



Resolución No. 0832

29 JUN. 2012

Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de las facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 4º, literal n) del Decreto Distrital 550 de 2006; 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010; 1º del Decreto Distrital 191 de 2006, 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y el Decreto Distrital 004 del 2 de enero de 2012 y teniendo en cuenta los siguientes,

ANTECEDENTES

Que el 25 de septiembre de 2009, mediante radicación No. 09-4-2471, la sociedad Ospina y Cia. S.A., representada legalmente por el señor Carlos Andrés Arango Sarmiento, identificado con la cédula de ciudadanía 19.403.441, en calidad de promotor del proyecto Torre Salitre Plaza Centro Médico y de Negocios, solicitó ante la Curaduría Urbana 4 de la ciudad, licencia de construcción en la modalidad de obra nueva para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de esta ciudad.

Que el 31 de diciembre de 2009, el Curador Urbano 4 (P) de Bogotá D.C. expidió la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, en la modalidad de *"(...) OBRA NUEVA PARA UNA EDIFICACIÓN DE 10 PISOS Y 3 SÓTANOS, PARA 27 UNIDADES DE COMERCIO TIPO B GRUPO 1 (COMERCIO) Y 146 UNIDADES DE COMERCIO TIPO B GRUPO 2 (OFICINAS CONSULTORIOS) CON 52 CUPOS DE PARQUEO PARA EL COMERCIO Y 770 CUPOS PARA LAS OFICINAS/CONSULTORIOS (...)"* (folio 139).

Que el 24 de agosto de 2011, mediante la radicación de esta Secretaría No. 1-2011-36812 la doctora Erika Soraya Cortés, en su condición de Directora Sector Control Urbano de la Contraloría de Bogotá D.C., remitió a la Secretaría Distrital de Planeación el informe técnico rendido por esa dependencia y *"(...) relacionado con presuntas irregularidades en el otorgamiento de la licencia de construcción LC 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009, expedida por la Curaduría No. 4, para el proyecto Torre Salud Salitre Plaza"*, lo anterior, *"(...) con el fin de que se revise la señalada actuación a través de la vía procesal que considere pertinente, dentro de la cual está la de la revocación directa de los actos administrativos de conformidad con lo previsto en el artículo 69 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo"*.

Indicó en suma que la citada licencia de construcción vulnera las normas de construcción relacionadas con aislamientos y retrocesos, sótanos y semisótanos, comercio Tipo B, así como la exigencia de estudio de tránsito.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

Que el 24 de noviembre de 2011 dentro del trámite de revocatoria directa, esta Secretaría profirió la Resolución 1566 *“Por la cual se decide la revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009 proferida por el Curador Urbano 4 (P) de la ciudad, en la modalidad de obra nueva para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón”*, mediante la cual no se revocó la licencia cuestionada, pero se indicó que *“... Sin perjuicio de lo señalado, este despacho encuentra que se vulneró el orden jurídico en el trámite de licencia de construcción LC 09-4-1503 y se incurrieron en irregularidades que afectan al mencionado acto administrativo.”*, dichas inconsistencias recaen sobre los siguientes aspectos:

“(...)

- Salitre Plaza Centro Comercial en el trámite de licenciamiento no aportó el respectivo estudio de tránsito, siendo necesario de acuerdo a lo expuesto por la Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos en sus conceptos técnicos.*
- Previo a la obtención de la licencia de construcción se debió tramitar ante esta entidad la aprobación de un plan de implantación, así como lo explicó la Dirección de Planes Maestros y Complementarios en su informe técnico.*
- No se cumplieron con las normas referentes al antejardín y a los retrocesos contenidas en la Resolución 418 de 1988 y que señaló la Dirección de Norma Urbana en su estudio técnico.*
- Se incumplieron con las normas propias al comercio Tipo B Grupo 1, en lo relacionado a los baños públicos, tal y como lo evidenció la Dirección de Norma Urbana en la presente actuación administrativa.”*

Que el 4 de noviembre de 2011, el apoderado de la sociedad Ospina y Cia. S.A., presentó ante la Curaduría Urbana 2 de la ciudad solicitud de modificación de la licencia de construcción LC 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009, otorgada por el Curador Urbano 4 de la ciudad, para el predio ubicado en la Avenida Calle 24 No. 68B-85 de propiedad de Salitre Plaza Centro Comercial PH (folio 3).

Que el 2 de diciembre de 2011, el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad resolvió *“...OTORGAR MODIFICACIÓN LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN (VIGENTE), CONSISTENTE EN REDISEÑO PARCIAL ARQUITECTÓNICO QUE COMPRENDE LA DISMINUCIÓN EN EL NÚMERO DE LOCALES DESTINADOS A COMERCIO, GRUPO 1 QUEDANDO CON DIEZ (10) UNIDADES, AUMENTO DE LAS UNIDADES CON DESTINO A OFICINAS/CONSULTORIOS QUEDANDO CON 243 UNIDADES, REFORMAS AL EQUIPAMIENTO COMUNAL PRIVADO, A LOCALES EN 1 PISO Y FACHADAS, A PROYECTOS APROBADOS EN GESTIÓN ANTERIOR CON ALTURA TOTAL DE DIEZ (10) PISOS CON USO DE COMERCIO TIPO B, (...)*”, bajo la radicación 11-2-1509 (folio 84).

Que el 30 de marzo de 2012, la doctora Nancy Celis Yaruro en su condición de Personera Delgada para el Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, mediante la radicación 1-2012-15216 presentó ante esta Secretaría solicitud de revocatoria directa contra la mencionada modificación de la licencia de construcción, argumentando en síntesis lo siguiente (folios 121 a 126):



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

1. El Curador Urbano 2 de la ciudad, mantuvo el uso de comercio Tipo B Grupos 1 y 2, vulnerando las normas vigentes para el sector, como quiera que en el Decreto Distrital 326 de 2004 *"Por medio del cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) N° 110, Ciudad Salitre Occidental, ubicada en la localidad de FONTIBON, y se incorpora un sector al tratamiento de Renovación Urbana."*, en el artículo 8° literal a, se indicó que *"...En los sectores 3 y 8 no se permiten los usos comerciales, denominados tipo B, grupo 2, definidos como usos compatibles en el decreto 478/88 y en la Resolución 418/88, (...)"* y el predio objeto de licenciamiento se encuentra el sector normativo 8.

2. En lo relacionado con el equipamiento comunal, en la norma original de la urbanización, Resolución 418 de 1998, estableció en el artículo 36 que para agrupaciones o conjuntos comerciales se debe contemplar con cesión Tipo B mínimo un área correspondiente al diez por ciento (10%) del área total construida, por lo anterior, la Personería de Bogotá encontró *"...un error en la expedición de la licencia LC 11-2-1509 del 2 de diciembre de 2011, en lo relacionado con el equipamiento comunal, al indicar que el área generadora es de 36.556,57 y no la correspondiente a 46.374,49 metros cuadrados, lo que genero que el área aprobada es de 4.286,83 M2, para equipamiento comunal, arrojando un déficit de 350,619 M2."*

En conclusión, señala que el curador urbano incurrió en un error de hecho que *"...configura el medio ilegal que motiva la solicitud de la revocatoria directa de la Licencia de Construcción RES 11-2-1509 del 2 de diciembre de 2011 (...)"*.

Que el 4 de abril de 2012, la Directora de Trámites Administrativos, mediante comunicación con radicado 1-2012-15294, solicitó a la Curaduría Urbana 2 de la ciudad el expediente contentivo de las actuaciones administrativas que terminaron con la aprobación de la modificación de la licencia de construcción objeto de inconformidad (folio 130); el cual fue remitido el 7 de mayo de 2012 a través de la radicación 1-2012-20369 (folio 133).

Que el 7 de mayo de 2012, mediante comunicación 1-2012-20370 la Curadora Urbana 2 (P) de la ciudad, allegó escrito respondiendo a los argumentos de la solicitud de revocatoria directa, manifestando que al proyecto constructivo aprobado le son aplicables las normas contenidas en el Decreto Distrital 333 de 2010 *"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 159 del 21 de mayo de 2004 y se dictan otras disposiciones"*¹, pues el predio se encuentra en una zona de Tratamiento de Consolidación Urbanística, entonces *"...para los predios a los cuales se les asignó el Tratamiento de Consolidación Urbanística y para su desarrollo constructivo se debe aplicar la norma original (como es el caso que nos ocupa), (...)"* (folios 134 a 141).

Por lo anterior, indicó que las normas originales, Acuerdo 7 de 1979, el Decreto Distrital 478 de 1988 y la Resolución 418 de 1988, no hacían alusión al área construida en el uso, con el fin de calcular el área de equipamiento comunal, por lo que se debe remitir a lo preceptuado en el

¹ Decreto Distrital 159 de 2004 *"Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal."*



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

artículo 79 del Decreto Distrital 736 de 1993, de lo que se infiere que el equipamiento comunal para los usos comerciales, se debe calcular sobre el área neta construida “...vendible en el uso, es decir, sobre la propia área de ventas de los espacios destinados al uso comercial o pisos habitables.”

De esta manera, afirmó que “...los espacios habitables son todos aquellos que se destinan propiamente al uso escogido para desarrollar en un predio y por tanto su área se considera como la construida neta en dicho uso. Los demás espacios que se destinen a estacionamientos, cuartos de máquinas, subestaciones eléctricas, tanques de reserva, depósitos, baños, cocinas, cuartos de basura, halles, circulaciones y el propio equipamiento comunal, las normas son claras al señalar que éstos no son considerados como habitables y por tanto sus áreas no se pueden contabilizar para efectos del cálculos del tan citado equipamiento.”

Que el 8 de mayo de 2012, la Directora de Trámites Administrativos profirió Auto de inicio en el cual se indicó que “...para todos los efectos legales la fecha a tener en cuenta para contar los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo es la de recibido del expediente por parte de esta entidad.” (folios 142 y 143), es decir, el 7 de mayo de 2012, adicionalmente solicitó a la Dirección de Norma Urbana, concepto sobre los aspectos técnicos que son motivo de controversia en la solicitud de revocatoria directa (folio 144); el cual fue allegado a la presente actuación administrativa el 30 de mayo de 2012 a través de la radicación 3-2012-04821 (folios 202 a 206).

Que el 24 de mayo de 2012, mediante comunicación con radicado de ésta Secretaría 1-2012-23280, el señor Santiago Acevedo Martelo, actuando en calidad de apoderado del Centro Comercial Salitre Plaza, se pronunció declarando que “...me **OPONGO** expresamente en contra de la solicitud de revocatoria directa presentada por la personería de Bogotá en contra del acto del acto administrativo que contiene la Modificación de la licencia de construcción LC 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009 realizada mediante radicación LC 11-2-1509 expedida el 02 de diciembre de 2011, (...)”, para lo cual planteó, brevemente que (folios 158 a 190):

1. La Secretaría Distrital de Planeación no debe proceder a realizar el examen de legalidad sobre los aspectos expuestos por la Personería de Bogotá, como quiera que al no tener el consentimiento del titular “...carece de competencia legal para adelantar un juicio de legalidad sobre la Modificación de licencia LC 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009 (...). De adelantarse el referido estudio por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, la entidad estaría abrogándose sin fundamento alguno, competencias judiciales, en detrimento de los derechos adquiridos por el particular afectado.”

2. Es temeraria la afirmación de la Personería Distrital de Bogotá al indicar que se cometió un error en la interpretación de la norma y que por ello se configura un medio ilegal, además porque según lo prescribe el artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010, dicho ente de control no se hizo parte dentro del trámite, “...razón por la cual, no se encuentra legitimada para solicitar la revocatoria directa de la Modificación de la licencia de construcción vigente LC 09-4-1503, mediante radicación 11-2-1509 expedida el 2 de diciembre de 2011.”. Adicionalmente, dentro de sus funciones no esta la de solicitar revocatoria directa de las licencia de construcción, no tiene competencia.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

3. En relación con los argumentos planteados en la solicitud de revocatoria directa, alega que el predio objeto de licenciamiento se encuentra ubicado en la UPZ No. 110 Salitre Occidental, dentro del Tratamiento de Consolidación en la Modalidad Urbanística, al cual le es aplicable la norma contenida en los artículos 366 y 369 del Decreto Distrital 190 de 2004-POT, según el cual le son aplicables *“...las normas señaladas con anterioridad a la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (...), las cuales contrario a lo afirmado por la Personería de Bogotá, permiten la posibilidad de desarrollar en la manzana 1 de la supermanzana SMI – 9 de Ciudad Salitre el uso de comercio tipo B Grupo 2.”*

Indica además que al ser aplicables las normas originales, Acuerdo 7 de 1979, el Decreto Distrital 478 de 1988 y la Resolución 418 de 1988 por la que se reglamentó el sector 1 y asignó las normas urbanísticas generales sobre volumetría, usos del suelo, estacionamientos entre otros, para el sector de Salitre, se permite el comercio Tipo B Grupos 1 y 2; así como lo estipulado en las actas de concertación entre el fiduciario del proyecto y, el entonces, Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Argumenta también que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 94 del Decreto Distrital 736 de 1993 *“por el cual se asigna y reglamenta el Tratamiento Especial de conservación urbanística en las áreas urbanas y se dictan otras disposiciones”*, en el que se determina que las urbanizaciones que cuenten con normas específicas adoptadas mediante concertación, se desarrollaran conforme a ellas, no existe la vulneración a las normas urbanísticas señalada en el escrito de revocatoria directa, como quiera que *“...las Resoluciones 698 y 1296 de 1993 constituyen la norma urbanística aplicable al predio objeto de licencia de construcción LC 09-4-1503, consagraron como uso principal del predio objeto de licenciamiento el uso de comercio tipo B Grupos 1 y 2.”*

De otra parte, en relación con el equipamiento comunal privado, reitera que al ser aplicables las normas originales, como lo son el artículo 78, 79 y 31 del Decreto Distrital 736 de 1993, los espacios habitables son todos aquellos que se destinan al uso, por lo que, los demás espacios que no estén destinados al uso planteado no se pueden considerar como habitables, razón por la que dicha áreas no se pueden incluir para contabilizar el cálculo del equipamiento privado.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Competencia de la Secretaría Distrital de Planeación para avocar y decidir el trámite de revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el Curador Urbano 2 de la ciudad, mediante la radicación 11-2-1509 del 2 de diciembre de 2012.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

El artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010², otorga 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.

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

De la misma manera, el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo prevé que los actos administrativos podrán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan proferido o por sus inmediatos superiores, por lo que esta Secretaría, siendo el superior funcional es competente para estudiar la revocatoria directa del acto administrativo mencionado.

2. Legitimidad.

Sobre este aspecto, el artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010, establece:

“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. (Negrillas y sublíneas fuera del texto original).

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

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

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. (…)”



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

En el presente caso, se observa que quien presentó la solicitud de revocatoria directa contra la citada modificación es la doctora Nancy Celis Yaruro, Personera Delegada para el Medio Ambiente y el Desarrollo Urbano. Al respecto, se observa que la Personería de Bogotá D.C. al cumplir con la misión de actuar como garante y defensora de los intereses de la ciudad, debe vigilar la aplicación de las normas urbanísticas. En consecuencia, se encuentra legitimado para solicitar la revocatoria que nos ocupa, toda vez que se trata de una autoridad administrativa.³ Sobre este punto el Consejo de Estado, en la Sala de Consulta y Servicio Civil, al estudiar el tema de la revocatoria directa de las licencias urbanísticas y la legitimidad para solicitarla, conceptuó:

“(...)Tratándose de normas de orden público, como son las contenidas en los actos administrativos que otorgan o niegan licencias urbanísticas, el concepto “interés de parte” debe interpretarse con un alcance mayor, en concordancia con la finalidad socio política intrínseca a toda expresión de voluntad del Estado, incluso distinguiendo si el acto es general (dirigido a la comunidad con efectos erga omnes⁶), particular (dirigido a una sujeto individual o colectivo identificado con efectos particulares), condición (dirigido a un sujeto individual o colectivo identificado para situarlo en una situación jurídica general preexistente) o mixto (dirigido a un sujeto individual o colectivo identificado con efectos para una pluralidad identificable); y diferenciando también si la revocación es por ilegitimidad (causas contrarias a derecho) o por mérito (conveniencia u oportunidad).

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

Sin embargo, tratándose de actos de carácter particular pero con efectos inmediatos de carácter general, (clasificación mixta), como son las regulaciones urbanísticas, el interés no sólo lo tienen los titulares de la licencia, sino los vecinos del predio objeto de la solicitud, y claro es, las autoridades administrativas encargadas de vigilar y controlar el cumplimiento del plan de ordenamiento territorial y de las normas urbanísticas.” (Negrillas e interlineado fuera del texto original)⁴

³ Acuerdo 34 de 1993 “(...) 4. Personería Delegada para el Medio Ambiente y el Desarrollo Urbano.

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

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

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

⁴ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil; Consejero ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo. 2 de junio de 2005. Radicación numero: 1643.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

En materia urbanística, la Personería de Bogotá D.C., o cualquier otro funcionario de la administración, independiente de las competencias específicas a ellos asignadas, pueden realizar peticiones de revocatoria directa, en la medida que el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, dispone:

“Artículo 4º.- Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. (...).

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

Lo anterior, por cuanto Personería de Bogotá D.C. hace parte del concepto genérico “autoridad” previsto en el Decreto Distrital 191 de 2006, y la legitima en su solicitud de revocatoria, por ser uno de los organismos de control que en Bogotá D. C., están instituidos en el Decreto extraordinario 1421 de 1993, “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”⁵.

En este sentido, la Personera Delegada, tiene plena legitimación para presentar ante esta entidad solicitud de revocatoria directa de la modificación de la licencia de construcción LC 09-4-1503, aprobada mediante la radicación 11-2-1509 del 2 de diciembre de 2011.

Sobre la normativa aplicable en el estudio de la revocatoria directa, este despacho advierte que el artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010, establece que “...Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo”. En consecuencia, se tiene que dicha codificación no restringe la intervención de terceros y autoridades administrativas, y no establece condición en cuanto a su participación.

Por lo anterior, este despacho considera que las disposiciones aplicables al estudio de la revocatoria directa son las contenidas en el Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que es una norma de superior jerarquía y porque el mismo Decreto Nacional 1469 de 2010, se remite en este tema a la precitada codificación.

⁵ Artículos 45 y siguientes.



Continuación de la Resolución No. 0 8 3 2 29 JUN. 2012

Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

3. Oportunidad

El Código Contencioso Administrativo establece como requisito de procedibilidad tendiente a la admisión de la solicitud de revocatoria directa, que se presente en relación con actos administrativos expedidos por autoridad competente, respecto de los cuales el solicitante no haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa⁶.

En el caso que nos ocupa, se estableció que el solicitante de la revocatoria directa, no interpuso los recursos de la vía gubernativa contra la Modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, a través de la radicación 11-2-1509 del 2 de diciembre de 2011 proferida por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, según la base de datos de la Subsecretaría Jurídica de la entidad (folio 207) y la base de datos que administra la Dirección de Trámites Administrativos (folio 208).

De esta manera, la misma reúne las condiciones necesarias para ser estudiada, como quiera que la Secretaría Distrital de Planeación no ha sido notificada de auto admisorio de demanda contra el acto administrativo objeto de estudio, de acuerdo con la constancia emitida por la Dirección de Defensa Judicial de la Subsecretaría Jurídica, una vez consultado el Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJWEB- (folio 209).

4. Problema jurídico.

Con fundamento en los antecedentes, corresponde a este despacho determinar si, en efecto, la modificación de la licencia de construcción LC-09-4-1503, aprobada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, a través de la radicación 11-2-1509, el 2 de diciembre de 2011, vulnera la norma urbana en lo referente al uso aprobado para comercio Tipo B grupo 1 y 2 y al equipamiento comunal.

Con el fin de dar respuesta al problema planteado, se analizará el uso permitido por la zona donde se encuentra el predio objeto de licenciamiento, así como el porcentaje del área a considerar para el equipamiento comunal. Previamente, es necesario hacer referencia a la teoría de la revocatoria directa cuando se trata de actos administrativos de carácter particular y concreto, para finalmente determinar si en el presente asunto se reúnen los requisitos para acceder a la revocatoria formulada por la Delegada de la Personería de Bogotá D.C.

⁶ La solicitud de revocatoria directa, se ajusta a lo establecido en el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1° de la Ley 809 de 2003. "Artículo 71. Oportunidad. La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda."



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

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

El Decreto Ley 01 de 1984, 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 propios actos.

En su artículo 69, se enuncian de manera taxativa las causales que pueden dar lugar a la revocatoria de 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.(…)”*

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

En palabras de la Corte Constitucional, la revocabilidad es una de las características propias del acto administrativo, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión, invocando razones de legitimidad, con miras a asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia de la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social. Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho⁷.

Es una consagración del principio de inmutabilidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto, que ya se encontraba presente en el artículo 21 del Decreto 2733 de 1959, y que el artículo 73 del actual C.C.A. establece límites a la potestad revocatoria de la administración, supeditándola a la existencia del consentimiento escrito y expreso de su respectivo titular.

Agrega además la norma, dos excepciones a la intangibilidad de esta clase especial de actos, habilitando a la administración para revocarlos unilateralmente, aún cuando no medie el

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-347/94, 3 de agosto de 1994.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

consentimiento escrito y expreso del titular, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69 o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

4.2. En cuanto a la posibilidad de revocar directamente la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, aprobada por el Curado Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509, el 2de diciembre de 2011.

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

- Cuando resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo⁹ si se dan las causales previstas en el artículo 69¹⁰ del C.C.A.
- **Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.**

En relación con las excepciones consagradas en el inciso segundo del artículo 73 del C.C.A, la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado mediante sentencia de interés jurídico¹¹, expresó:

“(…)La interpretación que hizo la Sala del artículo 73 del C. C. A. sólo contempló la posibilidad que tienen las autoridades de revocar los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento del particular, cuando se derive del silencio administrativo positivo, planteamiento que revisa la sala en esta oportunidad, pues una nueva lectura del citado artículo 73 del decreto 01 de 1984 permite ampliar el alcance que otrora (sic) señaló esta corporación y llegar a una conclusión diferente.

⁸ **“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).

⁹ 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)

¹⁰ **“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.”**

¹¹ Consejo de Estado - Consejero Ponente Dra.: Ana Margarita Olaya Forero - Fecha: Julio 16 de 2002- No. de Rad.: IJ-029-02.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

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

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

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

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

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

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.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

De acuerdo con el texto del artículo 73 del C.C.A., para que proceda la revocatoria **no basta 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*”.

Frente este requisito, la jurisprudencia constitucional 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 cuya persistencia implique grave y actual quebranto al orden jurídico”. Sobre este tema la Corte Constitucional trató el tema en la Sentencia T-215 de 2006, explicando que:

“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 providencia¹², la misma corporación explicó que, “*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*”

De otra parte y en cuanto a no realizar el estudio de legalidad del acto administrativo materia de análisis, es necesario advertir, que esta entidad tiene el deber legal de responder en su totalidad los argumentos esgrimidos en el escrito de revocatoria directa, como quiera que de no hacerlo estaría desconociendo derechos fundamentales consagrados en el ordenamiento superior, como lo es el derecho de petición, el derecho al debido proceso, entre otros; además, esta entidad tiene plena competencia para resolver los requerimientos que formulen los organismos de control, como lo es en el presente asunto.

Sobre el deber de responder ante el ejercicio del derecho de petición, la Corte Constitucional precisó:¹³

¹² Sentencia T-723 de 2008.

¹³ Sentencia T-192 de 2010. Referencia: expediente T-2420359. Acción de tutela interpuesta por Nidia Ospina Hoyos contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social. Magistrado Ponente: Jorge Ivan Palacio Palacio



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

“De la misma manera, la Corte ha aclarado que la respuesta dada a un derecho de petición por la autoridad o entidad correspondiente no debe limitarse a una simple respuesta formal, ya que la misma debe contemplar un análisis completo y detallado de los hechos y del marco jurídico que regula el tema, es decir “una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”. (Negritas fuera del texto original).

4.3. Norma urbanística aplicable al predio.

Al respecto, es preciso estudiar el antecedente normativo del predio, razón por la cual la Dirección de Norma Urbana en su concepto 3-2012-04821 del 30 de mayo, reitera lo evidenciado en el trámite de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009.

4.3.1. Antecedentes normativos del predio objeto de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009.

De esta manera, en el referido concepto técnico se determinó lo siguiente:

1. Mediante el Decreto Distrital No. 107 del 28 de enero de 1985, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., definió el esquema del Plan de Estructura Urbana, la localización y las normas urbanísticas del área de Servicio Metropolitano del Salitre.
2. Mediante el Decreto Distrital No. 0478 del 30 de mayo de 1988, la Alcaldía Mayor del Distrito Especial de Bogotá, modificó el plan de estructura urbana, la localización y normas urbanísticas del área de servicio metropolitano del Salitre, derogó el Decreto Distrital No. 107 de 1985 y se complementó el artículo 3° del Decreto Distrital 1245 de 1987 para el área del Salitre.
3. Mediante la Resolución No. 418 del 6 de octubre de 1988, el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, reglamentó el Sector 1, asignó normas urbanísticas generales, las normas volumétricas de construcción, la intensidad y localización de los usos, las normas de estacionamientos, espacio público, las especificaciones de las cesiones y las normas para los proyectos especiales en el área de servicio metropolitano del salitre.
4. El 18 de mayo de 1993, el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, expidió el Acta de Concertación No. 1 para el predio Ciudad Salitre.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

5. El 11 de mayo de 1992 el Departamento Administrativo de Planeación Distrital profirió el Acta de Concertación No. 2, de la SMII-6, SMI-7, SMI-12, SMI-19 A, SMI 19, SMI-9 (MANZANAS 1, 2, 3 Y 4)
6. Mediante la Resolución No. 698 del 25 de septiembre de 1993, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD, expide licencia de urbanismo para el predio denominado CIUDAD SALITRE, tercera etapa de desarrollo, sector 1, supermanzanas SMI-5, SMI-6, SMI-8 y SMI-9.
7. Según la Resolución No. 1296 del 11 de octubre de 1993, el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, modificó el artículo tercero de la Resolución No. 698 de junio 25 de 1993 del predio denominado Ciudad Salitre.
8. El entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, expidió el 10 de abril de 1996, el Acta de Concertación No. 4, para el predio denominado Supermanzana SMI-9, Manzana M-1 del Proyecto Ciudad Salitre.
9. El entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con fundamento en el Acta de Concertación No. 4 de 1996, profirió la Resolución No. 0780 del 5 de agosto de 1996, mediante la cual modificó la Resolución No. 418 de 1988, aprobando el incremento de altura para el predio denominado Manzana M-1 de la Supermanzana SMI-9 del proyecto Ciudad Salitre y complementó el artículo 47, en el sentido de indicar que las normas volumétricas de construcción para los predios que desarrollen usos compatibles, son las indicadas en el Subcapítulo I, Capítulo III del Título III.
10. El entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, expidió el 14 de octubre de 1999, el Acta de Concertación Única para la Supermanzana SM1-9 de la Urbanización Ciudad salitre.
11. La Curaduría Urbana 5 de Bogotá D.C., mediante la Resolución No. 0048 del 24 de noviembre de 1999, modificó el inciso tercero de artículo 1º de la Resolución No.1296 de octubre 11 de 1993 y complementó el artículo segundo de la misma, que corresponde a la Manzana 1, Supermanzana SMI-9, lotes 1, 2 y 3 de Ciudad Salitre y se establecen otras disposiciones.
12. El Curador Urbano 4 (P) de Bogotá D.C. el 31 de diciembre de 2009, profirió la Licencia de Construcción LC 09-4-1503 en la modalidad de obra nueva para una edificación de 10 pisos y 3 sótanos, para 27 unidades de comercio tipo B grupo 1 (comercio) y 146 unidades de comercio tipo B grupo 2 (oficinas consultorios) con 52 cupos de parqueo para el comercio y 770 cupos para las oficinas/consultorios en el



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

predio urbano localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B-85, lotes 1, 2 y 3 Manzana SMI-9 Urbanización Ciudad Salitre, Localidad de Fontibón.

En relación con el tema específico del uso, la Dirección de Norma Urbana, trae a colación lo señalado en el concepto técnico 3-2011-13316 proferido en el trámite de revocatoria directa de la licencia de construcción decidido mediante la Resolución 1566 del 24 de noviembre de 2011, así:

"(...) Y el memorando en relación con el tema específico de usos señala:

"En la Resolución 418 de 1988, se distribuyen la supermanzanas y manzanas de la Urbanización CIUDAD SALITRE, por área de actividad, estableciendo en su artículo 19 que la supermanzana SMI-9, le corresponde el área de actividad residencial.

En esta Resolución 418 de 1988, en su artículo 19, se indica que los usos asignados a los predios que componen la SMI-9 son los siguientes (folios 210 y 211 del expediente):

*Uso principal:
Vivienda multifamiliar.*

Uso Complementario:
Comercio tipo A : Grupo 1
Institucional : Grupo 1
Recreativo : Grupo 1

Uso Compatible:
Industria : Grupo 1
Comercio Tipo B : Grupo 1 y 2.

• Adicionalmente, la resolución 418 de 1988, en su artículo 26 clasifica los establecimientos comerciales destinados al intercambio de bienes y servicios en los grupos 1 y 2, clasificando los servicios profesionales "Oficinas de consultorios médicos, odontológicos y laboratorios clínicos", como pertenecientes al grupo 1.

• Mediante acta de concertación No 2 de 1992, se establece el uso institucional (clínica y consultorios) para la Manzana 1 de la Supermanzana SMI-9, objeto de este estudio.

• En la licencia de urbanismo expedida mediante la Resolución 698 de 1993 el DAPD, adopta nuevamente la zonificación como Área de Actividad Residencial (folio 363) e incluye la siguiente disposición:

"c) El uso Institucional, recreativo y los usos compatibles pueden tener una intensidad hasta del 100% del área construida previa aceptación por parte del DAPD, en concertación con el fiduciario del proyecto ciudad Salitre..."

• Posteriormente, la Resolución No 1296 de 1993, modificó el artículo tercero de la Resolución 698 de 1993, indicando que según acta de concertación No 2 de mayo 11 de 1992, era necesario asignar el 100% de uso institucional (clínica con consultorios) a la manzana 1 de la SMI-9, de la Urbanización Ciudad Salitre (folio 367 del expediente).



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

- Mediante acta de concertación única de 1999 se autoriza el desarrollo del uso compatible comercio tipo B grupos 1 y 2 con intensidad del 100% del área construida en la manzana 1, lotes 1, 2 y 3 de la supermanzana SMI-9 de Ciudad Salitre. (folio 377)
- Consecuentemente, el 24 de noviembre de 1999, la Curaduría Urbana No 5, modificó el inciso tercero del artículo primero de la Resolución 1296 de 1993 y complementó el artículo segundo de la misma Resolución, correspondiente a la manzana 1, supermanzana SMI-9, lotes 1, 2 y 3 de Ciudad Salitre, estableciendo que mediante acta de concertación única para la Supermanzana SMI-9 de la Urbanización Ciudad Salitre, referencia 1-1999-06212 de octubre 14 de 1999, el DAPD, acepta la solicitud de autorizar el uso compatible, comercio tipo B grupo 1 y 2, con intensidad del 100% del área construida y determinó las normas urbanísticas y arquitectónicas para el desarrollo del predio. (folio 380 del expediente)
- El artículo 8, literal A, del Decreto 326 de 2004, por medio del cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal No 110 CIUDAD SALITRE OCCIDENTAL indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 8. PRECISIONES AL TRATAMIENTO DE CONSOLIDACIÓN, MODALIDAD URBANÍSTICA.

Sin perjuicio del mantenimiento de las condiciones de desarrollo volumétrico, estacionamientos y equipamientos comunal previstos en la norma original que conformó el proyecto CIUDAD SALITRE, se establecen las siguientes disposiciones:

- a) En los sectores 3 y 8 no se permiten los usos comerciales, denominados tipo B, grupo 2, definidos como usos compatibles en el decreto 478/88 y en las Resoluciones 494/87, 502/88 y 418/88.*
- b) En el subsector II del sector 9, no se permite que la superficie de ventas supere más de 2000 m2.*
- c) El régimen de usos, para las manzanas SMI-7, SMI-12, SMI-13 M2, SMI-19 A, SMI-19 MI, SMI-20 M4, SMI-23 MI, SMI-24 MI y M4, no construidas a la fecha de expedición del presente decreto, se define en el sector normativo No. 2, mediante las correspondientes fichas reglamentaria”.*

Ahora, la Dirección de Norma Urbana en su concepto técnico, determinó que actualmente el predio motivo de la consulta, según las normas del Plan de Ordenamiento Territorial presenta las siguientes características normativas:

TRATAMIENTO CONSOLIDACIÓN	AREA DE ACTIVIDAD RESIDENCIAL	ZONA RESIDENCIAL NETA
MODALIDAD: URBANISTICO	UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL CIUDAD SALITRE OCCIDENTAL	Nº 110
Sector 8	Subsectores de Uso III	Subsectores de Edificabilidad C
REGLAMENTACIÓN Decreto 326 de 2004		

Sobre el tratamiento de consolidación urbanística, el Decreto Distrital 333 de 2010 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 159 del 21 de mayo de 2004 y se dictan otras disposiciones” en su artículo 6, establece:



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

“Artículo 6. Subrogar el artículo 17 del Decreto Distrital 159 de 2004 el cual quedará así:

APLICACIÓN DEL TRATAMIENTO DE CONSOLIDACIÓN MODALIDAD URBANÍSTICA.

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

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

En consecuencia, la Dirección de Norma Urbana explica que “(...) Al ubicarse los predios en la Urbanización CIUDAD SALITRE en tratamiento de Consolidación Urbanística y teniendo en cuenta que en el Acuerdo 6 de 1990 la urbanización en mención se zonificó en área de actividad residencial general con tratamiento de conservación, categoría continuidad de norma, identificada con el polígono C RG-CN, le es aplicable los decretos, resoluciones y actas de concertación con que fue aprobada la Urbanización, con las precisiones que sobre el particular establece el Decreto 736 de 1993, reglamentario del Tratamiento Especial de Conservación Urbanística, Capítulos V y VI.”

El tratamiento de “consolidación urbanística” es una regla establecida en el Decreto Distrital 190 de 2004, POT de Bogotá; razón por lo cual, a sectores sometidos a dicho tratamiento le son aplicables las normas originales que orientaron su edificación y desarrollo.

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, y 17 del Decreto 159 de 2004.

Así, el artículo 366 del Decreto 190 de 2004, consagra que la finalidad de este tratamiento consiste en “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 Distrital 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”.

El artículo 17 del Decreto Distrital 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



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

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.”

Entonces, 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, para evitar cambios abruptos en las condiciones físicas de éstas áreas.

Sin embargo, es necesario precisar que aunque un predio esté sometido a “*Tratamiento de Consolidación Urbanística*”, como lo es en el presente caso, esto no lo excluye de la aplicación de otras disposiciones urbanísticas, pues mantener la norma original, se refiere a conservar características físicas tales como alturas, retrocesos, antejardín, entre otras; sin embargo, no es posible alegar la conservación de norma frente a los procedimientos establecidos para los permisos de construcción.

Por lo anterior, este despacho considera conveniente reiterar lo que sobre el tema se expresó en la Resolución 1566 del 24 de noviembre de 2011, proferida dentro del trámite de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503 del 31 de mayo de 2009, de la siguiente manera:

“(…) Salitre Plaza Centro Comercial, omite lo dispuesto en el artículo 9º 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 predio^[1]:

“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. (...)”

Entonces, 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 2º 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.

^[1] Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 24 de enero de 2008, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

De lo anterior, se puede concluir que aunque el predio se encuentre localizado en zona de “tratamiento de consolidación urbanística”, no lo excluye que le sean aplicables las demás normas urbanísticas y de construcción para el desarrollo del inmueble.

4.3.2. En relación con el uso aprobado para comercio Tipo B Grupos 1 y 2.

La Personería de Bogotá D.C., en la solicitud de revocatoria directa manifestó que el Curador Urbano 2 de la ciudad, mantuvo el uso de comercio Tipo B Grupos 1 y 2, vulnerando las normas vigentes para el sector, como quiera que en el Decreto Distrital 326 de 2004 “Por medio del cual se reglamenta la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) N° 110, Ciudad Salitre Occidental, ubicada en la localidad de FONTIBON, y se incorpora un sector al tratamiento de Renovación Urbana.”, en el artículo 8° literal a, se indicó que “...En los sectores 3 y 8 no se permiten los usos comerciales, denominados tipo B, grupo 2, definidos como usos compatibles en el decreto 478/88 y en la Resolución 418/88, (...)” y el predio objeto de licenciamiento se encuentra el sector normativo 8.

El apoderado de Salitre Plaza Centro Comercial P.H., se pronunció señalando que al predio le son aplicables las normas originales, por estar en Tratamiento de Consolidación, esto es, Acuerdo 7 de 1979, el Decreto Distrital 478 de 1988 y la Resolución 418 de 1988 por la que se reglamentó el sector 1 y asignó las normas urbanísticas generales sobre volumetría, usos del suelo, estacionamientos entre otros, para el sector de Salitre, por lo que se permite el comercio Tipo B Grupos 1 y 2; de la misma manera según lo estipulado en las actas de concertación entre el fiduciario del proyecto y, el entonces, Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Adicionalmente, argumentó que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 94 del Decreto Distrital 736 de 1993 “por el cual se asigna y reglamenta el Tratamiento Especial de conservación urbanística en las áreas urbanas y se dictan otras disposiciones”, en el que se determina que las urbanizaciones que cuenten con normas específicas adoptadas mediante concertación, se desarrollaran conforme a ellas, no existe la vulneración a las normas urbanísticas señalada en el escrito de revocatoria directa, como quiera que “...las Resoluciones 698 y 1296 de 1993 constituyen la norma urbanística aplicable al predio objeto de licencia de construcción LC 09-4-1503, consagraron como uso principal del predio objeto de licenciamiento el uso de comercio tipo B Grupos 1 y 2.”

Sobre el particular la Dirección de Norma Urbana en el concepto técnico 3-2012-04821 del 30 de mayo de 2012, determinó que:

“(...) En relación con lo señalado por la Personería referente al uso, esta dirección informa:

El resuelve de la modificación de la licencia 09-4-1503 señala:

“Otorgar modificación licencia de construcción (vigente), consistente en rediseño parcial arquitectónico que comprende la disminución en el número de locales destinados a comercio


 Continuación de la Resolución No. 0 8 3 2 2 9 JUN. 2012

Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

grupo 1 quedando con diez (10) unidades, aumento de las unidades con destino a oficinas/consultorios quedando con 243 unidades, reformas al equipamiento comunal privado, a locales en 1 piso y fachadas, a proyecto aprobado en gestión anterior con altura total de diez (10) pisos con uso de comercio tipo B...

Por su parte, en el numeral 2, "características básicas del proyecto", de la citada modificación de licencia, se indica:

2.1 USOS		
DESCRIPCIÓN USO	ESCALA	UN
COMERCIO	TIPO B GR 1	10
COMERCIO	TIPO B GR 2	243

Igualmente, en el plano RAD – A – 05 /17 está registrado el uso de comercio tipo B, grupos 1 y 2.

Así las cosas, es claro que, en cuanto al uso, la modificación aprobada consiste en redistribuir la proporción del comercio tipo B entre los grupos 1 y 2, disminuyendo las unidades del grupo 1 y aumentando las del grupo 2.

La Resolución 418 de 1988, en el artículo 26 clasifica los establecimientos comerciales destinados al intercambio de bienes o servicios, y señala:

Grupo 1, venta de servicios literal c) "Profesionales: oficinas de consultorios médicos, odontológicos y laboratorios clínicos."

Grupo 2, venta de servicios literal d) "profesionales: Oficinas de arquitectos, abogados ingenieros etc."

De acuerdo a lo anterior, y teniendo en cuenta lo señalado en el resuelve, la descripción de las características básicas del proyecto y los planos se puede determinar que se aprobó un aumento del comercio tipo B grupo 2, el cual, de acuerdo al artículo 8 del Decreto 326 de 2006 transcrito en normas sobre usos, no se permite. De tal forma se concluye sobre este punto que no se verificó el cumplimiento de la norma vigente en la aprobación de la modificación en cuestión." (Negritas e interlineado fuera del texto original).

Entonces, es claro que según las normas aplicables y vigentes para el predio objeto de la modificación de la licencia de construcción materia de análisis no se encuentra permitido el uso de comercio Tipo B, Grupos 1 y 2, de acuerdo a lo evidenciado en el concepto técnico.

Ahora bien, en cuanto a lo afirmado por el apoderado de Salitre Plaza Centro Comercial, en el sentido de que el uso que se había aprobado en la Resolución 418 de 1988 de comercio Tipo B Grupos 1 y 2, quedó consagrado en las Resoluciones 698 y 1296 de 1993 mediante las cuales se otorgó licencia de urbanismo para el predio objeto de estudio "como uso principal", no tiene ningún sustento jurídico, pues se reitera que al proyecto constructivo le es aplicable no sólo las disposiciones contenidas en la precitada resolución, sino en sus posteriores modificaciones, incluyendo las contenidas en la UPZ que reglamenta el sector; en el presente asunto, la UPZ No. 110 Ciudad Salitre Occidental, no tiene permitido el uso de comercio Tipo B Grupo 2,



0 8 3 2 29 JUN. 2012

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

normativa aplicable y vigente al momento de radicación de la solicitud de modificación de la licencia de construcción ante la Curaduría Urbana 2 de la ciudad.

Además, en la en la Resolución 1566 del 24 de noviembre de 2011, ya se les había indicado que:

“(…) en cuanto al uso de comercio Tipo B Grupo 1 y 2, que pasa de compatible a principal según lo aprobado en la licencia de urbanismo y su modificación, la Dirección de Norma Urbana precisó que “(…) consideramos que desde el punto de vista de las normas urbanísticas y arquitectónicas, el uso de comercio tipo B grupo 2, al realizar procesos de urbanismo y procesos de concertación siguen siendo usos compatibles a los cuales se les debe aplicar lo indicado en las normas vigentes indicadas anteriormente y por tanto reiteramos que el uso de comercio tipo B grupo 2 no esta permitido en los predios ubicados en la AC 24 No 68 B -85, DG 22 B No 68 B -35 (anterior), lotes L-1, L-2 y L-3, a la luz de las normas vigentes.” (folio 484).”

Así, este Despacho observa que de acuerdo a lo señalado en precedencia, le asiste razón, a la delegada de la Personería de Bogotá D.C., al indicar que el mencionado uso no esta permitido para el sector.

4.3.3. En relación con las normas sobre equipamiento comunal.

La delegada de la Personería de Bogotá D.C., señaló en lo relacionado con el equipamiento comunal, que en la norma original de la urbanización, Resolución 418 de 1998, se estableció en el artículo 36 que para agrupaciones o conjuntos comerciales se debe contemplar como cesión Tipo B mínimo un área correspondiente al diez por ciento (10%) del total construido, por lo anterior, la Personería de Bogotá encontró “...un error en la expedición de la licencia LC 11-2-1509 del 2 de diciembre de 2011, en lo relacionado con el equipamiento comunal, al indicar que el área generadora es de 36.556,57 y no la correspondiente a 46.374,49 metros cuadrados, lo que genero que el área aprobada es de 4.286,83 M2, para equipamiento comunal, arrojando un déficit de 350,619 M2.”

Por su parte, el apoderado del titular de la solicitud de la modificación de la licencia de construcción, expresó que al ser aplicables las normas originales, como lo son el artículo 78, 79 y 31 del Decreto Distrital 736 de 1993, los espacios habitables son todos aquellos que se destinan al uso, por lo que, los demás espacios que no estén destinados al uso planteado no se pueden considerar como habitables, razón por la que dichas áreas no se pueden incluir para contabilizar el cálculo del equipamiento privado.

La Dirección de Norma Urbana en el concepto técnico 3-2012-04821 del 30 de mayo de 2012, explicó el tema:

“(…) En relación con el equipamiento comunal se informa:



2087

0 8 3 2 2 9 JUN. 2012

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

El transcrito artículo 8, del Decreto 326 de 2004, indica específicamente como precisiones el mantenimiento de las condiciones, entre otras, del equipamiento comunal previsto en la norma original que conformó el proyecto CIUDAD SALITRE, por lo tanto la norma aplicable es la Resolución 418 de 1988, artículo 36, el cual dispone:

“Para agrupaciones o conjuntos comerciales se debe contemplar como cesión tipo B mínimo un área correspondiente al diez por ciento (10%) del área total construida...”

Teniendo en cuenta que la determinación del área correspondiente al equipamiento comunal se encuentra en función del área total construida, se verificó en la norma marco, Acuerdo 7 de 1979 vigente a la fecha de expedición de la Resolución reglamentaria, la definición de área total construida, por cuanto esta definición es la que corresponde en armonía a la norma citada que adopta, en el título III, artículo 11 la siguiente enunciación:

“Es la parte edificada dentro de las áreas urbanizadas o desarrolladas y corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas duras sin cubrir o techar.”

Por lo tanto, el análisis de la determinación de la cuantificación del equipamiento comunal se efectúa a partir la sumatoria de las áreas de los pisos primero a décimo, indicada en el cuadro de áreas plano N- RAD-A-1/17, que corresponde a 46.374,49 M2. Así las cosas, el área mínima de equipamiento comunal es de 4.637,44 M2 y lo planteado, según cuadro de áreas, es de 4.286,83 M2, área inferior a la requerida, por lo cual se concluye que la aprobación no verifico la correcta aplicación de la norma vigente sobre el equipamiento comunal exigido.”

En consecuencia, se evidencia que en relación con las normas sobre equipamiento comunal la modificación de la licencia de construcción, objeto de estudio no las observó, tal y como lo explicó la Dirección de Norma Urbana en su concepto técnico. Motivo por el cual en este aspecto le asiste la razón a la Personería de Bogotá D.C.

5. Conclusiones al caso concreto.

Sin perjuicio de lo señalado, este despacho encuentra que se vulneró el orden jurídico al aprobar la modificación de la licencia de construcción LC 09-4-1503, por parte del entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, en efecto:

- Se incumplieron las normas urbanísticas aplicables al predio, al aprobar el uso de comercio Tipo B Grupo 1 y 2, tal y como lo evidenció la Dirección de Norma Urbana en la presente actuación administrativa.
- Igualmente, no se aplica en debida forma lo relacionado con las disposiciones referentes al equipamiento comunal.

No obstante lo anterior, esto no es razón suficiente para proceder a revocar la licencia, pues el principio de inmutabilidad o intangibilidad de los actos administrativos de contenido subjetivo consagrado en el artículo 73 del CCA, encuentra su fundamento en el principio de seguridad



0 8 3 2 29 JUN. 2012

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

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

De acuerdo con los argumentos expuestos en la presente actuación, en los que se evidencia violación a las disposiciones de carácter técnico en las que incurrió el entonces Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., al aprobar la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, mediante la radicación 11-2-1509, del 2 de diciembre de 2011, no es dable afirmar o deducir que el referido acto administrativo sea producto o resultado de la ocurrencia de un acto ilícito que haya influido en la libre manifestación de la voluntad de dicho curador urbano. Requisito señalado en el inciso 2º del artículo 73 ibídem, para revocar directamente los actos administrativos de carácter particular y concreto sin el consentimiento expreso y escrito del titular.

Al respecto, la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos ha explicado de manera precisa que la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto solo es procedente cuando existe el consentimiento de su titular o por la ocurrencia de un delito en su expedición, el cual debe estar demostrado, así lo expresó en la Sentencia T-723 de 2008, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo:

“(...) De lo afirmado por la Corte en la providencia en cita se puede concluir que:

i) La revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica.

(ii) La revocatoria directa, dadas ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela.

(iii) 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.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

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.

(...)

(...) Necesidad del consentimiento del afectado para que la administración pueda revocar un acto administrativo que crea una situación particular y concreta.

Según lo dispuso esta Corporación, la revocatoria parcial o total de los actos que reconocen situaciones de carácter particular o concreto, que afecten los intereses del titular de los derechos emanados del correspondiente acto, requieren de su consentimiento expreso, o de la decisión por parte de la justicia ordinaria.

Por tanto, la ausencia de uno cualesquiera de estos elementos, es contraria al debido proceso, y susceptible de protección por vía de tutela, pues según la jurisprudencia de la Corte, el fundamento esencial “para la legalidad de esta clase de decisiones” está en “la participación activa” del titular del derecho, participación que se evidencia con su consentimiento expreso y por escrito.¹⁴

De ahí entonces que en principio si éste no se logra, será necesario que la entidad pública correspondiente acuda a iniciar ante la jurisdicción ordinaria (contenciosa administrativa o laboral según el caso), para que sea ésta la que decida si procede la modificación, suspensión o revocación del acto correspondiente. La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa”.¹⁵ (Negrillas fuera del texto original)

Sobre la obtención del acto administrativo de carácter particular y concreto, como fruto de la comisión de un delito y la procedencia de la revocatoria directa, la misma Corporación explicó¹⁶:

“(…) Igualmente, en esa misma providencia se expresó que basta con la tipificación de la conducta como delito para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal; por consiguiente, como se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, “la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.

¹⁴ Ver Sentencia T-450 de 2002.

¹⁵ Ver entre otras muchas, la sentencia T-748 de 1998.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-494 de 2009; Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.



Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

Por otro lado, en cuanto al desarrollo del debido proceso, la revocatoria establecida en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, tiene que cumplir con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan. Sin embargo, esta corporación en la sentencia de constitucionalidad condiciona a la que nuevamente acude, sostuvo que cuando se trate de prestaciones económicas, “deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso. Pero en todo caso, salvaguardando el debido proceso”. Aclaró que mientras se adelanta el correspondiente procedimiento “se le debe continuar pagando al titular –o a los causahabientes- de la pensión o prestación económica las mesadas o sumas que se causen, esto es, sin solución de continuidad”.

La Corte expresó también en dicha sentencia C-835 de 2003:

*“... en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el Juez; y que, en todo caso, **la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito.**” (Negrillas fuera del texto original)*

En conclusión, en aplicación de las normas citadas y de la jurisprudencia transcrita, este despacho no encuentra que la aprobación de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503 del 31 de diciembre de 2009, mediante la radicación 11-2-1509, el 2 de diciembre de 2011, haya sido fruto de medios ilegales, pues lo señalado en el concepto técnico proferido por la Dirección de Norma Urbana se enmarca en la causal primera del artículo 69 del C.C.A., y no en la última parte del inciso segundo del artículo 73 del mismo ordenamiento jurídico, conforme a los lineamientos señalados en la sentencia de interés jurídico IJ-020-2002 proferida por el Consejo de Estado.

En este orden de ideas, esta Secretaría se abstendrá de revocar el referido acto administrativo; sin embargo, advierte que estudiará la posibilidad de iniciar las acciones legales y administrativas que procedan en contra de la modificación de la licencia de construcción en cuestión.

En consecuencia, en el presente caso no se reúnen los requisitos exigidos para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto, motivo por el cual no se accederá a las pretensiones contenidas en el escrito de revocatoria directa presentado por la Personera Delegada para el Medio Ambiente y Desarrollo Urbano de la ciudad.

En mérito de lo expuesto,



0832

29 JUN. 2012

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se decide la revocatoria directa de la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, otorgada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, bajo la radicación 11-2-1509 el 2 de diciembre de 2011 para el predio localizado en la Avenida Calle 24 No. 68B – 85 de la Localidad de Fontibón.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. No revocar la modificación de la Licencia de Construcción LC 09-4-1503, aprobada por el entonces Curador Urbano 2 de la ciudad, mediante la radicación 11-2-1509, el 2 de diciembre de 2011, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar a la doctora Nancy Celis Yaruro, en su calidad de Personera Delegada para el Medio Ambiente y Desarrollo Urbano de la Personería de Bogotá D.C., el contenido de la presente resolución, y/o a quien se autorice, advirtiéndole que contra la misma no procede ningún recurso y no revive los términos para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. Comunicar la presente decisión al doctor Santiago Acevedo Martelo, en su calidad de apoderado de Salitre Plaza Centro Comercial y/o a quien éste autorice.

ARTÍCULO CUARTO. En firme la presente decisión, devolver el expediente al Archivo Central de esta entidad.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D. C. a los 29 JUN. 2012

MARIA MERCEDES MALDONADO COPELLO
Secretaria Distrital de Planeación

Aprobó: Diego Peña Porras - Subsecretario Jurídico.
Revisó: Adriana del Pilar Vergara Sánchez - Directora de Trámites Administrativos.
Proyectó: Alicia Violeta Valencia Villamizar – Profesional Especializado.