cubiertas deben inscribirse dentro de un ángulo de 45 grados como máximo y sus vértices deben coincidir con el cruce de las fachadas contra el espacio público, aislamientos laterales o posteriores, con la línea que determina la altura de la edificación que resulta de la aplicación de la fórmula del numeral 1o: (ver gráfico 24 a).*

*Las cubiertas inclinadas no pueden presentar aperturas, lucarnas ni terrazas contra las fachadas mencionadas, pero el área interior resultante puede destinarse a:*

- a) Los usos permitidos para la edificación, siempre y cuando sean parte integral e indivisible de las unidades privadas del último piso permitido.*
- b) Equipamiento comunal, siempre y cuando sea parte integral de las áreas destinadas a este uso en el último piso.*
- c) Localización de tanques de agua, instalaciones especiales o remates de puntos fijos; éstos últimos no requieren inscribirse dentro del ángulo máximo de 45 grados de la cubierta.*

*3. Para las situaciones de empates contempladas en el numeral 3o. del artículo 25 del presente decreto, la altura de la edificación incluyendo la altura máxima de cumbrera cuando se plantee cubierta inclinada, no puede sobrepasar las alturas de las edificaciones colindantes que posibilitan el empate.*

*4. Cuando los tanques de agua y puntos fijos superen la altura definida en el numeral 1o. del presente artículo, deben incorporarse en el diseño general del edificio en forma integral, sin sobrepasar la altura máxima de cinco (5) metros sobre el nivel superior del último piso de la edificación.*

**PARAGRAFO. Las alturas de edificación se medirán a partir del nivel del andén y deberán cumplirse en todo el recorrido de éste por el frente del predio** (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Así, la altura máxima, tal como lo afirma el Curador Urbano 1 de la ciudad, se rige por la siguiente fórmula:

$$\text{Altura máxima} = (6 \text{ pisos} \times 3.30) + 1.5 = 21.30.$$

Una vez analizada la norma anterior, se verifica que la licencia de construcción presenta un error en la definición del nivel de terreno a partir del cual se mide la altura máxima permitida, pues este nivel no se puede tomar a partir del piso inmediatamente superior al denominado



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

“piso no habitable”, como se evidencia en los planos arquitectónicos que forman parte de la licencia, puesto que como se revisó anteriormente, este piso sólo se permite si se halla incluido dentro de la altura máxima exigida por la ficha normativa, o sea dentro de los 6 pisos. Por esta razón, el nivel de terreno para medir la altura de la edificación de 21.30 mts debe tomarse desde el nivel del andén en cualquier punto del perímetro construible del terreno y cumplir con las condiciones sobre volumetría en terrenos inclinados, tal como se expuso.

Así las cosas, si bien es cierto que en la expedición de la referida licencia de construcción se pretermitieron algunas disposiciones urbanísticas establecidas en los Decretos Distritales 736 de 1993 en materia de alturas, y 270 de 2005, que regulan los antejardines, las mismas, no constituyen causal suficiente para que se proceda a la revocatoria directa de la licencia de construcción citada, sin contar con el consentimiento expreso y escrito de su titular, toda vez que las inconsistencias de que adolece la referida licencia obedecen a disparidad de criterios de interpretación de las disposiciones normativas que regulan el predio objeto de licenciamiento, más que a conductas dolosas con identidad de medios ilegales.

Tales observaciones técnicas, se encuadran en la causal primera del artículo 69 del C.C.A., y no en la última parte del inciso segundo del artículo 73 del C.C.A., conforme a los lineamientos señalados en la Sentencia de Interés Jurídico IJ-020-2002 proferida por el Consejo de Estado.

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 C.C.A. para la revocación de un acto administrativo de carácter particular y concreto, toda vez que:

1. La licencia de construcción 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C., no fue el resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo.
2. El titular del acto administrativo no otorgó el consentimiento para proceder a revocarla (folio 517).
3. En la actuación que el Curador Urbano 1 de la ciudad adelantó para expedir dicha licencia urbanística, 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.

En mérito de lo expuesto,



*Por la cual se decide la revocatoria directa y se acepta un desistimiento de una solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. para el predio ubicado en la transversal 1 No. 114- 23 /61, Urbanización Santa Bárbara de la Localidad de Usaquén.*

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.** Aceptar el desistimiento de la solicitud de revocatoria directa presentada contra la licencia de construcción L.C. 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, expedida por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C., por el señor Andrés Restrepo Nieto, quien actúa como representante legal de la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta-Nadesba.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** No revocar la licencia de construcción 09-1-0408 del 3 de julio de 2009, otorgada por el Curador Urbano 1 de Bogotá D.C. de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

**ARTÍCULO TERCERO.** Notificar la presente decisión al representante legal de la Nueva Asociación de Residentes de Santa Bárbara Alta -Nadesba-, señor Andrés Restrepo Nieto, o a quien haga sus veces.

**ARTÍCULO CUARTO.** Comunicar la presente decisión al doctor Juan Manuel González Garavito, identificado con la cédula de ciudadanía 80'427.548 y portador de la tarjeta profesional de abogado 62.209 del C.S.de la J., quien actúa como apoderado de la Sociedad Alianza Fiduciaria S.A.

**ARTÍCULO QUINTO.** Comunicar la presente decisión al Personero Delegado para el Medio Ambiente y Desarrollo Urbano y al Subdirector de Registro Inmobiliario del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.



**ARTÍCULO SEXTO** En firme la presente decisión devolver el expediente a la Curaduría Urbana 1 de Bogotá D.C.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

11 AGO 2010

Dada en Bogotá D. C. a los

  
MARÍA CAMILA URIBE SÁNCHEZ  
Secretaria Distrital de Planeación

Aprobó: Heyby Poveda Ferro- Subsecretaria Jurídica   
Revisó: Clara del Pilar Giner García - Directora de Trámites Administrativos   
Estudio Técnico: Ana María Camelo G. - Arquitecta - contratista.  
Proyectó: Jorge Enrique Suárez Medina - Profesional Especializado. 