



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 4°, literal n del Decreto Distrital 550 de 2006, 1° del Decreto Distrital 191 de 2006, 37 del Decreto Nacional 564 de 2010, 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010, 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

I. Que el 25 de febrero de 2009, la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. expidió la licencia de construcción LC. 09-4-0204 en las modalidades de ampliación, modificación y demolición, para el predio ubicado en la avenida carrera 15 No. 24-30 de la Urbanización Santa Bárbara Norte, Alcaldía Local de Usaquén de Bogotá, D.C. (folio 153).

II. Que el 20 de marzo de 2009, la Curadora Urbana 4 (E) de Bogotá D.C. modificó la licencia de construcción LC -09-4-0204 (en la modalidad de ampliación, modificación y demolición) para permitir la ampliación de 590.69 M2 de los pórticos 3 y 8 y acceso principal; así como para autorizar modificaciones internas, en la plazoleta principal, cubiertas y pórticos de acceso (folio 403).

III. Que el 9 de diciembre de 2009, bajo el radicado 1-2009-53772, el doctor Ernesto Cadena Rojas, Director de Asuntos Legales de la Secretaría Distrital de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. remitió ante esta entidad la petición del señor Rafael E. Rodríguez por la cual solicita la revocatoria directa de la licencia de construcción LC- 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 (en la modalidad de ampliación, modificación y demolición), expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. para el precitado predio (folios 183-297). Es de precisar que en comunicación dirigida por el señor Rafael E. Rodríguez, se aclara que su comunicación no estaba encaminada a solicitar la revocatoria sino a que fuera la Secretaría de Movilidad quien lo hiciera (folio 326).

IV. Que el 16 de febrero de 2010, mediante el radicado 2-2010-05001, la Subsecretaria Jurídica (E) informó al señor Rafael E. Rodríguez, que de acuerdo con el artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006¹ su petición era improcedente como quiera que no acreditó su legitimidad para solicitar la revocatoria directa de la referida licencia de construcción,

¹ Norma vigente al momento de la solicitud de la revocatoria directa.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

informándole que el estudio de solicitud de revocatoria directa se avocaría de oficio por esta entidad (folio 306).

V. Que el 22 de febrero de 2010, la Directora de Trámites Administrativos de la entidad, profirió el *"AUTO DE INICIO DE UNA ACTUACION ADMINISTRATIVA"*, por el cual decidió avocar el estudio de la revocatoria directa contra la licencia de construcción LC 09-4-0204 otorgada por la Curaduría Urbana 4 de Bogotá (en la modalidad de ampliación, modificación y demolición), y convocó a los titulares de la licencia urbanística citada, para que, si lo consideraban pertinente, otorgaran el consentimiento para revocar de manera directa el acto administrativo y se hicieran parte en la actuación administrativa. Así mismo ordenó la remisión del expediente junto con sus antecedentes a la Subsecretaría de Planeación Territorial de esta entidad, para que se emitiera el informe técnico respectivo (folios 309-312).

VI. Que el 8 de marzo de 2010, con radicado 1-2010-09724 el doctor OSCAR DAVID ACOSTA IRREÑO, en su condición de apoderado de la Ciudadela Comercial UNICENTRO, propiedad horizontal, manifestó que su representada no otorgaba el consentimiento para obtener la revocatoria directa. (folios 328-329).

VII. Que el 21 de abril de 2010, mediante memorando 3-2010-05161, el Director de Vías, Transporte y Servicios Públicos y la Directora de Norma Urbana emitieron el informe sobre la licencia de construcción objeto de estudio (folios 349-352).

VIII. Que el 28 de abril de 2010, mediante el radicado 1-2010-17885, el Personero Delegado para el Medio Ambiente y el Desarrollo Urbano de la Personería de Bogotá, D.C. solicitó la revocatoria directa de la licencia de construcción LC 09-4-0204 (folios 337 – 339).

IX. Que el 24 de mayo de 2010, el Contralor de Bogotá D.C. solicitó a esta entidad la revocatoria directa de la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 mediante la cual *"Se concede la licencia de construcción para permitir la ampliación para una edificación de 25 pisos y 3 sótanos, para uso de oficinas en los pisos superiores y comercio en el 1º y 2º piso"* y la de modificación de la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 20 de marzo de 2009, por la cual *"Se modifica la licencia de construcción No. LC 09-4-0204, para permitir la ampliación de 590.69 M2 de los pórticos 3,8 y acceso principal, así como las modificaciones internas en la plazoleta principal, cubiertas y pórticos de acceso"*, expedidas por la Curadora Urbana 4 y 4 (E), respectivamente (folios 368 – 403).

**RESOLUCIÓN N° 2 2 6 8****22 DIC 2010**

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

X. Que el 27 de mayo de 2010, mediante el radicado 1-2010-22858, los señores Luis Fernando Lanziano Molano, en su condición de representante legal de la Asociación de Copropietarios de la Urbanización Santa Bárbara Norte - Multicentro – Multijunta; Maria Virginia Moreno Uribe, Representante Legal de la Asociación de Copropietarios Barrio La Carolina Uno; Bernardo Dávila Giraldo, representante legal de la Asociación Amigos Parque Santa Beatriz; Ana Cecilia Quirós de Marin, representante legal de la Asociación de Amigos del Parque Santa Bárbara Occidental; W. Juan Happle Ziegler, representante legal de la Asociación de Residentes de la Calleja Occidental "ASORECA"; Martha C. Medina Abondano, representante legal de la Corporación Vecinos de la Avenida Pepe Sierra "CORPES"; y Carlos Roberto Pombo Urdaneta, representante legal de la Fundación "AMANS URBEM", solicitaron la revocatoria de la licencia de construcción LC -09-4-0204 proferida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. el 25 de febrero de 2009(en la modalidad de ampliación, modificación y demolición) (folios 441 - 461).

XI. Que el 28 de mayo de 2010, con el radicado 3-2010-06998, el Director de Vías, Transporte y Servicios Públicos y la Directora de Norma Urbana complementaron el informe técnico expedido mediante el memorando 3-2010-05161 del 21 de abril del año en curso (folios 410-413).

XII. Que el 16 de junio de 2010, mediante el oficio 1-2010-25648, el apoderado de la Ciudadela Comercial Unicentro, señaló que no otorgaba su consentimiento para revocar la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 ni sus modificaciones. Además, manifestó, en relación con las solicitudes de revocatoria directa presentadas por la Personería de Bogotá, la Contraloría de Bogotá y la Asociación de Copropietarios de la Urbanización Santa Bárbara Norte, Multicentro - Multijunta, que ninguno de ellos, de acuerdo con el artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010, está legitimado para solicitar la revocatoria , toda vez que no se hicieron parte dentro del trámite de su expedición. Y precisó, en el caso del apoderado de la referida asociación de copropietarios, que tampoco se vinculó a dicho trámite en calidad de tercero (folios 573 – 588).

XIII. Que el 15 de junio de 2010, mediante el radicado 1-2010-25472, el señor LUIS FERNANDO LANZIANO MOLANO, representante legal de la Asociación de Copropietarios de la Urbanización Santa Bárbara Norte Multicentro, Multijunta, adicionó su solicitud de revocatoria directa señalada en el numeral -X- de estos ANTECEDENTES (folios 478 – 572).



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

XIV. Que el 25 de junio de 2010, por medio del oficio 1-2010-27244, el apoderado de la Ciudadela Comercial UNICENTRO, complementó su comunicación con radicado 1-2010-25648 del 16 de junio del año en curso, señalando que no es exigible el plan de implantación para la licencia objeto de estudio (folios 631 a 634).

XV. Que el 30 de junio de 2010, mediante Resolución 1435 de 2010, la Secretaría Distrital de Planeación negó el plan de implantación propuesto por la Ciudadela Comercial Unicentro por no cumplir con el objeto del mismo ni con los requisitos necesarios para su aprobación.

XVI. Que el 15 de julio de 2010, con el radicado 1-2010-30032, el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, en calidad de Secretario Técnico de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C., solicitó la revocatoria directa de la licencia de construcción LC 09-4-0201 del 25 de febrero de 2009. Allí señaló que el proyecto objeto de aprobación plantea un acceso sobre la calle 127, vía que hace parte de la malla vial arterial, de acuerdo con lo previsto en el literal a), numeral 3° del artículo 187 del POT, y que para ello requería cumplir con la propuesta de atención de la demanda vehicular aprobada por la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT), configurándose con ello un error de hecho (folios 880 a 887).

XVII.-Que el 26 de agosto de 2010, la Dirección de Defensa Judicial de la Subsecretaría Jurídica informó que la Contraloría de Bogotá interpuso ante el Juzgado 20 Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, bajo el radicado 2010-00232, acción popular contra la Curaduría Urbana 4 de Bogotá D.C. y la Secretaría Distrital de Planeación. En el sistema de la rama judicial se verificó que la demanda fue admitida por auto del 15 de junio de 2010, notificado por aviso el 3 de agosto del año en curso.

XVIII. Que el 2 de septiembre de 2010, mediante el radicado 1-2010-36791, la señora PILAR HENAO NIETO MARIN, representante legal de la Asociación Amigos Parque Santa Beatriz, y otras personas solicitaron la revocatoria directa de la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 expedida por la Curadora urbana 4 de la ciudad (folios 1029 a 1034).

XIX. Que el 4 de noviembre de 2010, la Procuraduría General de la Nación, a través de concepto emitido por la Procuradora Delegada para la Función Pública **sugirió** a la Secretaría Distrital de Planeación que *"se estudie la posibilidad de suspender la licencia de construcción No. LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, hasta tanto el juez que conoce de la acción popular instaurada por la Contraloría Distrital resuelva de fondo el petitum de la*



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

demanda". Los argumentos que llevan a la Procuraduría a solicitar el estudio de la posibilidad de suspensión se sustentan en graves indicios de ilegalidad (folios 1047 a 1048).

XX. Que el 1o de diciembre de 2010, la señora Martha Neira Rodríguez, bajo la radicación de la Secretaría Distrital del Planeación No.1-2010-49376, interpuso "recurso de apelación o recurso extraordinario de revocatoria directa" de la licencia de construcción No. LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, argumentando vulneraciones a su derecho al debido proceso y a otros aspectos en el trámite de la licencia (folios 1049 a 1052).

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 LC- 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y su modificación del 20 de marzo de 2009 expedida por la Curadora Urbana 4 (E) de la ciudad

El artículo 37 del Decreto Nacional 564 de 2006 y el artículo 43² del Decreto Nacional 1469 de 2010 otorgan 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. De acuerdo con el artículo 135 del Decreto Nacional 1469 de 2010, las solicitudes de revocatoria directa de tales actos, que sean radicadas en legal y debida forma antes de su publicación (mayo 3 de 2010), continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su radicación, es decir, por el Decreto 564 de 2006.

² "Artículo 43. De la revocatoria directa. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo con las precisiones señaladas en el presente artículo: 1. Son competentes para adelantar la revocatoria directa de las licencias, el mismo curador que expidió el acto o quien haya sido designado como tal mediante acto administrativo de manera provisional o definitiva, o el alcalde municipal o distrital o su delegado. 2. Podrán solicitar la revocatoria directa de las licencias los solicitantes de las mismas, los vecinos colindantes del predio objeto de la solicitud así como los terceros y las autoridades administrativas competentes que se hayan hecho parte en el trámite. 3. Durante el trámite de revocatoria directa el expediente quedará a disposición de las partes para su consulta y expedición de copias y se deberá convocar al interesado, y a los terceros que puedan resultar afectados con la decisión, con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos. Para el efecto, desde el inicio de la actuación, se pondrán en conocimiento, mediante oficio que será comunicado a las personas indicadas anteriormente, los motivos que fundamentan el trámite. Se concederá un término de diez (10) días hábiles para que se pronuncien sobre ellos y se solicite la práctica de pruebas. 4. Practicadas las pruebas decretadas y dentro del término previsto por el Código Contencioso Administrativo para resolver el trámite, se adoptará la decisión. 5. El término para resolver las solicitudes de revocatoria directa es de tres (3) meses contados a partir del día siguiente de la fecha de presentación de la solicitud. Vencido este término sin que se hubiere resuelto la petición, se entenderá que la solicitud de revocatoria fue negada. 6. No procederá la revocatoria directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

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

Ahora bien, aunque el Distrito Capital fue notificado de la Acción Popular 2010-00232, adelantada por la Contraloría de Bogotá, ello no hace que la Secretaría Distrital de Planeación pierda competencia para pronunciarse sobre la revocatoria solicitada.

Es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 71 del C.C.A., una vez se profiere el auto admisorio de una demanda en contra de un acto que habría sido revocable, la entidad que lo profirió pierde competencia para revocarlo, y la competencia se radica en el juez administrativo. Sin embargo, cuando el artículo 71 se examina en conjunto con el artículo 30 del Código Civil, se observa que las demandas que pueden eliminar la posibilidad de que la administración aplique la revocatoria directa son sólo aquellas que pueden servir para hacer un control de legalidad del acto que habría sido revocable, con efectos similares a los que se habrían logrando con la revocatoria directa, esto es, la pérdida total de efectos pro futuro del acto revocado. Tales demandas son sólo aquellas que se instauran con las acciones que contempla el Código Contencioso Administrativo, y en particular, pero no en forma exclusiva, las acciones de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho. El gobierno redactor del artículo 71 del CCA no podía referirse en esa norma a ninguna otra “demanda”, de modo que aceptar que la admisión de otras demandas, iniciadas con acciones que ni existían entonces, produce el efecto de suspender los deberes y facultades de la administración en cuanto a la revocatoria directa de un acto, sería aplicar en forma indebida el artículo 71, en concordancia con el artículo 30 del Código Civil.

Las demandas iniciadas con acción popular sólo protegen “intereses colectivos”, mientras que la revocatoria directa protege una gama más amplia de los derechos amparados por la Constitución. Y la jurisprudencia está lejos de ser uniforme en el punto de si las acciones populares permiten anular actos administrativos. Por lo tanto, desde una perspectiva garantista, no es razonable suponer que una demanda iniciada con una acción que sólo protege determinado tipo de derechos pueda enervar una facultad jurídica de revocación, que protege una gama más amplia de derechos.

3. Oportunidad



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

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

En el caso que nos ocupa, revisado el expediente que dio origen a la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. (en la modalidad de ampliación, modificación y demolición), se estableció que no se interpusieron los recursos de la vía gubernativa contra el citado acto, según el Sistema Automático de Trámites de la entidad -SAT- y la base de datos de la Dirección de Trámites de la Subsecretaría Jurídica.

4. Estudio de los argumentos presentados en las solicitudes de revocatoria directa contra licencia LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009 y la solicitud de suspensión por parte del Ministerio Público

Para dar solución a cada uno de los interrogantes planteados en las solicitudes de revocatoria directa y de estudio de facultad de suspensión hecha por el Ministerio Público, que se resuelven en el presente acto administrativo, esta Secretaría analizará a continuación cada una de las solicitudes de revocatoria. Posteriormente se revisará la legalidad y pertinencia de la solicitud de estudio de la facultad de suspensión del Ministerio Público, para luego entrar a analizar si se cumplen los fundamentos para que la administración deje sin efectos la licencia LC- 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 expedida por la Curadora Urbana 4 (en la modalidad de ampliación, modificación y demolición), y su modificación, y, finalmente, decidir el asunto de fondo.

4.1. La teoría general de la revocatoria de los actos administrativos

El Código Contencioso Administrativo establece 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 actos.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

El Consejo de Estado define la revocación directa diciendo que *"en nuestra legislación la revocación es la extinción del acto en la vía administrativa, bien por razones de legalidad o de conveniencia o de interés público o social"*³.

En su artículo 69, el Código Contencioso Administrativo enuncia 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. (...)"*

En relación con la primera causal, oposición manifiesta a la Constitución o a la ley, se debe precisar que la oposición debe ser ostensible y el concepto de ley ha de entenderse en el sentido amplio, esto es, como toda normativa superior al acto administrativo y a la cual le deba sujeción, así como lo establece el artículo 152 del CCA. La consecuencia es la supresión de un acto administrativo por ser notoria o manifiestamente inconstitucional o ilegal; por consiguiente el examen es de legalidad o legitimidad del acto; de suerte que, trasladada al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo, equivale a una causal, no solo de suspensión del acto administrativo, sino también de nulidad, que por vía de revocación directa resulta aplicada en sede administrativa.

La segunda causal trata de hacer efectivo el principio de prevalencia del interés general sobre el interés particular, lo que envuelve un problema de ponderación, por cuanto existe una confrontación de dos intereses o clases de derechos; de allí que su aplicación, además de las consideraciones jurídicas y de conveniencia pertinentes debe consultar el principio de proporcionalidad.

Finalmente, la última causal hace referencia a que el acto administrativo cause agravio injustificado a una persona: ésta da lugar a la revocatoria cuando el acto lesivo no tiene justificación alguna, lo que implica verificar las circunstancias de hecho y de derecho que sirven de fundamento al acto.

³ Sentencia del 16 de julio de 2002, de la Sala Penal de lo Contencioso Administrativo, expediente número IJ-029, consejera ponente doctora Ana Margarita Olaya Forero.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Ahora bien, es de **especialísima importancia** tener en cuenta, en relación con los actos administrativos de contenido particular y concreto, que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo señala que su revocatoria no procede sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular; pero que 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 además que el acto ocurrió por medios ilegales.

4.2. En cuanto a la posibilidad de revocar directamente la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificatoria del 20 de marzo de 2009

El artículo 73⁴ del C.C.A. expresa que los actos administrativos de carácter particular y concreto 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: (i) cuando resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo⁵, si se dan las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A.; y (ii) si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

En relación con las excepciones consagradas en el inciso segundo del artículo 73 del C.C.A., el Consejo de Estado mediante sentencia de especial interés jurídico en este caso⁶, expresó:

"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.

⁴ "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).

⁵ 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)

⁶ Consejo de Estado - Consejero Ponente Dra.: ANA MARGARITA OLAYA FORERO - Fecha: Julio 16 de 2002- No. de Rad.: JJ-029-02.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

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

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

De la lectura del extracto transcrito, puede inferirse una clara diferencia entre la ilegalidad **del acto** administrativo, o **ilegalidad de la decisión**, y la ilegalidad **de los medios** empleados para producirlo. El principio general es el de inmutabilidad de los actos de contenido particular y concreto, y la facultad de revocación directa es la excepción. Cuando el acto ocurre por **medios** ilegales, de conformidad con el pronunciamiento jurisprudencial citado, debe tratarse de una actuación que, **en sí misma**, pueda tacharse de ilegal, tal como la presentación de un documento falso o la adulteración de uno verdadero, o el ocultamiento fraudulento de una prueba, o un acto de corrupción, que, además, haya sido eficaz, en términos de causa y efecto, para fundamentar el acto administrativo que así deviene revocable.

De acuerdo con el claro texto del artículo 73 C.C.A., para que proceda la revocatoria **no bastan la sospecha** o la **duda razonable** sobre la ilegalidad del medio que se empleó para producir el acto; la revocatoria sin consentimiento del particular sólo puede ocurrir "si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales".

Sobre este requisito, que ha sido tratado extensamente en la jurisprudencia constitucional, se ha explicado que, por ser una excepción, la regla de revocatoria sin consentimiento de actos particulares debe interpretarse de forma restrictiva; es necesario que se trate de "*una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada,*



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico". Sobre este punto dijo la Corte que:⁷

Es claro que 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. Debe darse una evidencia de ello y, en consecuencia, la motivación del acto revocatorio dejará constancia expresa acerca de los elementos de juicio que llevaron al ente administrativo a concluirlo así.

En otra sentencia, la Corte Constitucional explicó que⁸ *"El ordenamiento jurídico colombiano contempla dos (2) excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo. b) cuando fue producto de maniobras evidente y probadamente fraudulentas, violando la Constitución y la ley. Del punto b), es posible inferir que la ilegalidad que generó el nacimiento a la vida jurídica del derecho subjetivo no puede presumirse, y que la revocatoria directa no puede fungir como medida cautelar ante la mera sospecha de fraude."*

Con estos fundamentos, , este despacho procede ahora a estudiar si se presentan las condiciones para revocar la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 (en la modalidad de ampliación, modificación y demolición) y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C.

Existen posiciones doctrinales⁹ menos restrictivas que las expuestas por la jurisprudencia; pero esta Secretaría considera, dada la naturaleza excepcional de la revocación directa, protege mejor los derechos de la sociedad y de los particulares ateniéndose a las decisiones de las autoridades judiciales, a las que la Constitución y la ley confieren la facultad de definir, con fuerza de cosa juzgada, los asuntos sometidos a su conocimiento.

⁷ Sentencia T-215 de 2006

⁸ Sentencia T-723 de 2008

⁹ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique, "Manual del Acto Administrativo", Librería Ediciones del Profesional Ltda., Quinta Edición, Bogotá 2009.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

4.3. Aspectos técnicos que son objeto de análisis en el estudio de revocatoria de la LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 expedida por la Curadora Urbana 4, y su modificación del 20 de marzo de 2009 otorgada por la Curadora Urbana 4 (E) de Bogotá D.C.

4.3.1. En relación con las modalidades aprobadas en la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009

4.3.1.1 Las solicitudes de revocatoria directa y la intervención de Unicentro

Consideran la Personería Distrital de Bogotá, D.C., y la Contraloría de Bogotá que existe falsa motivación en la expedición del citado acto administrativo, que deviene en causal de nulidad, en cuanto a que la licencia de construcción se solicitó en la modalidad de ampliación, modificación y demolición parcial. Y que, como está planteado el proyecto, no se trata de una ampliación de la estación de servicio sino de una demolición total, para dar paso a una construcción de 25 pisos y 3 sótanos, de modo que la licencia otorgada no previó la demolición total.

La solicitud de revocatoria directa de la Contraloría de Bogotá indica que, a pesar de que se solicitó la licencia en la modalidad de *ampliación, modificación y demolición parcial*, la curadora No. 4 la aprobó en la modalidad de *ampliación, modificación y demolición*, sin especificar el tipo de demolición aprobada, y la demolición fue total. E indica, además, que antes de expedir la licencia para permitir la supuesta ampliación para una edificación de 25 pisos y 3 sótanos, en esa área funcionaba una estación de servicio ESSO.¹⁰

Similares argumentos se consignan en la demanda con acción popular interpuesta por la Contraloría en contra de la SDP, para solicitar que se ordene la revocatoria de la licencia.

La Asociación de Copropietarios de la Urbanización Santa Bárbara Norte Multicentro – Multijunta, cuestiona que la licencia se haya otorgado en la modalidad de "ampliación", pues según el numeral 2 del artículo 7 del Decreto 564 de 2006, dicha modalidad sólo procede para "incrementar el área construida de una edificación existente". Esto no ocurrió en este caso pues la estación de servicio existente fue totalmente demolida, razón por la cual el acto

¹⁰ Ver solicitud de revocatoria radicada el 24 de mayo de 2010, p. 5 y 6.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

administrativo que otorgó la licencia está falsamente motivado¹¹. En idéntico sentido se pronuncia un informe de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá¹², y finalmente, la ciudadana Martha Neira, también hace referencia a la modalidad por la cual se expidió la licencia, en donde se afirma que "de forma engañosa", con el fin de no hacer la citación debida a terceros, la curadora expidió la licencia en la modalidad de ampliación y no de "obra nueva", como debió hacerlo.

El apoderado de Unicentro reconoce que la obra conlleva la demolición total de una estación de servicio en el predio del Centro Comercial, y la construcción de un edificio nuevo, de 25 pisos y 3 sótanos, en los siguientes términos¹³:

Así las cosas, la construcción del edificio de 25 pisos y 3 sótanos es una ampliación y modificación del área construida del Centro Comercial Unicentro, por cuanto ambas construcciones hacen parte del predio con folio 50N-164387. A su vez, la demolición de la estación de servicios en dónde (sic) se construirá el nuevo edificio de 25 pisos y 3 sótanos, es parcial por cuanto se autoriza la demolición de una parte del área construida del Centro Comercial Unicentro más no todo el Centro".

4.3.1.2. La solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público en el concepto de fecha 4 de noviembre sobre el tema preciso: "(E)s menester recordar que para la construcción de los 25 pisos, fue necesaria la demolición de la estación de servicio que funcionaba en el espacio que va ocupar la torre nueva, por lo que no es posible hacer uso de la licencia de ampliación para levantar una construcción en donde no existe edificación, por lo tanto, era indispensable, solicitar una licencia en la modalidad de obra nueva". Y hace referencia al artículo 7 del Decreto 564 de 2006, así:

Artículo 7°. Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad que regule la materia. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

1. Obra nueva. Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos.

¹¹ Ver solicitud de revocatoria radicada el 15 de junio de 2010, p. 6 y 7.

¹² Ver informe del 25 de febrero de 2009, p. 6.

¹³ Ver comunicación de Unicentro a la Dra. Clara del Pilar Giner García, del 15 de junio de 2010, p. 5.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

2. Ampliación. Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar (...).

Así mismo manifestó la importancia de tener en cuenta que, al haberse tramitado la licencia bajo la modalidad de ampliación, obligó a Unicentro a realizar la citación a vecinos de manera diferente a la que hubiera tenido que hacer si se hubiera hecho bajo la modalidad de obra nueva, impidiendo de esta manera que se cumplieran los requisitos de información necesarios para garantizar a los interesados y vecinos el derecho constitucional al debido proceso, a la defensa y a la participación.

"En efecto, el Decreto 564 de 2006 regula lo pertinente a las clases de licencias, sus tramites de expedición y a los efectos y vigencia, entre otros; y en su artículo 24, establece la diferencia en la citación, en los siguientes términos:

Citación a vecinos. (...) Parágrafo. Desde el día siguiente a la fecha de radicación en legal y debida forma de solicitudes de proyectos de parcelación, urbanización y construcción de obra nueva, el peticionario de la licencia deberá instalar una valla con una dimensión mínima de un metro con ochenta (1.80) centímetros por ochenta (80) centímetros, en lugar visible desde la vía pública, en la que se advierta a terceros sobre la iniciación del trámite administrativo tendiente a la expedición de la licencia urbanística, indicando el número de radicación, la autoridad ante la cual se tramita la solicitud, el uso y características básicas del proyecto. Una fotografía de la valla con la información indicada se deberá anexar al respectivo expediente administrativo en los cinco (5) días calendario siguientes a la radicación de la solicitud. (subraya fuera de texto).

(...)Cuando se solicite licencia para el desarrollo de obras de construcción en las modalidades de ampliación, modificación, adecuación o demolición en edificios o conjunto sometidos al régimen de propiedad horizontal, se instalará un aviso en la cartelera principal del edificio o conjunto, o en un lugar de amplia circulación que determine la administración. (subraya fuera de texto).

4.3.1.3. Posición de la Secretaria Distrital de Planeación -SDP-

En relación con el argumento que se acaba de resumir, la SDP, con fundamento en el concepto que emitió la Subsecretaria Jurídica en el memorando del 16 de diciembre de 2010, determina que el debate sobre qué modalidad de licencia debió emplearse es de suma importancia, para establecer si en el trámite de la licencia se cumplieron los requisitos de



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

información necesarios para garantizar a los interesados y vecinos el derecho constitucional al "debido proceso", a la defensa y a la participación.

En el trámite de las dos modalidades de licencia se exige citar a los "vecinos" del predio intervenido, bien por correo o por medio de una publicación (Ley 9ª de 1989, art. 65 y Decreto 564 de 2006, art. 24, primer inciso). Ello, como se explicará, ha dado lugar a una controversia acerca de quiénes son los "vecinos". Pero es preciso tener en cuenta que hay requisitos **adicionales** de publicidad, y que son más exigentes en el trámite de "obra nueva" que para una "ampliación". En efecto, cuando se trata de "obra nueva" se requiere, además de la citación, la instalación de una valla, en los términos del inciso primero del parágrafo del artículo 24, arriba citado.

Por el contrario, los requisitos de publicidad en el trámite de "ampliación, modificación o demolición" son menos estrictos, pues, además de la citación por correo o publicación, solo se necesita, en el caso de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, instalar un aviso en la cartelera principal de edificio o conjunto; y en los inmuebles que no están sometidos a dicho régimen, colocar un aviso de 30 cm por 50 cm en la fachada.

Ahora bien, las obras que adelanta el centro comercial no tienen las características de aquellas que deben ser amparadas por una licencia de construcción en la modalidad de "ampliación", contra lo que señala el apoderado de Unicentro, y según lo que se indica en la licencia de construcción. El apoderado reconoce que la obra conlleva la demolición total de una estación de servicio en el predio del Centro Comercial, y la construcción de un edificio nuevo, de 25 pisos y 3 sótanos, en los siguientes términos¹⁴:

"Así las cosas, la construcción del edificio de 25 pisos y 3 sótanos es una ampliación y modificación del área construida del Centro Comercial Unicentro, por cuanto ambas construcciones hacen parte del predio con folio 50N-164387. A su vez, la demolición de la estación de servicios en dónde (sic) se construirá el nuevo edificio de 25 pisos y 3 sótanos, es parcial por cuanto se autoriza la demolición de una parte del área construida del Centro Comercial Unicentro más no todo el Centro".

A su turno, la licencia otorgada a Unicentro establece:

"Se concede licencia de construcción para permitir la ampliación para una edificación de 25 pisos y 3 sótanos, para uso de oficinas en los pisos superiores y comercio en el 1º y 2º piso; la

¹⁴ Ver comunicación de Unicentro a la Dra. Clara del Pilar Giner García, del 15 de junio de 2010, p. 5.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

nueva edificación se aprueba en el área de usos complementarios y parqueaderos, los cuales son reemplazados y adicionados en 3 sótanos, para un total de 3513 parqueaderos en todo el proyecto. (...)"

Ahora bien, para que exista una "ampliación", se requiere (i) que exista una edificación con área construida, entendiendo como tal, el área cubierta o techada, y (ii) que la obra consista en la ampliación del área construida de la edificación existente.

La obra amparada por la licencia LC 09-4-0204 (en la modalidad de ampliación, modificación y demolición) no cumple con estos requisitos, pues, aunque en el terreno existía una estación de servicio, ésta fue completamente demolida; y en su lugar se está construyendo una edificación de 25 pisos y 3 sótanos. Para efectos de la obra, no existe una edificación cuya área construida sea objeto de ampliación, sino que se trata, efectivamente, de la construcción de una nueva edificación. En suma, la licencia debía otorgarse para "obra nueva", puesto que, al efectuarse la demolición, el terreno en el que hoy se construye la torre no estaba construido.

El peticionario de la licencia argumenta que la edificación nueva es, en realidad, una ampliación, no de la estación de servicio, sino del Centro Comercial Unicentro, por el hecho de que ambas construcciones hacen parte de un mismo predio. Pero esta no es una interpretación acertada del numeral 2° del artículo 7° del Decreto 564 de 2006, porque la modalidad de licencia que la norma describe no cobija la ampliación del **área construida en un predio**, sino la ampliación del área construida **de una edificación**. Según la norma citada,

*2. **Ampliación.** Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.*

No se puede argumentar que, por el hecho de que **en el mismo predio** ya exista una edificación, cualquiera otra nueva que allí se levante debe entenderse, para efectos de la modalidad de licencia, como parte de la edificación existente. Esa interpretación es contraria no sólo al texto del numeral 2 del artículo 7 –que se refiere a suma de **superficies de pisos**– sino inclusive al artículo 28 del Código Civil, porque no es lo mismo "edificación" que "predio". Y conduciría a que, por el hecho de que en predios muy grandes se hubiese levantado una edificación cualquiera, así fuese de un piso, sus propietarios podrían construir una edificación de 50 pisos en sitios diferentes del mismo predio, solicitando una licencia para "ampliación" y no para "obra nueva"; tal hipótesis, además de frustrar el derecho de interesados directos y de terceros a enterarse por medio de la instalación de la valla a la que obliga el parágrafo del



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

artículo 24 del Decreto 564 de 2006, frustraría el derecho de las autoridades que tienen a su cargo velar por el apropiado desarrollo urbanístico de los asentamientos humanos.

Por tanto, no es razonable, ni conforme con el texto del artículo 7 del decreto 564, ni con el artículo 28 del Código Civil, entender que una nueva construcción, de 25 pisos y 3 sótanos, levantada a cierta distancia del edificio del Centro Comercial e independiente de éste por completo, sea una "ampliación" del área construida del Centro. La obra que adelanta Unicentro se ajusta, por razón de la demolición total del edificio que allí existía, a la definición reglamentaria de la "obra nueva", esto es, a la que tiene lugar, según el citado artículo 7, "en terrenos no construidos". A ello se opone Unicentro, afirmando que, en el predio objeto de la obra ya se encuentra el Centro Comercial Unicentro. En efecto, en comunicación del 15 de junio de 2010, su apoderado afirma:

"Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la Licencia de construcción No. LC- 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 otorgada por la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá se tenía que expedir en las modalidades de ampliación, modificación y demolición parcial y no de obra nueva como lo señala la Personería de Bogotá, por cuanto, el numeral 1 del artículo 7 del Decreto 564 de 2006 define la obra nueva como "la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos." Y en éste caso en el mismo predio está construido el Centro Comercial Unicentro".

El titular de la licencia aplica de forma indebida la norma citada, pues el numeral 1 del artículo 7 del Decreto 564 de 2006 no se refiere a "predios" no construidos, sino a "terrenos" no construidos. Los términos "predio" y "terreno" no son sinónimos. Mientras el terreno se refiere a una porción cualquiera de tierra, el término "predio" se refiere a una unidad jurídica individual e independiente, constituida por terrenos que han sido englobados bajo una misma cédula catastral. En el terreno en el cual se comenzó a construir la torre no existía nada, pues la estación que existió antes había sido demolida por completo. El numeral 2 del mismo artículo 7 señala, como se vio arriba, que la autorización de "ampliación" es para "incrementar el área construida de una edificación existente". No cabe duda de que, dentro de las circunstancias, la actividad para la cual se buscaba autorización correspondía, mucho mejor, a la prevista en el numeral 1 que a la prevista en el numeral 2 del artículo 7 del decreto 54.

De acuerdo con el artículo 28 del Código Civil, las palabras de la ley deben entenderse en su sentido natural y obvio; pero que cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará a éstas su significado legal. El Código Civil en el artículo 656 indica que los predios son las "casas y heredades". Y varias disposiciones del citado código



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

indican claramente que mientras un "predio" es una unidad jurídica, un "terreno" es, bien una porción de tierra de un predio, o bien una suma de tierras de varios predios (ver por ejemplo los artículos 905, 907, 912, 915.6, 923 y el 1177 del Código Civil). En el derecho registral, se entiende que un "predio" es una porción de la superficie terrestre delimitada por una línea poligonal cerrada¹⁵.

Resulta evidente que la construcción de una nueva edificación de 25 pisos y 3 sótanos, en una porción de un predio en la que existía una construcción que es demolida, se ajusta más a la definición de las obras para las que se expiden licencias de construcción en la modalidad de "obra nueva", que a la definición de las obras que requieren licencias de construcción en la modalidad de "ampliación" de una edificación existente. Y ello es una razón adicional para exigir a las entidades competentes, en este caso los curadores urbanos, que en el procedimiento de expedición de la licencia se brinden todas las garantías para proporcionar las informaciones necesarias para hacer efectivos los derechos constitucionales al "debido proceso", la defensa y la participación de los vecinos y de los terceros interesados. Ello se obtiene, idealmente, cuando el solicitante de la licencia hace la citación por correo o publicación a los "vecinos"; y, en todo caso, cuando, al menos, instala la valla a la cual se refiere el inciso primero del párrafo del artículo 24 del Decreto 564 de 2006.

Al no haberse instalado la valla a la que se refiere el artículo 24 del Decreto 564 de 2006, se vulneraron derechos de los vecinos del Centro Comercial Unicentro. En suma, tanto en la solicitud como en la licencia otorgada hubo una indebida aplicación de las normas pertinentes, y la licencia debió haberse solicitado y otorgado en la modalidad de "obra nueva", y no de "ampliación". En cuanto a la información que debe darse a los eventuales interesados, hay una principal (y quizá única) diferencia entre las dos modalidades, pues para la primera modalidad de licencia, es necesario instalar una valla en un lugar visible desde la vía pública, mientras que en la segunda basta un aviso en una cartelera. El error en la modalidad de licencia que debía obtenerse generó una grave irregularidad omisiva en esta parte del trámite administrativo, con incidencia en los derechos de varias clases de personas.

El artículo 28 del Decreto 564 de 2006, al amparo del cual se adelantó el trámite de expedición de la licencia, reconoce la importancia de la posibilidad de participación de los diferentes interesados, en su inciso tercero, así:

¹⁵ Eduardo Caicedo Escobar, Derecho Inmobiliario Registral (Bogotá: Temis, 2001), p. 235.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Parágrafo. Con el fin de garantizar la publicidad y la participación de quienes puedan verse afectados con la decisión, en ningún caso se podrá resolver una solicitud de licencia sin que previamente se haya dado estricto cumplimiento a la obligación de citación a vecinos colindantes y demás terceros en los términos previstos por los artículos 24 y 25 del presente decreto.

Numerosas sentencias de la Corte Constitucional¹⁶ y del Consejo de Estado¹⁷ reconocen que la omisión de las formalidades que rodean la citación y notificación de terceros en este tipo de trámites, viola el derecho al "debido proceso", a la defensa y a la participación de los vecinos del predio objeto de la solicitud de licencia; y todos estos derechos, como se sabe, son "fundamentales". Ello es así porque tales formalidades son denominadas "sustanciales" por la jurisprudencia, y no pueden ser desatendidas. Según afirma el Consejo de Estado¹⁸:

Las formalidades que buscan hacer efectivas el debido proceso o las garantías procesales, en especial los derechos de audiencia y de defensa corresponden a las que la doctrina y la jurisprudencia denomina formalidades sustanciales, y ello indica que no pueden ser desatendidas por las autoridades, pues el respeto o no a las mismas es el límite entre el Estado de Derecho y el ejercicio arbitrario o ipso del poder emanado del estado.

A partir del año 2007 el Consejo de Estado sostiene que incumplir con las formalidades para citar a terceros interesados en el trámite de una licencia de construcción no solo representa una violación al debido proceso, sino que es causal de anulación de la licencia, aún si el vecino en perjuicio de quien se omitió la formalidad tuvo ocasión de interponer los recursos del caso en vía gubernativa. En ese sentido, en sentencia del 13 de septiembre de 2007, el Consejo expresó:

Conforme al artículo 65 de la ley 9ª de 1989, la solicitud de licencia de construcción debe comunicarse a los vecinos. En este caso está demostrado en el proceso que dicha comunicación no se llevó a cabo, sino que, posteriormente, una vez se otorgó la licencia, se ordenó notificar a los vecinos, para que dentro de los cinco días siguientes a su notificación pudieran interponer los recursos de reposición y de apelación, según lo dispone el artículo 65 de la citada Ley 9ª.

Sobre este aspecto, resulta oportuno resaltar que esta Corporación en sentencia de 18 de julio de 2001 (Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayala), frente a un asunto similar al que ahora es objeto de estudio sostuvo que no toda irregularidad en un trámite administrativo

¹⁶ Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencia T-233 de 1993, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

¹⁷ Ver entre otras, Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 18 de julio de 2001, C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayala; y Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 13 de septiembre de 2007, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 24 de enero de 2009, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

conlleve la nulidad del mismo, sino solo en la medida en que el vicio vulnere el derecho de defensa. (...)

En este caso, la Sala rectifica la tesis expuesta en la precitada sentencia, habida cuenta de que es evidente que si la ley ha previsto que desde un comienzo, tratándose de materia urbanística, los vecinos de la obra a construir estén enterados de la misma, es porque el legislador ha sido conciente (sic) de que la garantía de su derecho de defensa tiene como punto de partida el momento procesal de la comunicación de la solicitud de licencia de construcción, a fin de que los mismos preparen sus argumentos en torno a la viabilidad o inviabilidad de la obra a construir.

Considerar que con la posibilidad de interponer los recursos se sana la irregularidad de la falta de comunicación de la solicitud, es cercenar el derecho de defensa, pues el término para ejercitar los medios de impugnación es muy limitado (5 días), en tanto que el legislador previó en estos casos uno mucho más amplio desde la comunicación de la solicitud hasta la notificación del acto administrativo de otorgamiento.

De tal manera que los actos acusados, en virtud de su expedición irregular que afecta el debido proceso, deben ser declarados nulos.

Así mismo, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones para impedir la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia en los procedimientos que se surten ante la administración; inclusive, acepta la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, antes de que el asunto haya sido conocido por el juez natural de la controversia. En los fallos aludidos, a los que nos referiremos adelante, el juez constitucional, una vez corrobora la vulneración del derecho, ordena su inmediata protección y anula la actuación que vulneró el derecho o simplemente otorga de nuevo el término para ejercerlo.

Al respecto, en Sentencia T-233 de 1993 la Corte protegió el derecho al debido proceso y a la defensa, ya que en el trámite de la solicitud de una licencia de urbanización no se dio aplicación a lo dispuesto en relación con la citación a los vecinos, ni a la notificación a los vecinos de los actos resolutorios, tal y como lo establecía la ley. Obsérvese que se trata de materias bien precisas en las que el legislador ha definido qué tipo de procedimiento deben seguir las autoridades administrativas y en las que no se admite reglamentación que desvirtúe los términos y el alcance de las disposiciones previstas en forma expresa por una regulación especial.



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

"Así examinadas las cosas esta Sala encuentra que debe ordenarse la tutela de los derechos constitucionales al debido proceso y al derecho de defensa de la sociedad peticionaria, desconocidos por las resoluciones 031 y 555 de 1992 proferidas por el departamento administrativo de Planeación Distrital; empero, como contra las mencionadas actuaciones administrativas proceden los recursos y las acciones judiciales de naturaleza contencioso administrativa para efectos de obtener su anulación judicial, en esta oportunidad la tutela reclamada se concederá sólo como mecanismo transitorio para evitar los perjuicios irremediabiles que se desprenden de la mencionada violación a los derechos constitucionales fundamentales citados".

En el caso que nos ocupa, según los hechos conocidos, la valla que debió erigirse nunca fue situada, y los vecinos que formularon la solicitud de revocatoria directa de la licencia se enteraron del trámite que se había dado a la solicitud de licencia cuando fue evidente que en el predio se estaban adelantando arreglos relacionados con la construcción. Hubo, así, una clara vulneración al derecho al debido proceso, a la participación y a la defensa de los vecinos de la Ciudadela Comercial.

4.3.2. El estudio de tránsito y demanda vehicular

4.3.2.1 Las solicitudes de revocatoria directa y la intervención de Unicentro

Tanto la Personería Distrital de Bogotá D.C., como la Contraloría de Bogotá D.C. manifestaron que, de conformidad con los artículos 187 del Plan de Ordenamiento Territorial y 101 de la Ley 769 de 2002, antes de la obtención de la licencia de construcción, el proyecto requería un estudio de tránsito aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad y una propuesta de atención de demanda vehicular.

La Asociación de Copropietarios de la Urbanización Santa Bárbara Norte Multicentro – Multijunta, la Asociación de Copropietarios Barrio La Carolina Uno, la Asociación Amigos Parque Santa Beatriz, la Asociación de Amigos del Parque Santa Bárbara Occidental, la Asociación de Residentes de la Calleja Occidental "ASORECA", la Corporación Vecinos de la Avenida Pepe Sierra "CORPES", la Fundación "AMANS URBEM", señalan que el artículo 101 de la Ley 769 de 2002, así como el anexo 1 de la citada norma, hacen clara mención a la exigencia de presentación de estudios de tránsito a los centros comerciales, como la Ciudadela Comercial Unicentro. Así mismo, manifiestan que Unicentro no realizó el



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

procedimiento de radicación de "Plan de Manejo de Tránsito" para afectar el espacio público por actividades de obra en el Centro Comercial.

La señora Marta Janneth Neira Rodríguez manifiesta que el titular de la licencia no cumplió con la exigencia de contar con un estudio de tránsito previo como lo establece el artículo 187 del Decreto Distrital 190 de 2004, generando para los vecinos y residentes del sector la necesidad de soportar cargas viales, congestiones y demás inconvenientes que genera la nueva construcción. Así mismo, señala que la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva vulnera derechos subjetivos y colectivos de la comunidad, privilegiando el interés particular.

La Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá señaló que el proyecto objeto de la Licencia LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, requería la aprobación de la propuesta de atención de demanda vehicular, por la Secretaría de Tránsito y Transporte y la propuesta de acceso vehicular debía cumplir con las normas viales vigentes, según el artículo 182 del POT; y que, por eso, la Licencia resulta ser un acto que no se ajusta a la ley, pues la Curadora no contaba con elementos de juicio y su decisión surgió con base en un error de hecho, consistente en que no verificó que el proyecto contaba con un acceso sobre la vía de la malla vial arterial.

Sobre este aspecto, el apoderado de la Ciudadela Comercial Unicentro señala que la norma aplicable al predio es el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios, que le asignaban al lote el tratamiento de "conservación urbanística" bajo la categoría de "continuidad de norma", el cual implica que las licencias que se otorguen deben fundamentarse en la norma original y no en normas posteriores como el Decreto Distrital 190 de 2004; concluye el apoderado que como la construcción que se aprobó es un edificio de 25 pisos destinado en su mayor parte a oficinas y en solo dos pisos a comercio, sus características difieren del comercio de escala metropolitana, por lo que no es posible exigir estudio de tránsito para otorgar una licencia que no se refiere a comercio de escala metropolitana bajo las normas del Acuerdo 6 de 1990.

Afirma, además, que el POT no exige estudios de tránsito para los usos de oficina, por cuanto las oficinas, según la reglamentación del POT se refieren al uso de servicios profesionales técnicos especializados mientras que los estudios de tránsito están reglamentados por el Decreto Distrital 596 de 2007. Éste, en su cuadro anexo, define los usos para los cuales la expedición de una licencia de construcción requiere presentar estudio de tránsito y/o de demanda y atención de usuarios . mientras que para aprobar licencia



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

respecto de servicios profesionales técnicos especializados no se requiere presentar ni estudio de tránsito ni de demanda y atención de usuarios.

4.3.2.2 La solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público establece que una de las irregularidades en que incurrió la Licencia de Construcción LC- 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 expedida por la Curadora Urbana 4, fue la falta de aprobación del estudio de tránsito por la Secretaría Distrital de Movilidad, según lo exigen el POT y el Decreto 596 de 2007 en su artículo 3, para este tipo de licencias. El concepto del órgano de control establece que *"(l)a Secretaría de Movilidad no aprobó el estudio de tránsito presentado por UNICENTRO, ni la propuesta de atención de demanda vehicular, requisitos previos para la obtención de la licencia de construcción, establecidos en los artículos 182 y 187 del Decreto 190 de 2004 y el artículo 3 del Decreto 596 de 2007:*

"Artículo 182. Acceso vehiculares a predios con frente a vías de la malla arterial.

(...) 3. El acceso vehicular a predios desde vías de la malla vial arterial se sujetará a las siguientes reglas:

a. Para establecimientos cuya dimensión o tipo de actividad económica esté clasificada como de escala metropolitana, urbana o zonal. El espacio para la atención de la demanda de acceso vehicular al inmueble o desarrollo deberá garantizar la acumulación de vehículos dentro del predio, de manera que no se generen colas sobre la vía pública. En todo caso, la propuesta de atención de la demanda vehicular deberá contar con la aprobación de la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) y la de acceso vehicular deberá cumplir las normas viales vigentes". (...) (subraya fuera de texto).

"Artículo 187. Estudios de tránsito: Todo proyecto de equipamiento y de comercio de escala metropolitana y urbana, deberá estar sustentado en un estudio de tránsito que contenga los análisis rigurosos de la situación con y sin proyecto y de los impactos que genera sobre la movilidad circundante inmediata y de las zonas de influencia. El estudio de tránsito deberá ser aprobado por la Secretaría de Tránsito de Bogotá o la entidad Distrital que haga sus veces". (subraya fuera de texto).

Así mismo el Decreto 596 de 2007, establece:

"Artículo 3°. PROYECTOS QUE REQUIEREN ESTUDIOS DE TRÁNSITO. De acuerdo con el uso propuesto y la escala urbanística, los proyectos que se relacionan en el anexo 1 requieren la presentación de un estudio de tránsito o de demanda y atención de usuarios para



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

la aprobación de la Secretaría Distrital de Movilidad, como requisito previo para la obtención de una licencia de construcción o urbanismo. (subraya fuera de texto).

4.3.2.3. Posición de la Secretaria Distrital de Planeación -SDP- respecto a las normas aplicables a Unicentro y el requisito del estudio de tránsito.

Uno de los argumentos a los que recurre el titular de la licencia para establecer que no tenía la obligación de hacer el estudio de tránsito consiste en que el uso que se le pretende dar a la torre de 25 pisos, en su mayoría, es de servicios y no de comercio, por lo que no se le pueden aplicar las disposiciones del comercio metropolitano. Esta afirmación se desvirtúa al hacer una lectura de la solicitud de licencia de construcción objeto de debate, la cual solo refiere que el uso será comercio, por lo que la curadora tenía que aplicar la reglamentación propia del uso comercial¹⁹.

Ahora bien, con fundamento en las normas sobre "consolidación urbanística", Unicentro ha sostenido que las licencias de construcción sobre sus predios deben expedirse teniendo en cuenta únicamente el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios; y que ninguna norma del POT de Bogotá (Decreto 619 de 2000) y sus modificaciones le es aplicable. En particular, que la licencia que obtuvo para la construcción de la torre a la que se refiere este documento no debía estar precedida de un "estudio de tránsito".

La tesis de Unicentro es incorrecta. El hecho de que un predio esté sometido a un tratamiento de "consolidación urbanística" no significa que no le sean aplicables las disposiciones del POT de Bogotá, pues la "norma original" se mantiene pero sólo para los aspectos señalados en las disposiciones que se refieren a ella (características físicas, tales como alturas, retrocesos, antejardines etc.); ello no excluye la aplicación de otras normas urbanísticas complementarias y sobre todo de las normas procesales. Es necesario enfatizar que las normas procesales son normas de orden público, de obligatorio cumplimiento y por lo tanto de aplicación inmediata, lo que lleva a establecer que no es posible alegar conservación de norma frente a los procedimientos establecidos para los permisos de construcción. Una interpretación contraria, como la que pretende hacer Unicentro, riñe con la Constitución Política.

Además, el mantenimiento de la "norma original" debe interpretarse en concordancia con los objetivos de las normas de tratamientos señalados en el artículo 332 del POT de Bogotá, Decreto Distrital 190 de 2004, incluyendo (i) permitir la articulación del tratamiento de

¹⁹ Ver folio 3 del expediente, en donde se demuestra en la solicitud de la licencia se especifico que el uso era solo comercial y no servicios.



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

"consolidación urbanística" con los sistemas generales de la ciudad; (ii) proteger las zonas residenciales de la invasión indiscriminada de actividades comercial y de servicios; y (iii) propender por una adecuada implantación de los procesos de transformación de la ciudad en los barrios donde ello ocurre. El mantenimiento de la "norma original" de ninguna manera se opone a la exigencia de estudios o consideraciones específicos, relacionados razonablemente con tales fines, y contemplados en normas posteriores a la original.

Según el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, y el artículo 334 del POT de Bogotá, Decreto 190 de 2004, la aplicación de la "norma original", en virtud de la "consolidación urbanística", no impide aplicar, al mismo tiempo, normas de superior jerarquía, como las "normas estructurales" del mismo POT.

Para el titular de la licencia, el hecho de que el predio esté sometido a tratamiento de "consolidación urbanística", significa que las licencias de construcción que se expidan para el predio, deben aplicar, para todos los efectos, las normas vigentes cuando se reglamentó la UPZ de Santa Bárbara (principalmente el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios), y que ninguna norma del Decreto 190 de 2004 (POT de Bogotá) o sus modificaciones le sería aplicable. En ese sentido, en carta del 27 de abril de 2010, dirigida a la SDP, y en relación con la inaplicabilidad al predio del artículo 187 del Decreto 190 de 2004 (compilación del POT), que exige a todo proyecto de comercio de escala metropolitana y urbana contar con un "estudio de tránsito" aprobado por la Secretaría de Tránsito, señaló (p. 7 y 8):

Esta conclusión es equivocada pues al predio en que se ubica la Ciudadela Comercial Unicentro no le es aplicable el artículo 187 del Decreto 190 de 2004, ya que según la UPZ No. 16 Santa Bárbara reglamentada mediante el Decreto 1095 de 2000 y 227 de 2001 el mismo se rige por el tratamiento de consolidación modalidad urbanística que conforme al artículos 17 del Decreto 159 de 2004 implica que debe conservar como orientador de su desarrollo por construcción las normas originales con que fue aprobado y sus modificaciones incluyendo las que estuvieran vigentes para la fecha de expedición de la citada UPZ.

Así las cosas, la norma urbanística aplicable es el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios que le asignaban al lote el tratamiento de conservación urbanística bajo la categoría de continuidad de norma, que implica que cualquier licencia que se otorgue sobre el mismo debe fundamentarse en la norma original y no en normas posteriores como lo es el citado Decreto 190 de 2004.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Por tanto, según Unicentro, a dicha ciudadela comercial no le son aplicables las normas del POT de Bogotá vigente, según explica en oficio del 24 de agosto de 2009 dirigido a la SDP y radicado bajo el número 1-2009-35981 (p. 2):

En ese ámbito y con estos antecedentes, es claro también que no es viable que la Ciudadela adopte en un todo, las formulaciones y las exigencias del POT vigente, en la medida en que el mismo POT establece la continuidad de la vigencia normativa de las normas originales sobre las cuales se expidieron las licencias urbanísticas y de construcción de la Ciudadela Comercial.

Unicentro considera, además, que en virtud del "tratamiento de consolidación urbanística", la ciudadela tiene "derechos adquiridos" originados en las licencias urbanísticas con base en las cuales fue construida, según manifiesta en oficio del 23 de marzo de 2007, enviado dentro del trámite del plan de implantación ante la SDP, en los siguientes términos²⁰:

Sin embargo, sigue siendo claro que la ciudadela comercial UNICENTRO tiene derechos adquiridos originados en las licencias urbanísticas con base en las cuales fue construida, por cuyos efectos las construcciones existentes no tienen que ser objeto de evaluación jurídico-urbanística como requisito para efectos de una eventual ampliación. (...)

Por lo anterior, es necesaria una revisión urgente de su comunicación de respuesta a consulta preliminar con el objeto que sea ajustada, teniendo en cuenta que no se trata de una nueva implantación de un comercio metropolitano inexistentes, sino la generación de un instrumento de planeamiento urbano concertado para efecto de la ampliación de un comercio metropolitano existente, que por tanto no puede perder de vista los derechos adquiridos, la inmodificabilidad de las estructuras existentes y la aplicación de normas solamente para la ampliación en condiciones que se ajusten al tratamiento del predio, que como usted claramente lo señalo al inicio de la comunicación es de CONSOLIDACIÓN URBANÍSTICA.

Las interpretaciones que hace el titular de la licencia desconocen disposiciones constitucionales y legales. Contravienen, en primer lugar, el artículo 58 de la Carta Política el cual establece que "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Así mismo, desconoce el artículo 2° de la Ley 388 de 1997, según el cual en el ordenamiento del

²⁰ En el mismo sentido, ver también oficio del 21 de agosto de 2009, radicado bajo el número 1-2009-35981, p. 1.



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

territorio se deben tener en cuenta, como principios orientadores, "la prevalencia del interés general sobre el particular", y "la distribución equitativa de las cargas y los beneficios".

Por otro lado, Unicentro omite lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 388 de 1997, según el cual el POT es el instrumento básico para el ordenamiento del territorio municipal. Esto ha sido corroborado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual ha señalado, además, que toda actividad que implique uso del suelo está subordinada al POT en aquellos municipios que lo tienen, por contener el POT disposiciones de orden público y de aplicación inmediata. Así lo indicó en sentencia del 24 de enero de 2008, en un caso en el cual los titulares de una licencia urbanística argumentaban que las reglas del POT no resultaban aplicables al predio²¹:

"De modo que toda actividad que implique uso del suelo está subordinada ineludiblemente a dicho plan en aquellos municipios que lo tienen o, a falta del mismo, a las disposiciones municipales vigentes que regulan el uso del suelo en el correspondiente ente territorial. (...) "

Es necesario precisar que el régimen jurídico urbanístico general se expide por motivos de utilidad pública y las disposiciones urbanísticas de alcance general son de orden público. Como tales, están fundadas en la primacía o prevalencia del interés general. Tal primacía, en esta materia, deriva de la misma Constitución y del numeral 2 del artículo 2° de la Ley 388 de 1997, y se extiende a todo aquello que sea expresión de dicho interés, tal como la seguridad, la salubridad, la tranquilidad, el orden social, la preservación del medio ambiente, y a todos los aspectos comprendidos en los objetivos y principios de la citada ley.

Ahora bien, el tratamiento de "consolidación urbanística" es una regla establecida en el Decreto 190 de 2004, POT de Bogotá. La razón por la cual a sectores sometidos a dicho tratamiento le son aplicables las normas originales que orientaron su edificación y desarrollo, consiste en que el mismo POT lo permite; no porque exista un "derecho adquirido" a la estabilidad de esas normas. Por tanto, las "normas originales" y, en general, las normas sobre "consolidación urbanística", deben interpretarse en armonía con las demás disposiciones del POT.

De lo anterior, también es claro que el "tratamiento de consolidación urbanística" persigue la satisfacción de un interés general y no particular. Para interpretar las disposiciones sobre "tratamiento de consolidación", debe atenderse a su propósito, y a las materias para las cuales se permite aplicar la "norma original", según se describen estos asuntos en los artículos 366 y 369 del Decreto 190 de 2004, 17 del Decreto 159 de 2004, y 6° del Decreto 1095 de 2000.

²¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 24 de enero de 2008, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Según el artículo 366 del Decreto 190 de 2004, POT de Bogotá, el propósito de este tratamiento es *"garantizar coherencia entre la intensidad de uso del suelo y el sistema de espacio público existente o planeado"*. De acuerdo con el artículo 369 del Decreto 190 de 2004 (POT de Bogotá), el propósito de permitir la aplicación de la norma original es "mantener las condiciones urbanísticas y ambientales de la zona". Y según el artículo 17 del Decreto 159 de 2004, tal propósito es que los predios mantengan sus características urbanas y ambientales, y las conserven como orientadoras de su desarrollo.

El artículo 17 del Decreto 159 de 2004 precisa aún más dicho propósito al señalar que se debe aplicar la norma original con el fin de que estos predios, mantengan *"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"*.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 6° del Decreto 1095 de 2000, el "tratamiento de consolidación urbanística" para el caso puntual de Unicentro, significa que dicho predio mantiene *"sus normas originales en los aspectos relativos a usos, aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado"*.

Con el "tratamiento de consolidación urbanística" se busca evitar que en áreas consolidadas se construyan edificaciones que, aunque cumplan con las normas sobre urbanización del POT, introduzcan distorsiones al paisaje constituido por los predios existentes. Y por ello se deben conservar ciertas características físicas que orientaron el desarrollo y consolidación de estas áreas (aislamientos, alturas, retrocesos, etc.) para evitar cambios abruptos en las condiciones físicas de estas áreas. Es así como los propietarios de tales predios tienen derecho a conservar las características físicas de las construcciones erigidas en ellos, mientras no haya una norma **general** que imponga un cambio. Es por eso que, salvo con fundamento en una norma general, un acto administrativo particular no podría imponer un cambio en las condiciones físicas de un inmueble ya edificado de conformidad con la licencia pertinente. Y el régimen jurídico general puede establecer que, mientras él mismo no cambie, cualquier intervención en los predios se haga de acuerdo con las normas originales. Esto último nunca ha sido, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, un "derecho adquirido".



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

En efecto, el derecho a la estabilidad del inmueble edificado según una licencia, no se extiende a la estabilidad del régimen jurídico general que permitió edificarlo, por las razones expuestas arriba: debe suponerse que las normas generales se expiden en interés público, y su aplicación no puede quedar sometida al interés particular.

En suma, en los predios en áreas de "consolidación urbanística" no existe el derecho a mantener la "norma original" para todos los aspectos de la edificación; sino que, en la medida en que no cambie el régimen general sobre las áreas respectivas, los propietarios tienen la facultad de construir de acuerdo con las normas urbanísticas relativas a las características físicas con las que se edificó la zona, y, si van a edificar o a modificar sus edificios, tienen la obligación de respetar las normas urbanísticas originales, pues ello evita que las nuevas edificaciones rompan con la armonía física de las existentes, siendo este el propósito de la norma. Ningún acto particular de autoridad puede obligarlos a alterar las características físicas de lo que ya edificaron, si se conformaron a las licencias pertinentes, pues, en tales asuntos si tienen derecho; pero los actos jurídicos de carácter general pueden establecer que las nuevas construcciones o alteraciones en la zona tengan características físicas diferentes de las originales, y establecer procedimientos nuevos.

Es necesario advertir que, en relación con los derechos adquiridos en licencias, la jurisprudencia predominante del Consejo de Estado sostiene que, con fundamento en el artículo 58 constitucional²², en estas materias, no hay "derechos adquiridos" y que las licencias urbanísticas tienen un carácter temporal, y que, por lo tanto, pueden ser modificadas por normas posteriores. Además, también ha señalado que las licencias de construcción no son fuente de derechos adquiridos en favor de sus beneficiarios, pues los actos administrativos que conceden licencias, son provisionales, y están subordinados al interés público, y por tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo. Para efectos prácticos, esa jurisprudencia tiene los mismos resultados que la tesis que se ha expuesto arriba.

La Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció, en sentencia del 12 de agosto de 1999, en un caso en el cual los demandantes alegaban "derechos adquiridos" con fundamento en una licencia de construcción sobre un inmueble que, luego de expedida la

²² El inciso primero del artículo 58 de la Constitución señala: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

licencia, había sido sometido al tratamiento de "conservación arquitectónica", por razón del cual se les impedía adelantar la construcción. En esa oportunidad el Consejo señaló²³:

La Sala observa que las razones esgrimidas por el a quo en cuanto al derecho de propiedad se refiere, reclamado como violado en el tercero de los cargos consignados en la demanda, no son acertadas, puesto que la licencia de construcción aludida, si bien hace viable el ejercicio del mismo, lo cierto es que nada le agrega a sus elementos o atributos, y menos genera derecho adquirido en favor de sus beneficiarios, habida consideración de que se trata de un medio propio del poder de policía, como es el permiso o la autorización, que tiene fundamento en el mantenimiento o guarda del orden público.

Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo y desarrollo urbanístico. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la sala, no generan derechos adquiridos.

La sentencia concluyó que las autorizaciones conferidas por licencia urbanística pueden "decaer" en virtud de la aplicación de normas urbanísticas posteriores:

La administración bien puede, con posterioridad al otorgamiento de la licencia, detectar o establecer la existencia de dichas condiciones y proceder, en consecuencia, con lo cual ha de entenderse que la situación jurídica del inmueble se modifica, de manera que puede ocasionar incluso, que la licencia de construcción decaiga por desaparición de sus fundamentos de derecho, si esta implica su demolición, como en el presente evento, por la sencilla razón de que se estaría ante un inmueble que no es permitido demoler.

En el mismo sentido se pronunció la misma corporación en sentencias del 2 de marzo de 2000²⁴ y del 24 de enero de 2008²⁵, reiterando que, frente a las licencias urbanísticas, las normas urbanísticas y los planes de ordenamiento territorial son de "orden público", fundadas en la primacía o prevalencia del interés general, y deben aplicarse de forma inmediata, según señala el artículo 18 de la Ley 153 de 1887. Hasta el punto de que el juez

²³ Consejo de Estado, Sección Primera, ponente Juan Alberto Polo Figueroa, "Sentencia del 12 de agosto de 1999", Rad. 5500.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, "sentencia del 2 de marzo de 2000".

²⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24 de enero de 2008, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

puede declarar la “excepción de ilegalidad” respecto de tales licencias, y negarles cualquier efecto.

Atendiendo, entonces a los artículos 1º, 58 y 82 de la Constitución Política, al artículo 18 de la Ley 153 de 1887, y al artículo 1º del Decreto 1469 de 2010, según la interpretación que ha hecho de tales normas el Consejo de Estado, debe concluirse (i) que las normas urbanísticas son de interés general y de utilidad pública, y por tanto, son de aplicación inmediata, y (ii) que aún si se acepta que las licencias de urbanismo y construcción otorgan “derechos” tales derechos sólo se otorgan dentro de los términos y por el tiempo para que se confieren, o respecto de lo construido con base en ellas; (iii), pero que tales derechos no se extienden a la estabilidad del régimen jurídico, de modo que éste puede modificar las normas que existían cuando se expidió la licencia e hizo la construcción, más aún cuando se trata de requisitos que se exigen en el trámite de la expedición de una licencia, pues se trata de normas procesales.

Ahora bien, habiendo precisado que a la Ciudadela Comercial Unicentro, a pesar de estar en un área de consolidación urbanística se le aplican las disposiciones del POT, y que el derecho que tienen es sólo frente a lo que ya está edificado más no respecto de las nuevas construcciones, es necesario hacer un análisis respecto de los procedimientos para obtener nuevas licencias. Este tema es aún más claro, en el sentido de que las reglas sobre “consolidación urbanística” no se refieren a ellas; y, aún si lo hubieran hecho, las normas generales posteriores prevalecen sobre las anteriores sin que, en materia de nuevas licencias, quepa hablar de “derechos adquiridos”.

En conclusión, mientras no cambie el régimen jurídico general, la “norma original” debe ser respetada en cuanto a los aspectos físicos específicos propios de la “consolidación urbanística”; en lo demás, resultan plenamente aplicables todas las disposiciones vigentes incluidas en el Decreto 190 de 2004 (POT de Bogotá) y sus modificaciones y reglamentos, en particular, las relativas a los procedimientos para obtener licencias.

Con base en el marco normativo y jurisprudencial anteriormente expuesto, se advierte lo siguiente:

- Las licencias urbanísticas son autorizaciones previas expedidas por la autoridad competente en la que luego de la verificación del cumplimiento de la normativa urbanística se habilita al interesado para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público.

- Las licencias urbanísticas deben sujetarse al Plan de Ordenamiento Territorial y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan.
- La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que las normas urbanísticas tienen el carácter de utilidad pública, razón por la cual tiene efecto general inmediato, salvo en aquellos casos en los cuales se incorporan regulaciones especiales o de transición para las situaciones jurídicas en curso.
- Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona.
- El artículo 58 de la Constitución Política otorga una protección a las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley y no a las meras expectativas de derechos. Sin embargo, esa regla no es absoluta, porque la misma disposición prevé la posibilidad de que se puedan afectar esos derechos *"cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida"*, caso en el cual *"el interés privado deberá ceder al interés público o social"*, previa la indemnización correspondiente.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que a la Ciudadela Comercial Unicentro, aún estando en área sujeta a tratamiento de consolidación urbanística, se le debe aplicar el POT, y dicha aplicación se extiende al trámite de cualquier licencia que se solicite, en tanto que la aplicación de tales procedimientos están excluidos de las disposiciones del tratamiento. Es así que, de acuerdo con el artículo 187 del Plan de Ordenamiento Territorial, el proyecto arquitectónico sometido a consideración de la Curadora Urbana 4 de Bogotá, D.C. debía haber contado con un estudio de tránsito debidamente sustentado en el cual se hubieran analizado y mitigado los impactos en materia de movilidad y ese estudio debía haber sido aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad.

Es así como la Resolución 1435 del 30 de julio de 2010, que negó la propuesta del plan de implantación presentada por Unicentro, determinó que *"todo proyecto de equipamiento y de comercio de escala metropolitana y urbana, deberá estar sustentado en un estudio de tránsito que contenga los análisis rigurosos de la situación con y sin proyecto y de los impactos que genera sobre la movilidad"*



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

circundante inmediata y de las zonas de influencia. El estudio de tránsito deberá ser aprobado por la Secretaría de Tránsito de Bogotá o la entidad Distrital que haga sus veces”.

De igual forma, las Direcciones de Vías, Transporte y Servicios Públicos y de Norma Urbana de esta entidad, al emitir los conceptos de su competencia, destacaron que, de acuerdo con la documentación remitida, la Secretaría Distrital de Movilidad había afirmado que la licencia había sido otorgada sin cumplir con el requisito del artículo 101 de la Ley 679 de 2002²⁶ *“por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, pese a que la presentación, revisión y aprobación del estudio se constituía en requisito indispensable para ello.

Indicaron dichas Direcciones que la Secretaría Distrital de Movilidad informó que el Director Vial y de Comportamiento de dicha entidad, a través del memorando SM-70067-09 del 3 de diciembre de 2009, precisó: *“(...) esta Dirección no ha dado viabilidad al estudio de tránsito para la ampliación del Centro Comercial Unicentro.*

En conclusión, el proyecto de construcción requería, antes de que pudiera obtenerse la licencia de construcción, un estudio de tránsito aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad y una propuesta de atención de demanda vehicular. Y como ni el estudio de tránsito, ni la propuesta de atención de demanda vehicular fueron aprobados, existió una grave irregularidad en la expedición de la licencia, que afecta su legalidad, controvierte el principio constitucional de la prelación del interés general sobre el particular y vulnera los derechos colectivos al omitir un requisito que pretende la mitigación de impactos en el espacio público.

²⁶ Artículo 101. Normas para realizar trabajos en vía pública. Siempre que deban efectuarse trabajos que alteren la circulación en las vías públicas, el interesado en tal labor obtendrá en forma previa la autorización correspondiente de la autoridad competente y señalará el sitio de labor mediante la colocación de señales preventivas, reglamentarias e informativas que han de iluminarse en horas nocturnas. Los proyectos de edificación que causen modificaciones al sistema de tránsito o se constituyan en un polo importante generados de viajes tales como parques de diversiones, centros comerciales, estadios, centros culturales y otros, deberán tener la aprobación del organismo de tránsito de la jurisdicción.

Toda persona de derecho público o privado interesada en realizar alguna intervención en la vía pública pondrá en conocimiento de la autoridad de tránsito local la licencia que se le conceda para tal propósito, el lugar de la intervención y su duración estimada con una antelación no inferior a ocho (8) días, para que ésta le autorice y tome las medidas oportunas para mitigar el impacto que en la circulación pueda producir la intervención, pudiendo, si así lo amerita la índole de la labor, restringir o suspender el tránsito por la vía, disponiendo su traslado a trayectos alternos, y señalizándola de acuerdo con las restricciones que determine la autoridad competente. Una vez terminada la intervención, es responsabilidad de la persona de derecho público o privado, el retiro de todos los dispositivos de control de tránsito utilizados, so pena de ser multado por la autoridad de tránsito competente.

En los eventos previstos en los incisos anteriores el interesado deberá presentar junto con su solicitud un plan de señalización y desvíos, que debe ser aprobado por la autoridad competente.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte determinará, los elementos y los dispositivos de señalización necesarios en las obras de construcción. (Nota: Ver Decreto 1469 de 2010, artículo 26.).



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

4.3.3. En cuanto al plan de implantación como requisito previo a la solicitud de la licencias de construcción

4.3.3.1 Las solicitudes de revocatoria directa y la intervención de Unicentro

Los intervinientes distintos de la Procuraduría General de la Nación no hicieron referencia a este aspecto.

4.3.3.2 La solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría destaca el estudio realizado por la misma Secretaría Distrital de Planeación mediante Resolución 1435 del 30 de julio del año en curso, en la cual resuelve la adopción del plan de implantación Ciudadela Comercial Unicentro, acto administrativo que se encuentra actualmente en revisión por parte de la misma Secretaría, producto del recurso de reposición interpuesto por centro comercial. Considera el Ministerio Público que es importante señalar las razones que llevaron a la Secretaría a negar dicho plan, para lo cual resalta lo dispuesto por la misma administración en el literal n) del numeral 1.1, de la citada resolución, en el sentido de advertir que:

"El desconocimiento de lo antes dicho conllevaría a un arbitraria prevalencia del interés particular sobre los derechos colectivos o el interés general representado en el crecimiento ordenado de la ciudad; pretender la totalidad del índice de construcción dado por la norma originaria sin anteproyecto o plan de implantación hoy, proponiendo un complejo comercial y de oficinas, desborda las condiciones de habitabilidad y funcionalidad presentes en esta zona de la ciudad, hecho que se demuestra con la no aprobación del Estudio de Tránsito por aparte de la Secretaría Distrital de Movilidad". (Negrillas fuera de texto)

Advierte que la exigencia de la aprobación del plan de implantación constituye, de acuerdo con exigido en el artículo 429 del Decreto Distrital 190 de 2004, una herramienta indispensable para evitar impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia, como lo es el acceso vehicular y peatonal. Por esto, prevé que el plan de implantación de la Ciudadela Comercial Unicentro, no logra mitigar los impactos urbanísticos que genera una obra de tal magnitud, y porque dicho plan no cuenta con la aprobación del estudio de tránsito presentado a la Secretaría Distrital de Movilidad, así como por presentar insuficiencias en materia de accesibilidad y espacio público., requisitos fundamentales previstos en el Decreto 190 de 2004 artículos 182 y 187, el Decreto 596 de 2007 y el Decreto 1119 de 2000.



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2009

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Con fundamento en lo anterior, la Procuraduría General de la Nación sostiene que *la aprobación del plan de implantación es, sin duda, un elemento fundamental para mitigar el impacto que tiene el desarrollo de proyectos de gran envergadura para un uso responsable y racional del suelo, para garantizar que la propiedad cumpla con su función social que ordena el artículo 58 Superior. En este orden, tal como lo manifiesta la Secretaría Distrital de Planeación, con el requisito del plan de implantación se busca "prevaler el interés general sobre el particular y la debida aplicación de los derechos colectivos, permitiendo el acceso y disfrute con calidad de las vías y espacios públicos a todos los ciudadanos"*.

4.3.3.3 La posición de la Secretaria Distrital de Planeación -SDP-

Para dar respuesta al argumento que se acaba de exponer, es necesario reiterar que, si bien es cierto Unicentro se encuentra en un área sujeta a "tratamiento de consolidación urbanística", se le debe aplicar el POT, y dicha aplicación se extiende al trámite de cualquier licencia que se solicite en relación con él, toda vez que los trámites o procedimiento mediante los cuales se otorga el premo de construcción están excluidos de la aplicación de las disposiciones de ese tratamiento, como se explicó en el acápite anterior. Es así que la obligatoriedad del plan de implantación se estableció en los artículos 347 y 429 del POT, en los que se determina que la implantación del comercio de escala metropolitana y urbana se debe realizar con un plan de implantación para que el comercio se integre adecuadamente con la ciudad y el área donde se localiza, mitigando los impactos urbanísticos negativos, tanto de la superficie comercial como de su área de influencia.

Esta Secretaría, como lo resalta la Procuraduría, ya se pronunció al respecto, a través de la Resolución 1435 del 30 de junio de los corrientes. En ella se rehusó aprobar la propuesta del plan de implantación de Unicentro por (i) no contar con la aprobación del estudio de tránsito presentado a la Secretaría Distrital de Movilidad; (ii) tener insuficiencias en materia de accesibilidad y espacio público; y (iii) no existir una propuesta integral de intervención que permita contar con los insumos establecidos por las normas para hacer la evaluación integral del proyecto, en forma tal que se logre su articulación urbana, ambiental, paisajística con el área de influencia y la ciudad. En suma, la negativa de la propuesta de plan de implantación ocurrió por no cumplir los objetivos del instrumento de Plan de Implantación para mitigar los impactos del proyecto.



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

En la misma resolución se establece la obligatoriedad de la adopción del plan de implantación. La SDP establece que como el tipo de comercio que Unicentro ha dispuesto como espacio propicio para el intercambio de bienes y servicios en el Distrito y la región, tiene una escala metropolitana, provocará impactos urbanos en el uso del espacio público y la movilidad de la ciudad, y resalta que este impacto ha sido reconocido por los solicitantes del plan con el oficio de radicación. De igual forma se establece que los impactos son previstos y mitigados por los planes de implantación, toda vez que es a través de estos instrumentos de planeamiento que se adoptan las medidas de mitigación de los impactos urbanísticos generados, equilibrando con ello la necesaria existencia de este tipo de aparatos productivos en la ciudad y el óptimo funcionamiento de la misma, salvaguardando en última instancia el interés general y colectivo de los habitantes.

Es necesario enfatizar que el régimen jurídico urbanístico se fundamenta en la primacía del interés general, por lo que el "tratamiento de consolidación urbanística" del que goza Unicentro, persigue la satisfacción de un interés general y no particular; además, este tratamiento está establecido en el POT y debe interpretarse en armonía con las demás disposiciones del mismo.

No obstante lo anterior, como se precisó en los anteriores acápites, las normas que regulan el tratamiento de "consolidación urbanística" hacen referencia a ciertas características físicas de los inmuebles, y no excluyen la aplicación de las normas sobre procedimientos, establecidas para la construcción de edificaciones en los predios sujetos a "tratamiento de consolidación urbanística"; es decir, para todos aquellos asuntos distintos de los aspectos físicos de las zonas sujetas a tratamiento de "consolidación urbanística", resultan aplicables todas las disposiciones vigentes del Decreto 619 de 2000 (POT de Bogotá), sus modificaciones y reglamentos, y en particular las relativas a los procedimientos para futuras edificaciones. Y tales disposiciones incluyen las relativas a la obligatoriedad de los planes de implantación.

La aprobación del plan de implantación tiene una justificación objetiva en cuanto es necesario para la ciudad mitigar los impactos que genera la implantación de grandes superficies comerciales, permitiendo de esta manera ordenar el territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y garantizando que la utilización del mismo se ajuste a la función social de la propiedad, todo en concordancia con la Constitución Política y la Ley 388 de 1997.

Es así como en la misma Resolución 1435 del 30 de junio de los corrientes se estableció que en nuestro ordenamiento territorial las escalas de los usos comerciales reflejan en primera medida los impactos urbanísticos. Al plantearse un proyecto que aumenta significativamente



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

las características de la escala metropolitana actual, tal como sucede con la propuesta realizada para la ampliación de la Ciudadela Comercial Unicentro, dado que vincula bajo un mismo proyecto el desarrollo de una torre, la ampliación de la zona comercial y la construcción de más estacionamientos, la autoridad de planeamiento territorial adquiere el deber indeclinable de evaluar de manera sistémica e integral su inserción funcional en el sector residencial donde se implanta, su área de influencia y su articulación con los sistemas generales de la ciudad.

Es importante reiterar, como lo hizo el acto administrativo referido, que el plan de implantación tiene el objetivo de observar el proyecto en su conjunto y de forma integral con su área de influencia para mitigar impactos tales como accesos y salidas vehiculares, y la generación de usos complementarios en el sector, garantizando las soluciones viales y de tráfico, la generación de espacio público, el cumplimiento del requerimiento de estacionamientos, la generación de servicios de apoyo para el adecuado funcionamiento y articulación de la Ciudadela Comercial Unicentro con la ciudad.

Ahora bien, en relación con los demás fundamentos que motivaron el rechazo de la propuesta del plan de implantación presentada por Unicentro, la SDP fundó la negativa a aprobar el estudio de tránsito, (i) en el hecho de que la red vial de la zona tiene indicadores de capacidad y nivel de servicios deficientes, (ii) en el hecho de que en la Carrera 15 existe una oferta vial que no corresponde con las demandas de tráfico que soporta la zona, y (iii) en la inexistencia de la prolongación de la Carrera 15 hacia el norte de la Calle 127. Por estas razones se recomendó que no se generen proyectos que incentiven una mayor generación y atracción de viajes como la construcción que se pretende hacer.

Además, se determinó que, como quiera que Unicentro no asumiría los costos de la mitigación de impactos inmediatos ocasionados por la nueva edificación, la Administración Distrital estaría obligada a imponer cargas a la ciudad que no están contempladas ni a corto ni a mediano plazo; como también a imponerle a los ciudadanos que confluyen por la zona externalidades negativas en tiempos de viajes, congestión y accidentalidad, simplemente por permitir el desarrollo de unos miles de metros adicionales de construcción para una actividad comercial privada. Ello vulneraría principios propios del Estado Social de Derecho tales como la prevalencia del interés general y colectivo sobre el particular. En conclusión, a pesar de los requerimientos elevados por la Secretaría Distrital de Planeación, el solicitante del Plan no cumplió con las exigencias en materia vial y de espacio público para el proyecto considerado en su conjunto, ejes básicos para determinar las acciones de mitigación de impactos urbanísticos



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Por otro lado, es preciso resaltar que la Ciudadela Comercial Unicentro, mientras adelantaba el procedimiento de Plan de Implantación ante la Dirección de Planes Maestros y Complementarios de esta Secretaría, decidió tramitar licencia de construcción para la edificación de la torre. Una vez obtuvo dicha licencia, objeto de análisis, solicitó a la Secretaría que excluyera la torre del Plan de Implantación que tramitaba, contrariando los argumentos que habían sido esgrimidos para defender la modalidad de licencia otorgada por la Curadora No 4 (ampliación, modificación y demolición), pues para este caso no se tuvo en cuenta que Unicentro es un solo predio y que para estos efectos no es posible su división. No se entiende por qué para unos eventos (como la solicitud de la licencia en la modalidad concedida), la ciudadela se presenta como un solo predio, y para otros (la aprobación del plan de implantación), pretende su división. Al respecto esta Secretaría sostuvo que:

"La exclusión no es posible toda vez que las etapas de consulta preliminar, la formulación y los requerimientos realizados se hicieron incluyendo la mencionada torre, asimismo debe considerarse que el plan además de ser un instrumento obligatorio y un instrumento proporcional para la implantación de este tipo superficies comerciales en zonas altamente densificadas para el uso razonable del suelo, tiene que ser principalmente integral (...)

(E)l plan de implantación debe ser estudiado de manera integral con su área de influencia y las edificaciones contenidas y proyectadas en el predio objeto de la implantación, los impactos generados en su entorno, buscando la inserción adecuada del proyecto en el territorio, y contribuyendo con ello al equilibrio urbanístico de la ciudad. Lo anterior está fundamentado, además de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial Decreto Distrital 190 de 2004, en la norma con la cual se aprobó el desarrollo (artículos 5, 26 y literal c del numeral 1 del artículo 28 del Decreto Distrital 1119 de 1968 – Anteproyecto) y la consulta preliminar (Oficio No. 2-2007-05195 del 22 de febrero de 2007).

De lo antes expuesto se concluye que el plan de implantación debe ser aplicado a todo el predio, incluyendo absolutamente todas las edificaciones que se encuentran construidas y las propuestas, con el fin de que el instrumento del plan realice una evaluación integral, pudiendo establecer la respuesta a la mitigación de impactos en la movilidad y generación de espacio público, así como la no generación de elementos nocivos hacia el sector residencial de su entorno, con lo cual es técnica y normativamente improcedente el estudio por separado de la propuesta con construcciones diferentes en un mismo predio y en un sector neurálgico de la ciudad. Es decir, bajo ningún fundamento la torre puede ser excluida del plan de implantación objeto de estudio".



RESOLUCIÓN N° _____

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

La SDP también afirmó que la adopción del referido instrumento configura una medida razonable y proporcionada, teniendo en cuenta que, como lo exige el Decreto Distrital 1119 de 2000, dentro del instrumento del plan de implantación, se requiere siempre de unos estudios de impacto urbanístico con base en los cuales se podrá definir la conveniencia del proyecto y, en caso de ser viable, establecer el tipo de acciones para mitigar los impactos que pueda generar. La obligatoriedad del plan de ninguna manera restringe la construcción de las grandes superficies comerciales, sino que, por el contrario, redundaría en el bienestar general al propender por el crecimiento ordenado de la ciudad.

Finalmente, la SDP fue enfática en determinar que el plan de implantación debe ser aplicado a todo el predio, incluyendo absolutamente todas las edificaciones que se encuentran construidas y las propuestas, con el fin de que el instrumento del plan realice una evaluación integral, pudiendo establecer la respuesta a la mitigación de impactos en la movilidad y generación de espacio público, así como la no generación de elementos nocivos hacia el sector residencial de su entorno, con lo cual es técnica y normativamente improcedente el estudio por separado de la propuesta con construcciones diferentes en un mismo predio y en un sector neurálgico de la ciudad. Es así que concluyó que bajo ningún fundamento la torre podía ser excluida del plan de implantación que se encontraba bajo estudio, como pretendió hacerlo Unicentro, y que finalmente lo materializó al obtener una licencia de construcción para esta torre, en contra del objetivo del plan de implantación.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, esta entidad concluyó que el plan de implantación debe ser presentado con anterioridad a la solicitud de la licencia urbanística, ya que el precitado instrumento define las determinantes urbanísticas y arquitectónicas (norma específica) para el desarrollo del proyecto, las cuales deben observarse en los actos administrativos de autorización para urbanizar, construir, etc., que luego, y por solicitud de los interesados, expida el respectivo curador urbano. Y como eso no se hizo, se incurrió en una grave irregularidad en la expedición de la licencia de construcción LC-09-4-0204, que afecta su legalidad y que, al igual que la omisión del estudio de tránsito, va en contra del principio constitucional de la primacía del interés general sobre el particular y vulnera los derechos colectivos de la comunidad.

4.3.4 Frente a la altura aprobada en la licencia de construcción LC- 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 expedida por la Curadora Urbana 4

4.3.4.1. Las solicitudes de revocatoria directa y la intervención de Unicentro



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

La Personería de Bogotá D.C. y la Contraloría Distrital señalaron que el proyecto aprobado no cumple con la altura máxima aplicable al predio, en cuanto que la norma autoriza 94,35 metros y la licencia de construcción autorizó 102,5 metros.

4.3.4.2. El Ministerio Público no hizo referencia alguna a este argumento.

4.3.4.3. La posición de la Secretaría Distrital de Planeación -SPD-

Para analizar el presente argumento es necesario reiterar como se ha establecido en acápites anteriores que Unicentro se encuentra en tratamiento de consolidación urbanística, éste se debe interpretar según se ha dispuesto en esta resolución.

Ahora bien, mediante el Decreto Distrital 1095 de 2000, la Administración Distrital definió la reglamentación urbanística de la UPZ No. 16 SANTA BÁRBARA, ubicada en la localidad de Usaquén, y expidió las fichas del sector normativo en que se ubica Unicentro. En su artículo 6° dispuso que a dicho “sector normativo” (que el artículo 1° del decreto identifica como el sector normativo No. 4), se le asigna tratamiento de “consolidación urbanística”, señalando lo siguiente:

“Los subsectores pertenecientes a los sectores normativos 1, 2, 4 y 7 que aparecen en el siguiente cuadro quedan regulados por el Tratamiento de Consolidación, modalidad Urbanística; mantienen sus normas originales en los aspectos relativos a usos, aislamientos, alturas, retrocesos, antejardines y demás elementos volumétricos, así como la cuota de estacionamientos y la proporción y distribución del equipamiento comunal privado. Estos aparecen sombreados en el plano de edificabilidad de cada sector o subsector normativo.”

Las resoluciones, decretos o actos administrativos que se mantienen son las siguientes e incluyen todas las modificaciones posteriores a dichos actos administrativos que se encuentren vigentes a la fecha de publicación del Decreto Distrital 619 de 2000 y Decreto 190 de 2004: (...)”

Para el sector normativo No. 4 específicamente, el artículo en mención señaló los siguientes actos administrativos:



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

"CENTRO COMERCIAL UNICENTRO: DECRETO 1247 DE 1972, RESOLUCIONES: 201 DE 1973 Y 60 DE 1974. PLANOS URBANÍSTICOS: U46/4-38 Y U46/4-37."

En efecto, la norma original, definida según el párrafo del artículo 369 del Decreto Distrital 190 de 2004, vigente para Unicentro es el Decreto 1247 de 1972 *"por el cual se reglamenta la urbanización denominada Santa Bárbara Norte"*, y todas sus modificaciones que incluyen las siguientes: i) Resolución 201 de 1973, ii) Resolución 60 de 1974, iii) Decreto 736 de 1993, iv) Decreto 753 de 1980, v) Resolución 586 de 1984, todas vigentes al momento de la publicación del Decreto Distrital 1095 de 2000.

Con base en el marco normativo descrito, la norma aplicable al sector normativo no. 4, en cuanto a la altura del predio, es la establecida en el literal a, numeral 1 del artículo 5 del Decreto 1247 de 1972, el cual señala lo siguiente: *"ALTURAS: Para comercio C-3 será la correcta aplicación de los aislamientos"*. En cuanto a los aislamientos, estos están previstos en el artículo 5 numeral 4 del mismo decreto. Es importante advertir, que las modificaciones posteriores de la norma original en el caso de Unicentro, no establecieron cambios aplicables respecto a la altura, es decir, la norma vigente sobre la altura, continúa siendo la prevista en el Decreto Distrital 1247 de 1972, previamente citada.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario analizar los planos aprobados en la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 para determinar si se cumplió o no con la altura dentro del marco legal que le aplica. De los planos se tiene que la altura en metros es de 102.05, pero los niveles indicados en los planos suman 98.20; Dada esta inconsistencia se verificó en la representación gráfica del edificio que existe un error en el nivel del quinto piso consistente en que no se tuvo en cuenta en la sumatoria de los niveles. De lo anterior se concluye que efectivamente la altura aprobada para la edificación es de 102.05 metros.

Respecto al aislamiento, el aprobado en la citada licencia según lo señalado en los planos arquitectónicos es de 19.64 metros sobre la calle 127. Como lo establece la norma para determinar la altura de la edificación del predio se requiere de la *"correcta aplicación de los aislamientos"*, (según el artículo 5 numeral 1 literal a) del Decreto 1247 de 1972); es así que con un aislamiento de 19.64 metros la altura máxima permitida sería de 98.2, de conformidad con el numeral 4 literal a) del artículo 5 del Decreto 1247 de 1972 que establece que *"en la zona comercial C-3 las torres que se proyecten aisladas o sobre*



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

plataforma deberán tener un retroceso equivalente a 1/5 de la altura con respecto al paramento de las vías".

En este orden de ideas, la licencia de construcción no cumple con la norma urbanística aplicable a la altura, dado que con el aislamiento aprobado la altura autorizada para la edificación se excede en 3.85 metros a la altura permitida.

4.3.5. Autorización de la mayoría calificada por la asamblea de copropietarios de la Ciudadela Comercial Unicentro previa a la solicitud de licencias

4.3.5.1. La solicitudes de revocatoria directa y la intervención de Unicentro

Dice la Personería Distrital de Bogotá D.C. que debe revisarse el acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal o del documento que haga sus veces, autorizando la "ejecución" de las obras solicitadas, para establecer si la intervención cuenta con el aval de la asamblea de copropietarios.

La asociación de copropietarios de la urbanización Santa Bárbara Norte Multicentro-la Multijunta, la Asociación de Copropietarios Barrio La Carolina Uno, la Asociación Amigos Parque Santa Beatriz, la Asociación de Amigos del Parque Santa Bárbara Occidental, la Asociación de Residentes de la Calleja Occidental "ASORECA", la Corporación Vecinos de la Avenida Pepe Sierra "CORPES", la Fundación "AMANS URBEM", manifiestan que Unicentro no cuenta con la aprobación de la Asamblea de copropietarios para la ejecución de las obras objeto de la licencia y que éste era un requisito *sine qua non* para su otorgamiento, por tanto insubsanable. Es decir, la falta de este requisito no podría repararse con su cumplimiento posterior, que, en cualquier caso, no ha tenido lugar.

Además, señalan que la Ley 675 de 2001 también fue violada por la Curadora Urbana No. 4, pues el artículo 46 de la citada Ley exige la aprobación de la asamblea de copropietarios, por mayoría calificada, de los cambios que afecten la destinación de los bienes comunes, como, sin lugar a dudas, era el cambio de destino de la estación de servicio que funcionaba en el lugar, por un edificio de comercio y oficinas.

Igualmente la Personería de Bogotá establece que, cuando se trate de un inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal, debe aportarse copia del acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal o del documento que haga sus veces, autorizando



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

la ejecución de las obras solicitadas, tal y como lo dispone el inciso 5 del artículo 22 del Decreto 564 de 2006.

4.3.5.2 La solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría también argumenta que no se cumplió con el requisito de obtener la autorización por la mayoría calificada de la junta de copropietarios de la Ciudadela Unicentro para que se ejecutaran las obras para las cuales se solicitaba la licencia, según lo exigen el artículo 22 del Decreto 564 de 2006 y el artículo 46 de la Ley 675 de 2001, así:

"De igual manera, otro requisito previo a la expedición de la licencia, que no ha sido cumplido, es el que se establece en el inciso 5 del artículo 22 del Decreto 564 de 2006:

"Artículo 22. Documentos adicionales para la licencia de construcción. Cuando se trate de licencia de construcción, además de los requisitos señalados en el artículo 18 del presente decreto, se deberán aportar los siguientes documentos:

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

Por otra parte, el artículo 46 de la Ley 675 de 2001, consagra:

"DECISIONES QUE EXIGEN MAYORÍA CALIFICADA. Como excepción a la norma general, las siguientes decisiones requerirán mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto: (...)

De acuerdo con lo anterior, cuando se trate de licencias de ampliación se debe tomar la decisión en la asamblea de copropietarios tal como lo establece el artículo antes citado, como requisito previo a la solicitud de la licencia".

4.3.5.3 La posición de la Secretaría Distrital de Planeación

Para decidir sobre el argumento que se acaba de exponer, es necesario analizar las normas, los documentos que aparecen relacionados en el expediente que han sido aportados al



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2009

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

momento de solicitar la licencia y los que allegó el apoderado de la Ciudadela Comercial Unicentro en ejercicio de su derecho de defensa.

En el texto de la licencia de construcción LC -09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, se señala en el numeral 11 lo siguiente: *"...LA ASAMBLEA DE COPROPIETARIOS AUTORIZÓ EL TRÁMITE Y OBTENCIÓN DE LA LICENCIA A LA ADMINISTRACIÓN EN ACTA No. 054 DE FECHA 5 DE MARZO DE 2008, CON LAS MAYORIAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 32 NUMERAL 1º DEL REGLAMENTO DE PROPIEDAD HORIZONTAL. PARA INICIAR LAS OBRAS CON EL DISEÑO DEFINITIVO, SE REQUERIRA DE LA AUTORIZACION EXPRESA DE LA ASAMBLEA DE COPROPIETARIOS. EN EL EVENTO EN QUE LOS DISEÑOS DEFINITIVOS NO CORRESPONDAN CON LOS APROBADOS EN LA PRESENTE LICENCIA, SE DEBERA TRAMITAR LA RESPECTIVA MODIFICACION"*.

Al revisar el texto del Acta General Ordinaria de Copropietarios del Centro Comercial UNICENTRO, se encuentra lo siguiente:

En el punto 1 del orden del día, *"VERIFICACION DEL QUÓRUM"* se dejó constancia de que el quórum ascendía al **48.002%** de los coeficientes totales, y que en cuanto al numeral 17. PLAN DE DESARROLLO, literal b, INFORME PLAN DE AMPLIACIÓN" ocurrió lo siguiente:

"CONSTRUCCIONES EN EL AREA QUE OCUPA LA ESTACION DE GASOLINA"

Concluida la lectura del informe y de la proposición, el doctor Hernán Montoya señala que el quórum representado para el momento asciende al 52.75% (cincuenta y dos punto setenta y cinco por ciento) de los coeficientes totales...

La asamblea aprueba la proposición presentada a su consideración por unanimidad de los votos de sus asistentes. El texto de la resolución aprobada se transcribe:

PROPOSICION

La Asamblea de Copropietarios de la

CIUDADELA COMERCIAL UNICENTRO,

Reunida en forma ordinaria el día 5 de marzo de 2008

CONSIDERANDO



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

1. Que existe el interés de levantar construcciones en el área que hoy ocupa la estación de gasolina, en predios de centro comercial.
2. Que se encuentran en trámite los diseños para estas construcciones.
3. Que para adelantar tales construcciones la copropiedad requiere la restitución del terreno arrendado a la Esso, hoy Exxon Móvil
4. Que el contrato de arrendamiento en comentario vencerá el día 15 de septiembre de 2008.

RESUELVE

3. Autorizar a la administración para tramitar y obtener licencia de construcción, bajo la claridad de que ninguna obra referente a este proyecto podrá iniciarse sin que previamente la asamblea mencionada en el numeral anterior imparte su aprobación definitiva al mismo (subrayado y negrilla fuera de texto).

El doctor Carlos Federico Ruiz señala que se está firmando prácticamente una promesa.

El doctor Hernán Montoya indica que ello no es así, en la medida en que la iniciación de las obras requiere de una asamblea que así lo autorice. En el peor de los casos, si la asamblea se reúne y acuerda no construir no se ejecutarán las obras en mención. Entre tanto, y mientras ello se decide, se ganará tiempo en la realización de las actividades que comprende la resolución". (resaltado fuera de texto)

Una vez, examinados los documentos se debe precisar qué exige la ley respecto de la autorización, y qué debe establecer la junta de copropietarios en los inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal. El artículo 46 de la Ley 675 de 2001 dispone:

"Artículo 46. Decisiones que exigen mayoría calificada. Como excepción a la norma general, las siguientes decisiones requerirán mayoría calificada del setenta por ciento (70%) de los coeficientes de copropiedad que integran el edificio o conjunto:

1. Cambios que afecten la destinación de los bienes comunes o impliquen una sensible disminución en uso y goce.

(...)

8. Cambio de destinación genérica de los bienes de dominio particular, siempre y cuando se ajuste a la normatividad urbanística vigente.

(...)

Parágrafo. Las decisiones previstas en este artículo no podrán tomarse en reuniones no presenciales, ni en reuniones de segunda convocatoria, salvo que en este último caso se obtenga la mayoría exigida por esta ley.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Es necesario precisar que los bienes comunes, en los términos del artículo 3° de la Ley 675 de 2001, son partes *"del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal pertenecientes en proindiviso a todos los propietarios de bienes privados, que por su naturaleza o destinación permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular."*²⁷

Igualmente, la Ley 675 de 2001 define los bienes privados en la propiedad horizontal como inmuebles debidamente delimitados, funcionalmente independientes, de propiedad y aprovechamiento exclusivo, y con salida a la vía pública. Es el reglamento de constitución el encargado de definir su destinación, y asigna a la asamblea la facultad de decidir con votación cualificada del 70% de los votos de sus integrantes, el cambio "genérico" de tal destinación, con sujeción a las normas urbanísticas –artículos 3°, 5° y 46-.

Al respecto vale precisar que, dentro de las facultades básicas de la asamblea de copropietarios, se encuentran, entre otras, decidir la desafectación de bienes comunes no esenciales y autorizar su venta o división; disponer los cambios de destinación de los bienes comunes, y las modificaciones que impliquen una sensible disminución en su uso y goce; todo ello en perfecta armonía con las normas que regulan la propiedad horizontal y el plan de ordenamiento territorial.

Revisado el expediente encontramos que la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios, llevada a cabo el día 5 de marzo del año 2008 y contenida en el Acta No. 054, cuando tomó la decisión de autorizar terminar el contrato con la ESSO, respecto del predio de la estación de gasolina, sino de solicitar la respectiva licencia de construcción, contaba con un quórum del 52.75%, incumpliendo con ello los requisitos del numeral 5° del artículo 22 del Decreto Nacional 564 de 2006, vigente para el momento de expedición de la licencia de construcción, y el inciso primero del artículo 46 de la Ley 675 de 2001.

La trasgresión a las disposiciones de la Ley 675 de 2001, no son sólo en el tema del quórum, sino en la advertencia que la misma disposición hace que, en todos los casos, la destinación de los bienes deberá establecerse de conformidad con la normativa urbanística vigente, de tal manera que el reglamento original, o sus modificaciones, atinentes al uso o destinación del

²⁷ Ver Sentencia C-488 del 26 de junio de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis, en la que se determinó que las áreas y espacios comunes, se distinguen en: " i) de acuerdo con sus posibilidades de satisfacer las necesidades de los copropietarios –son esenciales aquellos bienes comunes indispensables para la existencia, estabilidad, conservación y seguridad del edificio o conjunto, y también los imprescindibles para el uso y disfrute de los bienes de dominio particular-, y ii) por razón de la necesidad o conveniencia de restringir su uso común –son comunes de uso exclusivo los bienes no necesarios para el goce comunal, los que de destinarse al uso de todos limitarían el libre uso y goce de las unidades independientes –artículos 3° y 23-".



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

inmueble, según decisión de la asamblea, deberán coincidir con el respectivo plan de ordenamiento territorial.

Por otro lado, de los documentos que obran en el expediente, se advierte que la Asamblea también incumplió con el requisito del numeral 5° del artículo 22 del Decreto 564 de 2006, el cual obliga a aportar copia del acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal "autorizando la ejecución de las obras solicitadas". Al examinar en detalle lo decidido en el acta de la reunión del 5 de marzo de 2008, aportada por la copropiedad con la solicitud de licencia, se observa que ésta no satisface el requisito exigido.

En efecto, lo que la asamblea de copropietarios de Unicentro aprobó fue autorizar a la administración a "tramitar y obtener la licencia de construcción". Pero a renglón seguido, se aclara que:

"ninguna obra referente a este proyecto podrá iniciarse sin que previamente la asamblea mencionada en el numeral anterior imparta su aprobación definitiva al mismo".

En la reunión del 5 de marzo de 2008 la asamblea no impartió su autorización para ejecutar las obras, como lo exige la norma. Y no existe prueba de que esa autorización se haya otorgado con posterioridad, y de que prueba de tal autorización se haya aportado oportunamente al trámite de la licencia de construcción. Ello es evidente, si se observa que la misma licencia reconoce que no se aportó prueba de la autorización para iniciar las obras, y que para poder iniciarlas, es preciso dicha autorización en un momento posterior. Eventualmente, y ello podría ser objeto de decisión judicial, las personas responsables de haber iniciado las obras sin la autorización previa de la asamblea, deberán responder a los copropietarios por los perjuicios demostrables que su acción inconsulta pueda haberles causado.

Así las cosas, la Curaduría No. 4 incurrió en irregularidades al dar por cumplido los requisitos de la autorización por la mayoría calificada de la junta de copropietarios para el cambio de destinación del inmueble y la autorización para ejecutar las obras, pues, como está probado, ninguno de estos requisitos se cumplió. Y tal irregularidad vicia la licencia y es fuente eventual de responsabilidad para quienes iniciaron las obras.

El titular de la licencia afirma que la Asamblea de Copropietarios, "al haber autorizado a la administración para obtener la licencia de construcción también autorizó la futura



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

ejecución de las obras condicionándola a lo definido por ella misma"²⁸. Pero tal afirmación se encuentra en evidente contradicción con el texto del acta que se aportó como prueba, pues allí resulta evidente que no existió dicha autorización, ni aún de forma condicionada, sino que la misma se reservó para un momento posterior, como se deja ver en la transcripción del documento.

En esas condiciones, no podía la Curadora Urbana No. 4 otorgar la licencia de construcción sin violar lo señalado en el decreto 564 de 2006 y en la Ley 675 de 2001.

4.3.6. Del error de hecho

4.3.6.1. Las solicitudes de revocatoria directa y la intervención de Unicentro

Sobre este tópico se pronunció la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, determinando que el consentimiento de la Curadora Urbana 4, al expedir la Licencia de Construcción LC- 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, se encontraba viciado por error, como quiera que no se exigió el estudio aprobado por la Secretaría de Movilidad de la propuesta de demanda de atención vehicular, omisión que se encuentra en contravía de lo estipulado por el literal a) del numeral 3 del artículo 182 del Decreto 190 de 2004; la decisión de otorgar la licencia parte de un error de hecho, al no tener en cuenta que existía en el proyecto un acceso sobre malla vial arterial.

4.3.6.2. El Ministerio Público no hizo referencia alguna a este argumento.

4.3.6.3. La posición de la Secretaría Distrital de Planeación –SDP-

Para analizar el argumento que se acaba de exponer, la Secretaría analizará si, en efecto, existieron los elementos que constituyen el error de hecho como vicio del consentimiento, al no exigir la Curadora el estudio de tránsito, que, como se expresó, era requerido por la ley, y para el caso concreto de Unicentro.

En efecto, el ordenamiento positivo exige que la manifestación de voluntad de las personas que producen un acto jurídico sea consciente y libre, esto es, que no esté afectada por irregularidades que, genéricamente, la ley y en la doctrina denominan vicios del consentimiento, esto es, error, fuerza y dolo (Art. 1508 del Código Civil). La fuerza o

²⁸ Ver carta de Unicentro del 15 de junio de 2010 a la Dra. Clara Del Pilar Giner García, de la Secretaría Distrital de Planeación, p. 4.



RESOLUCIÓN N°

2 2 6 8

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

violencia es la presión física o moral que se ejerce sobre una persona para obtener su consentimiento, la cual infunde miedo o temor en la misma. El dolo es toda especie de artificio para engañar a otro sujeto del negocio jurídico y que induce o provoca un error en él. El error, por su parte, consiste en la falta de correspondencia entre la representación mental del sujeto y la realidad, es decir, en el conocimiento no verdadero o falso de la realidad. Se distingue de la ignorancia, en cuanto ésta consiste en la ausencia de conocimiento.

Para los efectos de este examen interesa en particular definir el error de hecho. En relación con este tipo de error la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia dice que se incurre en error de hecho *"cuando se desacierta en la contemplación objetiva de la prueba, bien porque se supone el medio inexistente, se pretermite el existente o se le da una interpretación ostensiblemente contraria a su contenido objetivo, alterándolo"*

La jurisprudencia del Consejo de Estado²⁹ también se ha pronunciado al respecto, así:

*"En efecto, recuérdese que al quebrantamiento de las normas de derecho sustancial puede llegarse por dos vías diferentes: la directa y la indirecta; la primera cuando con independencia de la prueba, el juzgador al dictar sentencia, infringe la norma por falta de aplicación, por indebida aplicación o por interpretación errónea; al paso que en la segunda incurre en esa violación por errores en relación con las pruebas producidas en el proceso para acreditar las circunstancias fácticas relevantes del litigio, bien por error de hecho evidente o manifiesto o bien por error de derecho."*³⁰

Suficientemente se encuentra decantado en la jurisprudencia que el error probatorio de hecho ocurre cuando el Tribunal cree equivocadamente en la existencia o inexistencia de un medio probatorio en el proceso o cuando al existente le da una interpretación ostensiblemente

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente, Ruth Stella Correa Palacio. Fecha, 16 de junio de 2008. Radicación 11001-03-26-000-2007-00061-00 (34543). Actor: Teleacceso S.A. en liquidación. Demandado, Colombia Móvil S.A. ESP.

³⁰ En cuanto al error de hecho y error de derecho en general, ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil: Sentencia N° 065 de fecha 13 de julio de 1995; Sentencia N° 34 de fecha 10 de agosto de 1999; Sentencia N° 035 de fecha 17 de agosto de 1999; Sentencia N° 111 de fecha 1° de diciembre de 1999; Sentencia de fecha 19 de octubre de 2000; exp. 5442; Sentencia de fecha 23 de febrero de 2001, exp. 5619. Respecto de error de hecho: Sentencia N° 06 de fecha 12 de febrero de 1998; Sentencia N° 04 de fecha 11 de marzo de 1999; Sentencia de fecha 14 de febrero de 2001; exp. 6347; Sentencia de fecha 23 de febrero de 2001, exp. 6399; Sentencia de fecha 21 de mayo de 2001; exp. 5924; Sentencia de fecha 15 de marzo de 2001 exp. 6142; Sentencia N° 80 de fecha 18 de septiembre de 1998; Sentencia N° 90 de fecha 22 de octubre de 1998; Sentencia N° 006 de fecha 12 de febrero de 1998; Sentencia N° 11 de fecha 3 de marzo de 1998; Sentencia N° 80 de fecha 18 de septiembre de 1998; Sentencia N° 28 de fecha 27 de julio de 1999; Sentencia de fecha 14 de mayo de 2001; exp. 6752; Sentencia de fecha 14 de mayo de 2001; exp. 6752; Sentencia de fecha 15 de septiembre de 1993, reiterada en sentencia de junio 28 de 2000, exp.: 5430; Sentencia de fecha 27 de marzo de 2001; exp. 5676; Sentencia de fecha 2 de febrero de 2001; exp. 5670. Y Sobre error de derecho: Auto No.307 de 25 de noviembre de 1997; Sentencia No. 009 de 22 de abril de 1997; Sentencia N° 019 de fecha 8 de junio de 1999; Sentencia 28 del 11 de noviembre de 1999, entre otras.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

contraria a su contenido real, es decir, cuando desacierta en la contemplación objetiva de la prueba, en cuanto la omitió, ignoró o creyó que existía o al apreciarla distorsionó la situación fáctica³¹

Como lo establece la jurisprudencia, el error de hecho hace referencia a la valoración probatoria; nótese que se produce cuando se ignora una prueba que se encuentra de forma válida en el proceso o se supone como existente una que no ha sido incorporada, (*falso juicio de existencia*), o cuando distorsiona o tergiversa su contenido fáctico atribuyéndole efectos que no se derivan de ella (*falso juicio de identidad*).

De los argumentos dados en la solicitud de revocatoria de la Veeduría no se observa cómo se incurre en la indebida apreciación probatoria para generar el error de hecho alegado. Además, no es correcto señalar la existencia de un error de hecho por no haber cumplido con un requisito establecido por la ley para expedir un acto administrativo, y, en el caso particular, por no haber exigido el estudio de tránsito para autorizar una nueva edificación de 25 pisos, que en efecto genera fuertes impactos en la movilidad y al espacio público de la ciudad. Sin duda, existe una trasgresión a la ley por haberse incumplido con el requisito del estudio de tránsito, pero no se evidencia que esta omisión se haya generado por un error en la valoración probatoria.

5. Análisis concreto de la solicitud de suspensión y de la revocatoria directa

5.1 Legalidad y pertinencia de la solicitud de suspensión del Ministerio Público

5.1.1 Naturaleza jurídica constitucional de la solicitud de suspensión

Aunque, en el presente asunto, la Procuraduría no dio a la administración la orden de suspender licencia u obra alguna, pidió que se estudiara la posibilidad de hacerlo, por lo que es preciso hacer un examen amplio de todo el contexto del asunto, y de su aplicación en el caso concreto.

La solicitud de suspensión de los procedimientos administrativos, actos y contratos es una facultad de origen constitucional para el Ministerio Público, y desarrollada por el legislador como una de las funciones preventivas y por su importancia para defender el interés colectivo y la moralidad administrativa.

³¹ Vid. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia N° 34 de 10 de agosto de 1999.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Es así como el numeral 37 del Decreto Ley 262 de 2000 faculta al Procurador General de la Nación para solicitar la suspensión provisional de actuaciones administrativas o la revocatoria de los actos administrativos en defensa del orden jurídico o del patrimonio público.

Así mismo, el artículo 160 de la Ley 734 de 2002 señala :

Artículo 160. Medidas preventivas. Cuando la Procuraduría General de la Nación o la Personería Distrital de Bogotá adelanten diligencias disciplinarias podrán solicitar la suspensión del procedimiento administrativo, actos, contratos o su ejecución para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir que se vulnera el ordenamiento jurídico o se defraudará al patrimonio público. Esta medida sólo podrá ser adoptada por el Procurador General, por quien este delegue de manera especial, y el Personero Distrital.

En diferentes fallos el máximo tribunal constitucional se ha pronunciado sobre la exequibilidad, la importancia y la necesidad de la facultad de solicitar la suspensión de actos administrativos a las diferentes entidades públicas. En sentencia C-977 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte determinó que *"la medida provisional de solicitud de suspensión de los procedimientos administrativos, actos y contratos, o de su ejecución es un instrumento concebido específicamente para fortalecer al Procurador General de la Nación, pues este ente de control además de tener dentro de sus funciones la disciplinaria también tiene a su cargo las funciones de naturaleza preventiva, no sancionatoria"*. Una vez la Corte analiza los antecedentes constitucionales, concluye que el Constituyente, al otorgarle las funciones al Procurador General de la Nación, quiso que algunas tuvieran un carácter preventivo³².

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio Público puede "intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas" cuando se reúnan las condiciones señaladas

³² La discusión en torno al numeral 7 del artículo 277 de la Constitución Política versó sobre si la intervención en cuestión debía darse siempre, es decir, en todo proceso, o si sólo debía tener lugar cuando fuere necesario. Como surge de manera obvia de la redacción final del texto, se prefirió que el Procurador sólo interviniera cuando ello fuere necesario. Para evitar que tal facultad pareciera discrecional, se evitó que el texto dijera "cuando el Procurador lo considere necesario" y se introdujo la expresión "cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, etc. Así, dejando en claro que no intervendría en todos los procesos que ante las autoridades administrativas o judiciales se adelantaran, se añadió que por las mismas razones que tal intervención resultaba necesaria, intervendría el Procurador ante las mismas autoridades, aun en ausencia de todo proceso. En la discusión se mencionó que una intervención de este tipo tenía, a pesar de no ser permanente, un carácter preventivo (Se subraya). Ver Actas de la Asamblea Nacional Constituyente correspondientes a la discusión del día 22 de abril de 1991, en: Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, Asamblea Nacional Constituyente, Antecedentes de los artículos 272-277, págs. 34 ss.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

en el numeral 7 del artículo 277 de la Carta, cumpliendo con el objetivo de defender tanto "el orden jurídico" como "el patrimonio público"³³.

5.1.2 La medida de suspensión

Si bien el Ministerio Público puede solicitar a otras entidades administrativas la suspensión o revocatoria de actos administrativos, resulta claro que dicha función no otorga a los destinatarios de la solicitud una facultad novedosa, adicional a las facultades generales señaladas en la ley, y particulares para cada entidad, para suspender o revocar procedimientos, actos o contratos. Es decir, las solicitudes del Ministerio Público para suspender o revocar actos administrativos deben ser analizadas frente a las facultades ordinarias de cada entidad. En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-977 de 2002, al analizar la constitucionalidad del artículo 160 de la Ley 734 de 2002, manifestó:

Finalmente, subraya la Corte que como la norma acusada regula las facultades del Procurador General y del Personero de Bogotá en el contexto del proceso disciplinario, ésta no atribuye a las autoridades administrativas nuevas competencias para suspender los procedimientos, los actos, los contratos o su ejecución. Estas autoridades, dentro del ámbito de sus funciones y de sus facultades específicas, deben decidir, primero, si es necesario hacer cesar los efectos y evitar un perjuicio y, segundo, cuál es el medio apropiado a su alcance en virtud de las leyes vigentes para lograr esos fines, dada la naturaleza del objeto de la solicitud de suspensión puesto que las reglas legales en cada caso son diferentes, como se verá posteriormente respecto de los procedimientos administrativos, los actos, los contratos o su ejecución.

En síntesis, el Ministerio Público tiene la facultad de solicitar a otras entidades administrativas, la suspensión o revocatoria de actos administrativos, siempre que se presenten ciertas condiciones señaladas en la Ley. Pero la entidad destinataria de dicha solicitud sólo podrá acceder a ella si el ordenamiento jurídico se lo permite, teniendo en cualquier caso en cuenta que el servidor público que no atiende a la solicitud, asume los

³³ Esto se fundamenta con la función de "defender los intereses colectivos" (artículo 277 numeral 4 C.P.) tales como los enunciados en el artículo 88 de la Constitución entre los cuales se destacan los relacionados "con el patrimonio" y "la moralidad administrativa", así como con la función de "velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas" (artículo 277 numeral 5 C.P.), funciones éstas que deben estar "al servicio de los intereses generales", no de intereses particulares o privados, y que deben desarrollarse "con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad" por mandato expreso del artículo 209 de la Carta.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

riesgos jurídicos que implica el permitir que tales procedimientos, actos y contratos sigan surtiendo efectos.

5.1.3. Necesidad de hacer cesar los efectos de la licencia

En el presente análisis se determinará, si a la luz de los argumentos expuestos en las solicitudes de revocatoria directa, y en la petición de estudio de la posibilidad de suspensión formulada por el Ministerio Público, es necesario y posible hacer cesar los efectos de la licencia.

Como ha quedado plenamente demostrado, en el procedimiento de expedición de la licencia de construcción LC-09-4-0204 se incurrió en una serie de irregularidades que afectan la validez de la licencia. La Procuraduría acierta al identificar algunas de ellas. En efecto:

- Para autorizar la construcción de la torre de Unicentro era necesario solicitar y obtener una licencia de construcción en la modalidad de "obra nueva", tal como lo determina el numeral 1° del artículo 7° del Decreto 564 de 2006, que a la de una "ampliación". Al efectuarse la demolición de la estación de servicio, el terreno en el que hoy se construye la torre no estaba construido y, por lo tanto, la torre es "obra nueva".
- Prescindiendo de la necesidad de cumplir el artículo 65 de la ley 9 de 1989, y atendiendo solo a las reglas del artículo 24 del Decreto Distrital 564 de 2006, hubo una irregularidad en el trámite de la licencia para la torre, que vulneró el derecho al "debido proceso" de los vecinos de Unicentro. Porque, pese a tratarse de una "obra nueva", no se les informó sobre la iniciación del trámite tendiente a obtener la licencia por medio de la valla a la que se refiere el inciso primero del parágrafo del artículo 24 del Decreto 564 de 2006.
- La Secretaría de Movilidad no aprobó el estudio de tránsito presentado por Unicentro, ni la propuesta de atención de demanda vehicular, requisitos previos para la obtención de la licencia de construcción, establecidos en los artículos 182 y 187 del Decreto 190 de 2004 y el artículo 3 del Decreto 596 de 2007. Y aún así, se otorgó la licencia de construcción.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

- La Secretaría de Planeación no aprobó el plan de implantación propuesto por Unicentro, instrumento indispensable para evitar impactos urbanísticos negativos en las zonas de influencia del proyecto, y que debe ser presentado y aprobado con anterioridad a la solicitud de la licencia urbanística. Y aún así, se otorgó la licencia de construcción.
- En el trámite de la licencia no se exigió el cumplimiento de la autorización por la mayoría calificada de la junta de copropietarios para el cambio de destinación del inmueble, artículo 46 de la Ley 675 de 2001, y no se aportó la autorización de la Asamblea de Copropietarios para ejecutar las obras, tal como lo exige el numeral 5° del artículo 22 del Decreto 564 de 2006. Simplemente se aportó prueba de una autorización para solicitar la licencia, condicionándose la ejecución de las obras a la obtención de una aprobación posterior.
- La licencia de construcción objeto de análisis tampoco cumple con la norma urbanística aplicable a la altura, dado que con el aislamiento aprobado, según el marco normativo aplicable, la altura autorizada para la edificación se excede en 3.85 metros a la altura permitida, toda vez que la licencia autorizó una altura de 102.05 metros para la edificación, cuando la altura máxima permitida es de 98.2 según el aislamiento.

Las irregularidades descritas, y suficientemente estudiadas en esta resolución, representan un quebrantamiento del orden jurídico, una violación al derecho fundamental al debido proceso de los vecinos de Unicentro y una vulneración a los derechos colectivos.

Esta entidad coincide con el Ministerio Público en que la observancia de todos y cada uno de los requisitos establecidos en las normas que regulan el urbanismo en el Distrito Capital constituye una garantía al orden jurídico, y, por lo tanto, debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos por parte del particular, previo a la aprobación de licencias.

Con fundamento en lo anterior, está plenamente demostrada la necesidad de que las autoridades competentes hagan cesar los efectos de la licencia de construcción LC-09-4-0204.

5.1.4. La facultad de la Secretaría de Planeación Distrital para revocar o suspender la licencia de construcción LC-09-4-0204.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Hecho el estudio anterior, tal como sugirió la Procuraduría, se procede ahora a analizar si se presentan los supuestos de hecho y de derecho para que esta entidad tenga la facultad de revocar la licencia de construcción LC-09-4-0204, según lo han solicitado diversos intervinientes o para que proceda en consecuencia con el estudio que sugirió el Ministerio Público.

En relación con la posibilidad de revocar la licencia, , acto de carácter particular y concreto, la primera opción que da la norma consiste en obtener el consentimiento escrito y expreso de su respectivo titular. Pero es claro que Unicentro, el 16 de junio de 2010, mediante el oficio 1-2010-25648, señaló que no otorgaba su consentimiento para revocar la licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 ni sus modificaciones.

Empero, las normas del Código Contencioso Administrativo sobre revocatoria directa, otorgan a la administración la potestad de revocar este tipo de actos, aún sin el consentimiento del titular, cuando han sido producto del silencio administrativo, o cuando ocurrieron por medios ilegales. Y se sabe que el acto administrativo de la licencia no fue producto del silencio administrativo, por lo cual es necesario estudiar si este acto fue producto de medios ilegales.

El asunto relativo a la naturaleza de los medios ilegales que, según la ley y la jurisprudencia, deben haberse empleado para que sea posible la revocación directa de un acto administrativo que crea situaciones jurídicas particulares y concretas, ya fue examinado arriba. Basta repetir que, de acuerdo con el texto del artículo 73 del C.C.A., no basta la sospecha de que un acto ocurrió por medios ilegales para justificar su revocatoria: según el texto legal, la revocatoria sin consentimiento del particular sólo puede ocurrir *"si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"*.

Sobre este punto, que ha sido tratado extensamente en la jurisprudencia constitucional, se ha explicado que por ser una excepción, la regla de revocatoria sin consentimiento de actos particulares debe interpretarse de forma restrictiva, y que por lo tanto no puede aplicarse con base en sospechas, sino que es necesario que se trate de *"una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada, cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico."*³⁴

³⁴ Sentencia T-215 de 2006



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

Si bien en la expedición de la licencia LC-09-4-0204 la curadoray los solicitantes incurrieron en serias irregularidades que quebrantaron el ordenamiento jurídico, vulneraron derechos fundamentales de los vecinos de Unicentro y colectivos, no se advierte prueba de que, para producir el acto ilegal, hayan utilizado un medio que, **en sí mismo**, pueda calificarse también, **en forma evidente**, de ilegal, tal como un documento fraudulento, o el ocultamiento deliberado de una prueba, o un acto de corrupción o de violencia. Las diferencias en cuanto a la aplicabilidad de normas, así se funden en interpretaciones difíciles de sostener entre los profesionales del derecho, no pueden calificarse de **medios ilícitos** mientras no se trate de verdaderos **prevaricatos**, sobre cuya existencia deben pronunciarse los jueces, y no la administración, dada la presunción de inocencia y de buena fe de las personas que crea la Constitución, y dado el requisito de **evidencia** impuesto por el Código Contencioso Administrativo para el género de revocatoria directa de que aquí se trata.

Por lo demás, en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha estudiado el problema de la revocatoria de los actos propios por parte de la administración y ha concluido que cuando se revocan actos particulares sin el consentimiento del particular afectado, cuando éste se requiere, y sin que se demuestre la presencia de medios ilegales en su expedición, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso.³⁵ La revocatoria, por lo demás, sin cumplir en forma estricta las condiciones que exige el Código, podría dar lugar a una indemnización de perjuicios a cargo del Distrito, riesgo que no podría asumirse sino con absoluta convicción respecto al cumplimiento completo y **evidente** de esas condiciones.

Por todo lo anterior, este despacho se abstendrá de revocar la licencia LC-09-4-0204, pues, pese a la convicción de que existieron graves irregularidades en su expedición, no se presentan las precisas condiciones señaladas en el artículo 73 del C.C.A. para revocarla sin obtener el consentimiento de su titular.

Vale la pena señalar de nuevo que, mediante comunicación del 4 de noviembre de 2010, en la cual la Procuraduría General de la Nación solicita a esta entidad estudiar la posibilidad de suspender la licencia de construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, se menciona la conveniencia de “revisar las facultades otorgadas en los artículos 214 y 215 del Decreto 1355 de 1970”.

Tales disposiciones otorgan a los alcaldes, o a quienes hagan sus veces, la facultad de retirar o suspender licencias o permisos, o de suspender obras, en los siguientes términos:

³⁵ Sentencia T-723 de 2008



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

ARTICULO 214.- *Compete a los alcaldes o a quienes hagan sus veces, retirar o suspender licencias o permisos:*

1o) Al que reincida en los hechos que hayan dado motivo al cierre temporal de su establecimiento.

2o) Al que, habiendo obtenido permiso de la autoridad para ejercer oficio o tarea determinados, viole las condiciones de la licencia.

3o) Adicionado por el art. 125, Decreto Nacional 522 de 1971.- Al que suministre, auspicie o tolere en su establecimiento el uso o consumo de marihuana, cocaína, morfina o cualquiera otra droga o sustancia estupefaciente o alucinógena, sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.

ARTICULO 215.- *Los alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán suspensión de obra:*

Al que necesitando de permiso para acometer la ejecución de obra, la inicie sin tal permiso o la haya adelantado con violación o desconocimiento de las condiciones fijadas en el permiso.

No se advierte, en el presente caso, reincidencia en hechos que permitan el cierre temporal de establecimientos; y es evidente que las obras que se acometieron están amparadas por una licencia, así pueda sostenerse que ésta fue expedida en forma irregular. Pero la licencia está amparada por la presunción de legalidad de los actos administrativos, de modo que la Secretaría, así tenga la convicción contraria sobre su legalidad, no dándose los requisitos del excepcional artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, tendrá que someterse al examen que los jueces hagan del asunto.

Sobre la violación de condiciones impuestas en la licencia de construcción a la que se refiere esta resolución, adelante se hará una precisión de singular importancia.

Por lo demás, el numeral 6° del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, asignó el control urbano a los alcaldes locales, en virtud de lo cual corresponde a dichos funcionarios vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. Y corresponde a tales funcionarios verificar que las obras autorizadas en una licencia, se ejecuten de conformidad con la licencia expedida, y evitar que se ejecuten obras sin licencia. No existe otra autoridad distrital que ejerza control urbano en la Ciudad.

Por tanto, no sólo por las razones materiales anotadas, sino por las de competencia que ahora se observan, no podría la Secretaría Distrital de Planeación, ejercer las funciones señaladas en los artículos 214 y 215 del Decreto 1355 de 1970, sin usurpar las funciones de las

RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

alcaldías locales, y, de hacerlo, los actos que produjera estarían viciados de nulidad por falta de competencia. De nuevo, el acto que produjera podría dar lugar a indemnizaciones a cargo del Distrito.

Por tanto, este despacho, habiendo hecho con toda atención el estudio sugerido por la Procuraduría, se abstendrá de suspender la licencia de construcción LC-09-4-0204, como quiera que no cuenta con las razones y atribuciones necesarias para hacerlo.

Pero, sin duda, teniendo en cuenta los antecedentes y los riesgos para la buena marcha de la ciudad, y la situación creada como consecuencia de las irregularidades en la expedición de la licencia de construcción LC-09-4-0204 de 2009, de la violación a los derechos fundamentales de los vecinos de la Ciudadela Comercial Unicentro, y de los perjuicios a los derechos colectivos de los habitantes, esta entidad dispondrá lo necesario para iniciar y apoyar acciones legales para conseguir la declaración de nulidad de la licencia en cuestión, y para conseguir que se indemnicen los perjuicios que se causen a la ciudad, y solicitará la intervención de los organismos de control.

Por otro lado, la Secretaria advierte que, si bien no tiene competencia para suspender la licencia, el alcalde local, en virtud de los artículos 214 y 215 del Decreto 1355 de 1970 y el numeral 6° del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, si es competente para suspender la obra o la licencia. En el caso particular, la Curadora no observó el cumplimiento del requisito señalado en el numeral 5° del artículo 22 del Decreto 564 de 2006, que se refiere al aporte de copia del acta del órgano competente de administración de la propiedad horizontal “autorizando la ejecución de las obras solicitadas”; sin embargo, sí condicionó en la licencia el inicio de la obra a esta autorización. Este trascendental requisito nunca se cumplió. Por eso, este Despacho remitirá copia del expediente a la Alcaldía Local de Usaquén para que realice las verificaciones necesarias sobre el hecho que aquí se anota, y tome las decisiones que la ley y la conveniencia pública requieran.

6. Análisis concreto del recurso de apelación

Mediante documento radicado el 1 de diciembre de 2010, la señora Martha Janneth Neira Rodríguez, invocando la condición de vecina de la Ciudadela Comercial, interpone “recurso de apelación o recurso extraordinario de revocatoria directa” contra la licencia LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, y su modificación del 20 de marzo de 2009.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

“Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación”

La recurrente afirma que con la expedición de la licencia de construcción, se le vulneró el derecho fundamental al debido proceso (art. 29 de la Constitución Política). Señala la ciudadana Neira que la licencia fue solicitada y expedida en la modalidad de “ampliación”, cuando ha debido expedirse en la modalidad de “obra nueva”. Indica que la irregularidad en cuanto a la modalidad de licencia que se debía solicitar y expedir, ocasionó que los vecinos de la Ciudadela Comercial nunca se enteraron de que había una solicitud de licencia en trámite, toda vez que “en la modalidad de ampliación la citación a los vecinos es una simple hoja publicada en la administración de Unicentro, lugar que nunca frecuento”.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 51 del C.C.A., el recurso de apelación debe interponerse, por escrito, en la diligencia de notificación personal del acto recurrido, o dentro de los cinco días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso.

Al revisar el expediente se encuentra que, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 46 del C.C.A., el acto administrativo que otorgó la licencia LC-09-4-0204 fue publicado el 28 de febrero de 2009 en el diario El Nuevo Siglo. Por tanto, esta claro que se cumplió con el requisito de publicación, y que los recursos en la vía gubernativa se pudieron haber ejercido desde el 28 de febrero de 2009, por lo que el recurso es extemporáneo.

No obstante lo anterior, existe, como ya se manifestó, antes de la publicación del acto una grave vulneración al debido proceso. Nótese que la jurisprudencia del Consejo de Estado, arriba citada³⁶, establece que el derecho fundamental de defensa se encuentra vulnerado en un trámite administrativo de licencia aún cuando se haya dado la oportunidad de ejercer la vía gubernativa, pues el término para interponer los recursos es tan solo de 5 días. Está claro que quien hubiera podido participar dentro del trámite de la licencia, es decir quien se hubiera hecho parte dentro de los 10 días posteriores a la publicación de la valla, habría tenido posibilidad de defender sus derechos, pues no solo habría podido presentar sus objeciones en el trámite del acto, sino al recibir la notificación. Al no haberse fijado la valla ordenada por las normas, se violó, pues, todo el derecho al debido proceso de la solicitante.

Fíjese que el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos³⁷. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes

³⁶ Ver sentencia del 18 de julio de 2001 Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayala

³⁷ Cf. García de Entrerría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Civitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso³⁸

La jurisprudencia ha sido enfática en sostener que cada acto dentro del trámite administrativo debe responder a la aplicación del debido proceso y a los fines de la función pública, de modo que cualquier vulneración que se presente en el trámite administrativo que afecte la participación, oposición, derecho de defensa, etc. vulnera los artículos 29 y 209 de la Constitución Política. La vulneración, en cualquier etapa del trámite administrativo, se hace especialmente importante cuando implica una afectación en el principio de publicidad de los actos administrativos de carácter particular que ponen fin a una actuación administrativa³⁹. En casos similares al presente, la Corte Constitucional ha establecido la procedencia directa de la acción de tutela para amparar de forma inmediata el derecho fundamental vulnerado, y ha declarado la "vía de hecho" judicial o administrativa, por defecto procedimental, en este tipo de casos.

7. Conclusión

De todo lo anterior, la Secretaría concluye que, como se ha demostrado, en el trámite de la licencia LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación, se presentaron serias violaciones al ordenamiento jurídico, que generaron vulneraciones a principios constitucionales, a los derechos fundamentales de los vecinos y a los derechos colectivos de la comunidad. Sin embargo, dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, y el carácter excepcional de las disposiciones jurídicas que regulan la figura de la revocatoria directa, no puede la Administración revocar los actos de contenido particular y concreto cuando no existe consentimiento del titular del mismo, salvo que aparezca la evidencia, no sólo de la **ilegalidad** del acto administrativo, sino, además, de los **medios que fueron eficaces** para su producción. Aunque existe la convicción de la ilegalidad de los actos, la

³⁸ Sentencia C-602 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra "“Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”(…)“De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública”.

³⁹ Ibidem.



RESOLUCIÓN N° 2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

Secretaría no tiene **evidencia de la ilegalidad de los medios** empleados para producirlos, y por lo tanto corresponde a los jueces y a otras autoridades definir las controversias sobre su legalidad, y sobre la responsabilidad por su producción y por los perjuicios que ocasionen.

En este orden de ideas, esta Secretaria se abstendrá de revocar los actos a los que esta resolución se refiere; no obstante lo anterior, advierte a los entes de control de las trasgresiones encontradas y reitera su obligación de iniciar las acciones legales y administrativas que procedan en contra de la licencia en cuestión, y de quienes participaron en su expedición. De igual, forma solicita al señor Alcalde Local de Usaquén verificar si se exigió en la licencia constancia de autorización de la asamblea de la copropiedad para la ejecución de las obras a las que la licencia se refería, y si tal condición, o cualquiera otra, se cumplió, para que, en caso de no haberse cumplido, se proceda en la forma prevista en los artículos 214 y 215 del Decreto 1355 de 1970 y en el numeral 6° del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993.

También se remitirá copia de esta resolución, y de los antecedentes que la Juez requiera, a la Juez 20 Administrativo, que tiene bajo su conocimiento la acción popular contra la Curaduría 4, con la respetuosa solicitud de suspender la licencia y sus modificaciones a los que esta resolución se refiere, que, como se ha demostrado, vulnera derechos colectivos.

Y se manifiesta la voluntad de la Secretaría de colaborar, en cuanto de ella dependa, en los procesos que con acción de tutela quieran iniciar los afectados por la violación de sus derechos al debido proceso, a la participación y a la defensa que tuvo lugar con la expedición de los actos a los que esta resolución se refiere.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. No revocar a licencia de construcción LC 09-4-0204 del 25 de febrero de 2009, y su modificación expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y la Curadora Urbana 4 (E) respectivamente, de conformidad con las razones expuestas en la presente decisión.

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



2268

RESOLUCIÓN N°

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitudes de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

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

ARTÍCULO CUARTO. Notificar la presente decisión a los señores Luís Fernando Lanziano Molano, en su condición de representante legal de la Asociación de Copropietarios de la Urbanización Santa Bárbara Norte - Multicentro – Multijunta; Maria Virginia Moreno Uribe, Representante Legal de la Asociación de Copropietarios Barrio La Carolina Uno; Bernardo Dávila Giraldo, representante legal de la Asociación Amigos Parque Santa Beatriz; Ana Cecilia Quirós de Marín, representante legal de la Asociación de Amigos del Parque Santa Bárbara Occidental; W. Juan Happle Ziegler, representante legal de la Asociación de Residentes de la Calleja Occidental "ASORECA"; Martha C. Medina Abondano, representante legal de la Corporación Vecinos de la Avenida Pepe Sierra "CORPES"; Carlos Roberto Pombo Urdaneta, representante legal de la Fundación "AMANS URBEM"; y a la señora Martha Janneth Neira Rodríguez,

ARTÍCULO QUINTO. Solicitar a la Juez 20 Administrativa de Bogotá que tiene bajo su conocimiento la acción popular número 2010-00232, presentada por la Contraloría de Bogotá contra la Curaduría Urbana 4 de Bogotá D.C. que, como medida cautelar, ordene de forma inmediata la suspensión de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, por las vulneraciones a los derechos colectivos detectados en la presente resolución.

Así mismo ordenar a la Subsecretaria Jurídica de esta Secretaría que, con fundamento en las competencias legales y los considerandos de la presente resolución, prepare y presente la correspondiente demanda de nulidad simple contra la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009.

ARTÍCULO SEXTO. Invitar a la Procurador Judicial, Gabriel Herrera Vergara para que solicite la suspensión de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. ante el Juez 20 Administrativa de Bogotá que tiene bajo su conocimiento la acción popular referenciada.



RESOLUCIÓN N°

2268

22 DIC 2010

"Por la cual se decide una solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC-09-4-0204 del 25 de febrero de 2009 y su modificación del 20 de marzo de 2009, expedida por la Curadora Urbana 4 de Bogotá D.C. y se resuelve la solicitud de suspensión de la Procuraduría General de la Nación"

ARTÍCULO SÉPTIMO. Remitir copia del expediente al Alcalde Local de Usaquen, con fundamento los artículos 214 y 215 del Decreto 1355 de 1970 y el numeral 6° del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, para lo de su competencia.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C. A los

22 DIC 2010


MARIA CAMILA URIBE SÁNCHEZ
Secretaria Distrital de Planeación

Revisó: Heyby Poveda Ferro
Subsecretaria Jurídica

Proyecto: Adriana Vergara Sánchez
Asesora Despacho