



RESOLUCIÓN N° 0917

16 JUL. 2012

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

## EL SECRETARIO DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas por los artículos 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y 4° literal n) del Decreto Distrital 550 de 2006, 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010 y 1° del Decreto Distrital 320 del 28 de junio de 2012, y tomando en cuenta los siguientes,

### ANTECEDENTES

Que el 30 de diciembre de 2011, a través de la radicación No. 11-2-1837 el señor Alfredo Muñoz Roa identificado con cédula de ciudadanía 19.064.274 de Bogotá, actuando en calidad de apoderado<sup>1</sup> de la Constructora AMCO Ltda., identificada con NIT 8600393487, representada legalmente por el señor Juan Esteban Muñoz Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.133.365 de Bogotá, solicitó ante el Curador Urbano 2 de Bogotá, Licencia de Construcción para el predio ubicado en la Carrera 7 No. 18-03 identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-288774 (folio 6).

Que el 18 de enero de 2012, el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., otorgó "*LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN LC- 12-2-0060 EN LAS MODALIDADES DE OBRA NUEVA, DEMOLICIÓN TOTAL PARA UNA (1) EDIFICACIÓN QUE CONSTA DE PLATAFORMA EN CUATRO (4) PISOS Y SOBRE ESTA DOS (2) TORRES EN DIEZ Y SEIS (16) Y OCHO (8) PISOS, RESPECTIVAMENTE, PARA UN TOTAL DE VEINTE (20) PISOS Y DOCE (12) PISOS, SEMISÓTANO Y CUATRO (4) SÓTANOS, CON DESTINO AL COMERCIO METROPOLITANO CLASE III- A (173 LOCALES) Y VEINTE (20) OFICINAS, SEGÚN PLANOS PRESENTADOS, EN EL PREDIO URBANO LOCALIZADO EN LA DIRECCIÓN CL 18 A 7 17 (ACTUAL) (...) (folio 76).*

Que el 16 de marzo de 2012, mediante la radicación No. 1-2012-10896 de la Secretaría Distrital de Planeación, la Doctora Myriam Orjuela Pérez en calidad de agente del Ministerio Público ante las Curadurías Urbanas, solicitó la revocatoria directa de la Licencia de Construcción referida con fundamento en los siguientes argumentos (folios 81 a 83):

<sup>1</sup> Poder conferido ante la Notaría 42 de Bogotá (folio 42).



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

Expresó que el Curador Urbano 2 debió abstenerse de expedir la LC 12-2-0060 dado que no se tramitó previamente Plan de Implantación de acuerdo con los artículos 347 y 429 del Decreto 190 de 2004 teniendo en cuenta que el proyecto consiste en una plataforma comercial de escala Metropolitana y Urbana, al tener un área de comercio mayor a 2000m<sup>2</sup> de área de ventas.

Adujo que aunque al predio le es aplicable el *"tratamiento de consolidación urbanística"* también le son aplicables las demás normas procedimentales y que la necesidad de adoptar un Plan de Implantación obedece a la obligación de mitigar los posibles impactos negativos que puede generar la ejecución y desarrollo del proyecto. Esto, porque de acuerdo con lo establecido por el Decreto 190 de 2004 con el Plan de Implantación se incorporan y armonizan este tipo de proyectos con la red vial, el espacio público y condiciones de accesibilidad.

Que el 26 de marzo de 2012, la Secretaria Técnica (E) de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas a través de la comunicación con radicación No. 1-2012-14262 también solicitó la revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, para el predio citado en precedencia con los siguientes argumentos (folios 95 a 101):

Señaló que revisado el trámite surtido por el ex curador urbano 2 se estableció que *"no se surtió el trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación para la formulación y posterior adopción de un Plan de Implantación previo a la solicitud de licencia de construcción, exigible para la aprobación del uso de Comercio a Escala Metropolitana con un área superior a 6.000 m<sup>2</sup>, ni contó con la aprobación del anteproyecto ante la misma entidad, según lo establecido en la norma original del predio (Resolución 1664 de 1994)"*.

Precisó que si bien mediante el Decreto Distrital 492 del 26 de octubre de 2007 el predio objeto de licenciamiento fue ubicado en el Sector Normativo No. 8 (*La Veracruz*) en tratamiento de Renovación Urbana, Modalidad de Redesarrollo – Reactivación; se pudo establecer que el predio ya contaba con normas específicas. El representante de la Comisión de Veeduría explicó que de acuerdo con el parágrafo del artículo 376 (sic) del Decreto 190 de 2004<sup>3</sup> *"Todos los proyectos que concluyan un proceso de renovación urbana pasarán a tratamiento de Consolidación Urbanística"* y que en aplicación del Decreto 159 de 2004<sup>4</sup>, normativa que regula este tratamiento *"se entiende por norma original la reglamentación específica (incluidas sus modificaciones), vigente a la fecha de la publicación del decreto reglamentario de cada UPZ, con fundamento en la cual se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización, agrupación o conjunto"* y por lo tanto el trámite de expedición de la licencia de construcción debió realizarse con observancia de la Resolución 1664 de 1994, el Decreto 1042 de 1987 y en lo no contemplado por éstas, los Decretos Distritales 492 de 2007 reglamentario de la UPZ 93; 159 de 2004 y 333 de 2010.

<sup>2</sup> Por medio de la cual se establecen normas urbanísticas y arquitectónicas reglamentarias para la Manzana de la esquina Suroccidental de la Avenida 19 con Avenida 7ª.

<sup>3</sup> "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003"

<sup>4</sup> Artículo 17, parágrafo 1.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

En relación con la necesidad de aprobación del anteproyecto por la Secretaría Distrital de Planeación, indicó que de conformidad con el artículo 6° de la Resolución 1664 de 1994 era necesario acudir ante la SDP *"como quiera que el proyecto definitivo fue presentado con posterioridad al 30 de octubre de 1995"* y aclaró que si bien mediante Licencia de Construcción 08-1-0096 de 2008 se autorizó el uso de vivienda multifamiliar; este permiso fue modificado cambiando el uso aprobado por el de oficinas, de acuerdo con el oficio No. 2-2008-34170 del 17 de octubre de 2008 de la SDP, el cual condicionó ese cambio de la siguiente manera *"...se aprueba el anteproyecto presentado para el cambio de uso de las torres para oficinas. Esta aprobación es válida siempre y cuando se acoja a lo enunciado por la resolución No. 1664, y se encuentre vigente la Licencia de Construcción expedida para el proyecto de vivienda"* y una vez verificado el expediente de la Licencia de Construcción LC- 08-1-0096, se determinó que ésta venció el 31 de marzo de 2010 sin que se haya otorgado prórroga de la misma.

En relación con la exigencia de un Plan de Implantación expresó que el proyecto no cumple con las normas contenidas en los Decretos 190 de 2004 y 1119 de 2000 ya que tratándose de un Comercio de Escala Metropolitana, se requería de la adopción previa de un Plan de Implantación.

Respecto de la aprobación de un semisótano, señaló que éste se aprobó a partir de la línea del paramento en contravención del artículo 14<sup>5</sup> del Decreto 1042 de 1987.

Que a través de las comunicaciones No. 2-2012-10396 del 8 de marzo de 2012 y 2-2012-13034 del 23 de marzo de 2012 la Dirección de Trámites Administrativos solicitó a la Curadora Urbana 2 (P) la remisión de la actuación administrativa que culminó con la expedición de la Licencia objeto de de revocatoria.

Que mediante comunicación del 16 de abril de 2012, radicada en esta Secretaría con el No. 1-2012-17064, la Curadora Urbana 2 (P) de Bogotá D.C., remitió el original del expediente 11-2-1837 contentivo de los antecedentes de la Licencia de Construcción LC- 12-2-0060 del 18 de enero de 2012 (folio 108).

Que el 24 de abril de 2012, la Dirección de Trámites Administrativos de la Subsecretaría Jurídica, emitió auto de inicio de actuación administrativa y ordenó convocar a la Constructora AMCO Ltda., en su calidad de titular de la licencia para que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, se hiciera parte dentro de la actuación y manifestara de manera expresa y por escrito, si concede o no consentimiento para revocar la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012 (folio 113).

<sup>5</sup> Artículo 14: No se permitirán semisótanos sobre el frente del predio en zonas de actividad comercial, ni cuando la construcción desarrolle uso comercial. En estos casos el semisótano podrá comenzar únicamente cinco (5) metros adentro de la línea de paramento de construcción. En los demás casos se permitirá semisótanos, solo si el vecino lo contempla.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

Que el 3 de mayo de 2012, con el memorando No. 3-2012-04102, la Dirección de Trámites Administrativos solicitó a la Dirección de Planes Maestros y Complementarios, concepto sobre los argumentos que sustentan las solicitudes de la Personería de Bogotá y de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas

Que el 9 de mayo de 2012, a través del radicado de esta Secretaría No. 1-2012-20820, el señor Juan Esteban Muñoz Rodríguez, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.133.365 de Bogotá en calidad de representante legal de la sociedad Constructora AMCO Ltda., manifestó que no otorga su consentimiento para revocar la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012 y en relación con los argumentos de los peticionarios de la revocatoria expresó (folios 125 a 132):

Que la Personería de Bogotá y la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas no están facultadas por el artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010 para solicitar la revocatoria directa de la LC- 12-2-0060 por cuanto no se hicieron parte dentro del trámite que surtió la Curaduría Urbana 2 para la expedición de la licencia cuestionada. Dijo además, que por tratarse de una disposición de orden público su aplicación es de manera inmediata y prevalente toda vez que constituye una garantía procesal de la igualdad de las personas ante la ley y ampara la seguridad jurídica de los administrados.

También señaló que permitir que estas entidades presenten solicitudes de revocatoria, sería desconocer el principio constitucional de legalidad que debe regir toda actuación administrativa y precisó que el Decreto Nacional 1469 de 2010 es prevalente sobre cualquier norma de carácter territorial que regule el procedimiento de trámite de licencias urbanísticas.

En relación con la exigencia de Plan de Implantación, indicó que las afirmaciones presentadas por las entidades peticionarias desconocen los mandatos distritales sobre el asunto, en particular el artículo 1<sup>o</sup> del Decreto Distrital 276 de 2004 modificatorio del artículo 2 del Decreto Distrital 1119 de 2000, norma que exime la aplicación del Plan de Implantación al predio objeto de licenciamiento; esto, en virtud de que la Resolución 1664 de 1994, emitida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital no categoriza los usos de comercio de escalas IIA y IIIA, autorizados para ese predio; *"como usos compatibles sino como un uso de carácter principal"*, pues ese acto administrativo establece un conjunto de usos, todos *"permitidos"*, dentro de los cuales se encuentran los de comercio citados y por lo tanto el predio no requiere de Plan de Implantación.

<sup>6</sup> ARTÍCULO 1°. Modificar el artículo 2° del Decreto No. 1119 de 2000, el cual quedará así: "Se deberá obtener la aprobación previa de un plan de implantación para desarrollar los usos clasificados como compatibles por las normas anteriores al Decreto 619 de 2000, en predios ubicados en urbanizaciones ya desarrolladas y en predios no desarrollados que tengan un área menor a 10 hectáreas de área neta urbanizable, cuando se pretenda desarrollar los usos referidos en el Artículo 1° del presente Decreto".



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

En lo que respecta a la exigencia de aprobación del anteproyecto por parte de la SDP el representante del titular de la LC 12-2-0060 señaló que no es cierto que el anteproyecto aprobado por parte de la Secretaría lo fuera exclusivamente para la licencia inicialmente tramitada por la Constructora toda vez que la Resolución 1664 de 1994 no condicionó el alcance de los anteproyectos a un número determinado de licencias o radicaciones.

Así mismo, aseveró que no existe fundamento para concluir que el oficio No. 2-2008-34170 de la Secretaría de Planeación Distrital *"no puede servir de base para la aprobación de la licencia de construcción"*, en virtud de que precisamente a través de este documento se aprobó un proyecto específico para oficinas con los respectivos planos sin ninguna condición referida a modificación de licencias.

Adujo que de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial y del Decreto Distrital 492 de 2007 el predio sobre el cual se expidió la licencia de construcción está sometido al Tratamiento de Consolidación Urbanística, el cual no está sometido a vigencia alguna y en consecuencia se le debe aplicar las normas originales de la zona. Para confirmar esta afirmación, se refirió al oficio No. 2-2011-47907 de la Secretaría Distrital de Planeación en el cual se expuso que *"...frente a los procesos de concertación previstos en el Decreto Distrital 1042 de 1987, las disposiciones del Decreto Distrital 492 de 2007 otorgan al interesado la opción de mantener las normas concertadas en dichos procesos, o la de acogerse a las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, en este caso, el Decreto 492 de 2007 mencionado, y las fichas normativas adoptadas para la correspondiente Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ)";* de tal manera que las normas de la Resolución 1664 de 1994 están vigentes.

Finalmente, en lo concerniente al argumento sobre la existencia de error en la expedición del acto administrativo LC 12-2-0060 presentado por la Comisión de Veedurías puntualizó que tal aseveración omite tener en cuenta el oficio No. 2-2011-47907 de la SDP que *"esclarece el tema de la aplicación de las normas anteriores al POT para los casos de concertación del Decreto Distrital 1042 de 1987, cuya regulaciones consagra en el artículo 42 del Decreto Distrital 492 de 2007, oficio que además fue citado en el texto de la licencia impugnada como presupuesto jurídico para su otorgamiento"*.

Que el 11 de mayo de 2012, con el memorando No. 3-2012-04352, la Dirección de Planes Maestros y Complementarios informó a la Dirección de Trámites Administrativos que previo a la emisión del concepto solicitado, se requería pronunciamiento de la Dirección de Norma Urbana en relación con la norma aplicable al predio objeto de la Licencia LC- 12-2-0060 del 18 de enero de 2012.

Que el 15 de junio de 2012, a través del memorando No. 3-2012-05319 la Dirección de Planes Maestros y Complementarios emitió el concepto técnico solicitado (folios 146 a 149).



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. Competencia de la Secretaría Distrital de Planeación para avocar el conocimiento y decidir el trámite de revocatoria directa presentada contra la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012 expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C.

De conformidad con el artículo 308<sup>7</sup> de la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", la presente solicitud de revocatoria se estudiará de conformidad con las disposiciones normativas del Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo-, norma vigente para el momento de presentación de la solicitud de revocatoria.

El artículo 69<sup>8</sup> del Código Contencioso Administrativo establece que los actos administrativos se revocarán directamente por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, ya sea de oficio o a solicitud de parte.

El artículo 43 del Decreto Nacional 1469 de 2010<sup>9</sup>, 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.

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

### 2. Legitimidad

Sobre el particular, el parágrafo del artículo 1° del Decreto Distrital 191 de 2006, "*Por medio del cual se asigna la función de 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 D.C., otorguen o nieguen licencias urbanísticas*", dispone:

<sup>7</sup> "(...) Los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".

<sup>8</sup> "Causales de revocación. 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, ..."

<sup>9</sup> "Artículo 43. De la revocatoria directa. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo con las precisiones señaladas en el presente artículo:

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



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*"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". (Sublíneas y negrillas fuera de texto).*

En materia urbanística, cualquier otro funcionario de la administración, independiente de las competencias específicas a ellos asignadas, puede realizar peticiones de revocatoria directa, en la medida que el artículo 4° de la Ley 388 de 1997, dispone:

*"Artículo 4°.- 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 la 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"<sup>10</sup>.

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

*"(...)Tratándose de normas de orden público, como son las contenidas en los actos administrativos que otorgan o niegan licencias urbanísticas, el concepto "interés de parte" debe interpretarse con un alcance mayor, en concordancia con la finalidad socio política intrínseca a toda expresión de voluntad del Estado, incluso distinguiendo si el acto es general (dirigido a la comunidad con efectos erga omnes<sup>6</sup>), particular (dirigido a 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*

<sup>10</sup> Artículos 45 y siguientes.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*normalmente ésta opere de oficio. Cuando la revocación es por motivos de ilegitimidad y se trata de un acto general, la solicitud la puede formular cualquier persona, no así en tratándose de actos particulares, en cuyo caso la petición de revocación debe provenir del administrado afectado con la decisión, sin perjuicio de que la administración pueda hacerlo de oficio.*

*Sin embargo, tratándose de actos de carácter particular pero con efectos inmediatos de carácter general, (clasificación mixta), como son las regulaciones urbanísticas, el interés no sólo lo tienen los titulares de la licencia, sino los vecinos del predio objeto de la solicitud, y claro es, las autoridades administrativas encargadas de vigilar y controlar el cumplimiento del plan de ordenamiento territorial y de las normas urbanísticas.*" (Negrillas e interlineado fuera del texto original)<sup>11</sup>.

En este sentido, la Personería Bogotá D.C., tiene plena legitimación para presentar ante esta entidad solicitud de revocatoria directa de la licencia de construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012.

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.

En esta oportunidad la solicitud de revocatoria directa que nos ocupa fue presentada por el Secretario Técnico de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de la ciudad y por la Personería de Bogotá quienes se encuentran plenamente facultados para ello, al tenor de las normas transcritas.

Adicionalmente, en relación con las funciones de las Comisiones de Veeduría de las Curadurías Urbanas, el artículo 134 del Decreto Nacional 1469 de 2010, les asigna, entre otras, la siguiente:

"1. (...)

<sup>11</sup> 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 solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*2. Interponer, a través de uno de sus miembros, recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística; y si fuera del caso, formular las correspondientes denuncias.” (Negrillas fuera de texto).*

En virtud de las anteriores funciones y de conformidad con las competencias asignadas a esta entidad para conocer de la revocatoria directa de los actos administrativos que profieran los curadores urbanos de la ciudad, es procedente el estudio y análisis de la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C.

### **3. Oportunidad**

El artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1° de la Ley 809 de 2003, al respecto establece:

*“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”.*

En el caso que nos ocupa, revisado el expediente que dio origen a la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., la base de datos que administra la Subsecretaría Jurídica, y la base de datos de la Dirección de Trámites Administrativos, se estableció que el peticionario no interpuso los recursos de la vía gubernativa contra dicho acto administrativo (folios 147 y 148).

De igual manera, la solicitud reúne las condiciones necesarias para ser estudiada, como quiera que la Secretaría Distrital de Planeación no ha sido notificada de auto admisorio de demanda alguna contra la licencia de construcción objeto de estudio, de acuerdo con la constancia emitida por la Dirección de Defensa Judicial de la Subsecretaría Jurídica, una vez consultado el Sistema de Información de Procesos Judiciales – SIPROJ- de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (folio 149).

### **4. Problema jurídico**

Corresponde a esta Secretaría, establecer si se encuentran los elementos necesarios para revocar la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, para lo cual se estudiará: (i) la normativa aplicable al predio objeto de licenciamiento; (ii) la necesidad de tramitar previamente un Plan de Implantación; y iii) si se presentó error de hecho en la valoración de las pruebas por existencia de medios ilegales.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

Antes de entrar a analizar cada uno de los aspectos relacionados, es importante hacer referencia a la teoría general de la revocatoria directa contra actos administrativos para poder determinar si en el caso bajo estudio se cumplen los requisitos exigidos por la ley y la jurisprudencia para revocar la licencia de construcción que se recurre.

## **5. Análisis sobre la revocatoria directa de la licencia de construcción**

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

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

El artículo 69 de la referida norma, establece taxativamente las causales por las cuales se configura 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 ó a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*

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

Se constituye así la revocatoria directa, como una prerrogativa de la administración para revisar sus propios actos y retirarlos del mundo jurídico, si se presenta alguna de las causales del artículo en cita.

En palabras de la Corte Constitucional, la revocabilidad es una de las características propias del acto administrativo, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad, con miras a asegurar el principio de legalidad, o la oportunidad, el mérito o conveniencia en la medida que garanticen la satisfacción y prevalencia del interés público o social. Cuando se trate de actos de contenido general es admisible su revocabilidad por la administración, sin ninguna limitación, mediante la invocación de las aludidas causales. En cambio, los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el consentimiento escrito y expreso del titular del derecho<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-347/94, 3 de agosto de 1994.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

El artículo 73 del Código Contencioso Administrativo establece límites a la potestad revocatoria de la administración, supeditándola a la existencia del consentimiento escrito y expreso de su respectivo titular. Disponiendo, no obstante la norma en comento, dos excepciones a la intangibilidad de esta clase especial de actos, habilitando a la administración para revocarlos unilateralmente, aún cuando no medie el consentimiento escrito y expreso del titular, cuando los mismos 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.

En este último caso la jurisprudencia constitucional trató el tema en la Sentencia T-215 de 2006 cuyo argumento es del siguiente tenor:

*“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<sup>13</sup>, la Corte Constitucional 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” (Negritas fuera de texto).*

## **5.2. En cuanto a la posibilidad de revocar directamente la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C.**

Respecto de la revocatoria de los actos administrativos que tengan efectos particulares y concretos, el artículo 73<sup>14</sup> del Código Contencioso Administrativo expresa que los mismos no pueden ser revocados, 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:

<sup>13</sup> Sentencia T-723 de 2008

<sup>14</sup> “ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.” (Negritas y subrayas fuera de texto).



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

- Cuando resulte de la aplicación del silencio administrativo positivo<sup>15</sup>, si se dan las causales previstas en el artículo 69<sup>16</sup> del Código Contencioso Administrativo.
- **Si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.**

En relación con las excepciones consagradas en el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado mediante sentencia de interés jurídico<sup>17</sup>, expresó:

"(...)

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

(...)

*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*

<sup>15</sup> Previsto en el artículo 41 del C. C. A.: "ARTÍCULO 41. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. ... Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación. ... El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74." (Negrillas y subrayas fuera de texto)

<sup>16</sup> "ARTÍCULO 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: ... 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. ... 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. ... 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."

<sup>17</sup> 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 solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

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, va 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...)” (Negrillas y subrayas fuera texto).

De la lectura del extracto transcrito, puede inferirse que es claro que aunque nuestra legislación consagra el principio de inmutabilidad de los actos de contenido particular y concreto, la administración ostenta la facultad de retirar dichos actos sin el consentimiento escrito y expreso de su respectivo titular, restringida estrictamente a la ocurrencia de los dos (2) eventos mencionados.

La Corte Constitucional en las sentencias T-494 del 23 de julio de 2009 y T-949 del 25 de noviembre de 2010, señaló:

“En lo que concierne a la revocatoria o suspensión unilateral de un acto administrativo particular y concreto, la Corte ha señalado que, por regla general, sólo se puede efectuar con el consentimiento expreso del titular, excepto en los casos en los que se compruebe una manifiesta ilegalidad, situación extraordinaria que busca proteger el interés público, donde lo que se debe agotar es el procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo<sup>18</sup> e iniciar las acciones fiscales, judiciales, penales y disciplinarias pertinentes, en procura de la restitución de los recursos y la imposición de las sanciones que corresponda, ante las actuaciones ilícitas. (...)

En la misma sentencia (C-835 de 2003) se estableció, además, que cuando se deba revocar el correspondiente acto administrativo, “será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la

<sup>18</sup> Cfr. T-376 de agosto 21 de 1996, M. P. Hernando Herrera Vergara; T-639 de noviembre 22 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-336 de julio 15 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo; C-672 de junio 28 de 2001, M. P. Álvaro Tafur Galvis y C-835 de septiembre 23 de 2003, M. P. Jaime Araujo Rentería.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pues: 'razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo'.*

*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".*

(...)

*Frente a lo anterior, es importante aclarar, como se refirió en precedencia, que por regla general, para revocar un acto administrativo de forma unilateral se necesita el previo consentimiento expreso del involucrado, excepto en los casos en los que exista **manifiesta ilegalidad**.*

*En la precitada sentencia T-776 de 2008, fueron contempladas tres diferentes situaciones: "(i) la Administración tendrá la facultad de revocar su propio acto aún sin consentimiento del beneficiario, siempre que se agote como mínimo el procedimiento previsto en los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo y que se identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal, 'aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal'; (ii) se podrá revocar unilateralmente el acto propio cuando éste sea fruto de silencio administrativo positivo de acuerdo al artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) la Administración deberá acudir directa e indefectiblemente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si no identifican en el acto que las irregularidades o anomalías constituyen conductas tipificadas en la ley penal."*

Así las cosas, de acuerdo con lo explicado por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, por ser una excepción, la regla de revocatoria sin consentimiento debe interpretarse de forma restrictiva, y en consecuencia no puede aplicarse con base en sospechas, sino que es necesario que se "(...) identifiquen en la conformación del acto administrativo censurado conductas tipificadas en la ley penal"<sup>19</sup>, o 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"<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Sentencia T-949 de 2010.

<sup>20</sup> Sentencia T-215 de 2006



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

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

#### **6. Análisis de los argumentos que sustentan la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012.**

Corresponde a esta entidad determinar el régimen aplicable al predio objeto de licenciamiento y la exigencia o no de aprobación previa por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, así como la obligatoriedad de la adopción previa de un Plan de Implantación, para lo cual este Despacho se remitirá a los conceptos técnicos expedidos el 4 de junio de 2012 con memorando No. 3-2012-04911 por la Dirección de Norma Urbana y 3-2012-05319 del 15 de junio de 2012, por la Dirección de Planes Maestros y Complementarios (folios 142 a 149).

#### **6.1 Régimen aplicable al predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.**

##### **6.1.1 Argumento de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas**

La Comisión de Veeduría precisó que si bien mediante el Decreto Distrital 492 del 26 de octubre de 2007 el predio objeto de licenciamiento fue ubicado en el Sector Normativo No. 8 (*La Veracruz*) en tratamiento de Renovación Urbana, Modalidad de Redesarrollo – Reactivación; se pudo establecer que el predio ya contaba con normas específicas ya que de acuerdo con el parágrafo del artículo 376 (sic) del Decreto 190 de 2004 *“Todos los proyectos que concluyan un proceso de renovación urbana pasarán a tratamiento de Consolidación Urbanística”* y en aplicación del Decreto 159 de 2004<sup>21</sup>, normativa que regula este tratamiento *“se entiende por norma original la reglamentación específica (incluidas sus modificaciones), vigente a la fecha de la publicación del decreto reglamentario de cada UPZ, con fundamento en la cual se desarrolló inicialmente o se consolidó la urbanización, agrupación o conjunto”* y por lo tanto el trámite de expedición de la licencia de construcción debió realizarse con observancia de la Resolución 1664 de 1994, el Decreto 1042 de 1987 y en lo no contemplado por estas normas; por los Decretos 492 de 2007 reglamentario de la UPZ 93; 159 de 2004 y 333 de 2010.

##### **6.1.2 Argumento de la Personería de Bogotá**

La delegada del Ministerio Público ante las Curadurías Urbanas expresó que el Curador Urbano 2 debió abstenerse de expedir la LC 12-2-0060 dado que no se tramitó previamente un Plan de Implantación de

<sup>21</sup> Artículo 17, parágrafo 1.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

acuerdo con los artículos 347 y 429 del Decreto 190 de 2004 teniendo en cuenta que el proyecto consiste en una plataforma comercial de escala Metropolitana y Urbana con una área de comercio superior a 2000m2 de área de ventas.

Adujo que aunque al predio le es aplicable el “tratamiento de consolidación urbanística”, también le son aplicables las demás normas procedimentales y que la necesidad de adoptar un Plan de Implantación obedece a la obligación de mitigar los posibles impactos negativos que puede generar la ejecución y desarrollo del proyecto. Esto, porque de acuerdo con lo establecido por el Decreto 190 de 2004 con el Plan de Implantación se incorporan y armonizan este tipo de proyectos con la red vial, el espacio público y condiciones de accesibilidad de la zona.

### **6.1.3 Respuesta del titular de la Licencia**

El representante legal de la Constructora AMCO adujo que de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial y el Decreto Distrital 492 de 2007 el predio sobre el cual se expidió la licencia de construcción está sometido al Tratamiento de Consolidación Urbanística, lo cual quiere decir que se le debe aplicar las normas originales de la zona, de acuerdo con el oficio No. 2-2011-47907 de la Secretaría Distrital de Planeación en el cual se expuso que “...frente a los procesos de concertación previstos en el Decreto Distrital 1042 de 1987, las disposiciones del Decreto Distrital 492 de 2007 otorgan al interesado la opción de mantener las normas concertadas en dichos procesos, o la de acogerse a las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial, en este caso, el Decreto 492 de 2007 mencionado, y las fichas normativas adoptadas para la correspondiente Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ)”; de tal manera que las normas de la Resolución 1664 están vigentes.

Así mismo, se refirió en cuanto a la aplicación del oficio No. 2-2008-34170 de la SDP, a través del cual se aprobó un proyecto específico para oficinas.

### **6.1.4 Posición de la SDP**

En relación con el régimen jurídico aplicable al predio, la Dirección de Norma Urbana indicó:

*“(...) La norma vigente para el predio con nomenclatura calle 18 A No. 7-17 (actual), sobre el cual se expidió la licencia de construcción objeto de la solicitud de revocatoria directa, fue adoptada con el Decreto Distrital 492 del 26 de octubre de 2007, que reglamentó la UPZ No. 93 LAS NIEVES, entre otros. Estas normas están complementadas por las disposiciones de los Decretos Distritales 159 de mayo 21 de 2004: “Por el cual se adoptan normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las Unidades de Planeamiento Zonal” y 333 de agosto 9 de 2010: “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto Distrital 159 del 21 de mayo de 2004 y se dictan otras disposiciones”; decretos que aplican en todo aquello que no contradiga el Decreto reglamentario de la UPZ.*





Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*El predio se encuentra en el Sector Normativo 8, Subsector de Usos I y Subsector de Edificabilidad Único, según las fichas normativas de la UPZ. A dichos sectores se les asignó el Tratamiento de Renovación Urbana, modalidad de Redesarrollo- Reactivación, y el área de actividad central, zona centro tradicional (...).*

#### ANÁLISIS

*Según las fichas normativas que conforman la reglamentación de la UPZ las Nieves, al predio le asignaron normas específicas que regulan la edificabilidad y los usos permitidos, concordantes con el tratamiento de renovación urbana y el área de actividad central que determinó la UPZ. No se encuentra ninguna referencia en la ficha normativa que indique que el predio esté regulado por las normas del tratamiento de consolidación urbanística. Así las cosas, esta Dirección considera que la norma vigente corresponde a la que establece la UPZ en sus fichas normativas.* (Sublínea fuera de texto)

Ahora, la misma Dirección refiriéndose al contenido de los oficios 2-2008-34170 y 2-2011-47907 emitidos por la Secretaría Distrital de Planeación precisó:

*"(...) Así del oficio 2-2008-34170 se pueden deducir las siguientes cuestiones. Cuando la SDP aprobó el anteproyecto y el Curador Urbano 1 aprobó la licencia de construcción se concluyó el proceso de renovación urbana, y por lo tanto, en el marco de las normas de transición, el proyecto pasó al tratamiento de consolidación urbanística por efectos de la aplicación del parágrafo del artículo 374 en estudio. Esto porque del mismo oficio 2-2008-34170 se entiende que al expedirse la UPZ cambiaron las normas de consolidación urbanística a las normas de la ficha normativa asignadas al tratamiento de renovación urbana, razón por la cual el oficio en cuestión indica que "En caso que se venza la Licencia de Construcción, sin que se haya adelantado las obras correspondientes al proyecto, la Resolución 1164 de 1994 perderá igualmente su vigencia y el lote se registrará por las normas del Decreto 492 de 2007.*

*(...) En concordancia con el contenido de los oficios emitidos por la SDP, citados en la licencia objeto de controversia (sic), consideramos que en cualquiera de los escenarios presentados el resultado es que la norma vigente corresponde a la establecida en las fichas normativas de la UPZ 93 las Nieves, toda vez (sic) que la licencia de construcción No. 07-1-0540 se venció sin que se ejecutaran las obras aprobadas y las normas de construcción cambiaron con la expedición de la UPZ 93"* (Sublínea fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, correspondía al curador urbano verificar que el proyecto presentado se ajustara a las normas urbanísticas vigentes en el distrito, en particular el Decreto Distrital 492 de 2007, reglamentario de la UPZ 93 "Las Nieves". Esto, en virtud de lo establecido en el artículo 31 del Decreto Nacional 1469 de 2010:

*"Artículo 31. De la revisión del proyecto. El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias, deberá revisar el proyecto objeto de solicitud, desde el punto de vista técnico, jurídico, estructural, urbanístico y arquitectónico (...) a fin de verificar el*



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

cumplimiento del proyecto con las normas urbanísticas, de edificación y estructurales vigentes... (Sublínea fuera de texto)

Revisado el texto del numeral 6 "Precisiones" de la LC-12-2-0060 del 18 de enero de 2012 (folio 76) se tiene que el curador urbano expresó que el proyecto cuenta con la aprobación de la Secretaría Distrital de Planeación a través del oficio No. 2-2008- 34170 en cumplimiento de la Resolución 1664 de 1994 y que de acuerdo con el oficio No. 2-2011-47907 de diciembre 22 de 2011 también de la SDP, el interesado podía optar por mantener las normas concertadas bajo el imperio del Decreto 1042 de 1987.

Sin embargo, se observa que el Curador Urbano 2 apoyó su decisión en una apreciación parcial de los oficios expedidos por la SDP, esto, porque no tuvo presente que el primero de ellos (2-2008-34170) le señaló expresamente al representante legal de la Constructora AMCO (folio 57):

*"La Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación le informa con respecto a la aprobación del anteproyecto para el cambio a uso de vivienda a oficinas para la manzana de la referencia, la cual cuenta con Licencia de Construcción No. 07-1-0540 del 13 de junio de 2007, expedida, de acuerdo con la resolución No.1664 de octubre de 1994, el uso solicitado se encuentra permitido por el Artículo 2 Usos Permitidos, Numeral 3 como oficinas en edificaciones especializadas.*

*Una vez analizado el caso con fundamento en lo anterior, y en el artículo 374, parágrafo, del Decreto 190 de 2004 que dispone que "Todos los proyectos que concluyan un proceso de Renovación Urbana, pasarán al tratamiento de consolidación urbanística", y Tida vez que el proyecto de renovación se encuentra vigente, sin que se hayan vencido los términos para ejecutarlo, por lo que la resolución 1664 de 1994 mantiene su vigencia se aprueba el proyecto presentado para el cambio de uso de las torres para oficina. Esta aprobación es válida siempre y cuando se acoja a lo enunciado por la resolución No. 1664 de octubre 31 de 1994, y se encuentre vigente la Licencia de Construcción expedida para el proyecto de vivienda (Negrilla fuera de texto)*

*En caso de que se venza la Licencia de Construcción, sin que se haya adelantado las obras correspondientes al proyecto, la Resolución 1664 de 1994 perderá igualmente su vigencia y el lote se registrá por las Normas del Decreto 492 de 2007, "Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, Unidad de Planeamiento Zonal 093 Las Nieves" (Negrilla fuera de texto)*

Fíjese que el recurrente también cita el oficio No. 2-2011-47907 (folio 48), en el que la Dirección de Norma Urbana le indicó a la peticionaria que "si producto de una concertación fundamentada en el Decreto Distrital 1042 de 1987, el interesado ha optado por la definición de la norma con base en tal concertación y se ha expedido una norma específica para determinar la expedición de la licencia, dicha norma se puede considerar aplicable". Sin embargo, este pronunciamiento es un concepto de carácter general que en nada menciona la Resolución 1664 de 1994. A diferencia del concepto referido, que sí fue expedido



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

específicamente para el *"predio de la manzana entre Carreras 7ma y 8va entre calles 18 y 19"*, señala de manera explícita en qué términos se aplica la Resolución 1664 de 1994.

Al respecto, debe decirse conforme al concepto de la Dirección de Norma Urbana, que para la fecha de expedición del Decreto Reglamentario de la UPZ 93 *"Las Nieves"*, no se habían cumplido los presupuestos establecidos en la Resolución 1664 de 1994 para el desarrollo del predio objeto de licencia; en consecuencia, éste pasó a regirse por las disposiciones del referido decreto. Es claro que para el caso particular en el trámite de la Licencia de Construcción 12-2-0060 no se realizó el estudio frente a las normas urbanísticas vigentes aplicables al predio objeto de licenciamiento tal como lo exige el artículo 31 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el argumento de los recurrentes en relación con la aplicación del artículo 6° de la Resolución 1664 de 1994, el cual establece la exigencia de aprobación previa por parte de la SDP de los cambios realizados al proyecto, es necesario precisar que dado que el régimen urbanístico establecido en tal acto administrativo no es el aplicable al predio como se indicó en los párrafos precedentes, tal aprobación previa deviene improcedente por cuanto el Decreto Distrital 492 de 2007 reglamentario de la UPZ *"Las Nieves"* no dispone trámite en tal sentido.

De otra parte, el titular de la licencia insiste en que al predio objeto de la licencia que se estudia se le debe aplicar las normas originales de la zona por estar sometido al *"Tratamiento de Consolidación Urbanística"*.

Para controvertir la posición del solicitante, es necesario determinar el objeto del *"tratamiento de consolidación urbanística"*, con éste 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. Es así que este tratamiento pretende conservar ciertas características físicas que orientaron el desarrollo y consolidación de estas áreas (aislamientos, alturas, retrocesos, etc.) para evitar cambios abruptos en sus condiciones. Por lo anterior, 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"*.

En efecto, el derecho a la estabilidad del inmueble edificado según una licencia, no se extiende a la estabilidad del régimen jurídico general que le permitía edificarlo, por las razones expuestas arriba: debe admitirse que las normas generales se expiden en interés público, y su aplicación no puede



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

quedar sometida al interés particular. Es decir que 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, pero, 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.

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 sólo se otorgan dentro de los términos y por el tiempo para el que se confieren, o respecto de lo construido con base en ellas; (iii), pero esos 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 estamos frente a normas procesales.

## **6.2 De la exigencia de tramitar un Plan de Implantación.**

### **6.2.1 Argumento de los solicitantes de la Revocatoria Directa**

La Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas y la Personería de Bogotá coinciden en señalar que dada el área de construcción aprobada para el proyecto, éste requería de la presentación de un Plan de Implantación a consideración de la SDP y que ello obedece a la obligación de mitigar los posibles impactos negativos que puede generar la ejecución y desarrollo del proyecto ya que de acuerdo con lo establecido por el Decreto 190 de 2004 con el Plan de Implantación se incorporan y armonizan este tipo de proyectos con la red vial, el espacio público y condiciones de accesibilidad de la zona.

### **6.2.2 Respuesta del titular de la Licencia**

En relación con la exigencia de Plan de Implantación, el apoderado de Constructora AMCO indicó que las afirmaciones presentadas por las entidades peticionarias desconocen los mandatos distritales sobre el asunto, en particular el artículo 1º<sup>22</sup> del Decreto Distrital 276 de 2004

<sup>22</sup> ARTÍCULO 1º. Modificar el artículo 2º del Decreto No. 1119 de 2000, el cual quedará así: “Se deberá obtener la aprobación previa de un plan de implantación para desarrollar los usos clasificados como compatibles por las normas anteriores al Decreto 619 de 2000, en predios ubicados en urbanizaciones ya desarrolladas y en predios no desarrollados que tengan un área menor a 10 hectáreas de área neta urbanizable, cuando se pretenda desarrollar los usos referidos en el Artículo 1º del presente Decreto”.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

modificatorio del artículo 2 del Decreto Distrital 1119 de 2000, norma que exige la aplicación del Plan de Implantación al predio objeto de licenciamiento en virtud de que la Resolución 1664 de 1994, emitida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital no categoriza los usos de comercio de escalas IIA y IIIA, autorizados para ese predio *"como usos compatibles sino como un uso de carácter principal"*, pues ese acto administrativo establece un conjunto de usos, todos *"permitidos"*, dentro de los cuales se encuentran los de comercio citados y por lo tanto, el predio no requiere de Plan de Implantación.

### 6.2.3 Posición de la SDP

Revisado el texto de la licencia LC-12-2-0060 del 18 de enero de 2012 (folio 76), se verificó que el Curador Urbano 2, en el numeral 1 *"Marco Normativo"*, señaló el sector normativo 8, Usos I; en el numeral 2 señaló como características básicas del proyecto el uso de comercio metropolitano tipo IIIA y en el 3 *"cuadro de áreas"* señaló un total construido de 80.936.31m<sup>2</sup>.

La Dirección de Planes Maestros y Complementarios a través del concepto 3-2012-05319 del 15 de junio de 2012 precisó:

*"En cuanto a la normatividad aplicable al predio objeto de la licencia LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012.*

*(...)*

*El predio de la referencia se ubica en la Unidad de Planeamiento Zonal UPZ 93 Las Nieves en el ámbito del POZ Centro Decreto Distrital 492 de 2007 "Por el cual se adopta la operación estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ 91 Sagrado Corazón, 92 LA Macarena, 93 Las Nieves, 94 LA Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo", en el Sector Formativo 8 (La Veracruz), Subsector de Usos I y Subsector de Edificabilidad Único, con tratamiento de renovación urbana en la modalidad redesarrollo-reactivación.*

*En cuanto a los usos permitidos en el predio objeto de la licencia LC 12-2-0060 del 18 de enero de 2012*

*De conformidad con la Unidad de Planeamiento Zonal UPZ 93 Las Nieves, en el Sector Normativo 8 Subsector de Usos I, no se permite el comercio de escala metropolitana, y se permite el comercio de escala urbana atendiendo las notas 2, 5,7 (...)*

*Para el caso en mención, revisada la licencia en cuestión se tiene que el comercio objeto de la licencia LC-12-2-0060 del 18 de enero de 2012 cuenta con un área destinada para comercio de 56.068,81(sic) m<sup>2</sup> que correspondería a la escala metropolitana del POT.*



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*En conclusión*

La UPZ 93 Las Nieves no permite el comercio de escala metropolitana en el Sector Normativo 8 Subsector de Usos 1, dentro del cual se ubica el predio objeto de la licencia en estudio, y al no permitirse o autorizarse el uso por la Unidad de Planeamiento Zonal que conforme al artículo 334 del Plan de Ordenamiento Territorial POT Decreto Distrital 190 de 2004 precisa la norma en sus fichas, se tiene que el análisis de la aplicación o no del instrumento de planeamiento Plan de Implantación se torna irrelevante, toda vez, se carecería de una condición sine quo non e insalvable para desarrollar un proyecto comercial de esta escala, la cual es que el uso en dicha escala para dicho sector esté permitido. (Sublínea fuera de texto)

*Por su parte, el comercio de escala urbana es un uso permitido por la UPZ 93 Las Nieves, pero condiciona su desarrollo al cumplimiento de las condiciones normativas señaladas en las Notas 2, 5, 7 de la UPZ 93 Las Nieves antes citadas.*

*Por último esta Dirección reitera lo señalado en el oficio memorando 3-2012-04352 de 11 de mayo de 2012, en el sentido de establecer que todos los comercios de escala urbana y metropolitana deben adelantar plan de implantación, se exceptúan aquellos que adelanten de manera prevalente el instrumento de plan parcial en cualquiera de sus modalidades (...)"*

En suma, el concepto técnico concluyó que la UPZ La Nieves, norma aplicable al predio objeto de la licencia que se estudia, no permite el comercio de escala metropolitana por lo que el análisis de si requería o no plan de implantación resulta irrelevante. Sin embargo, el concepto precisa que todos los comercios de escala urbana y metropolitana deben adelantar plan de implantación, con excepción de aquellos que adelanten de manera prevalente el instrumento de plan parcial en cualquiera de sus modalidades.

Con la anterior exigencia, se determina que el plan de implantación tiene una justificación objetiva en cuanto es necesario para la ciudad mitigar los impactos que genera la construcción de grandes superficies comerciales, permitiendo de esta manera ordenar el territorio, el uso equitativo y racional del suelo, 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.

Además, en la licencia que se estudia, aún partiendo del hecho, como lo hizo el Curador 2, que se trataba de un predio que estaba sometido a "Tratamiento de Consolidación Urbanística" no significaba que el proyecto no tuviera que tener previamente aprobado el plan de implantación, pues le eran aplicables las disposiciones del POT de Bogotá y la "norma original" se mantiene sólo para los aspectos señalados en las disposiciones que se refieren a características físicas. Es así que de acuerdo con el artículo 15<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Artículo 15º.- Normas urbanísticas. Modificado por el art. 1, Ley 902 de 2004, Reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

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.

Esta Secretaría, ya se pronunció al respecto, a través de la Resolución 2268 del 22 de diciembre de 2010<sup>24</sup> en referencia a la exigencia de la adopción de Planes de Implantación para proyectos a escala metropolitana, al indicar:

*“(…) 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 (sic) de la normativa urbanística se habilita al interesado para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento 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*

#### 1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1. Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley

1.2. Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3. Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4. Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales (...).

<sup>24</sup> “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 la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*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*

*"(...) 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 estableció 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". (Sublínea fuera de texto)*

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el proyecto aprobado por el Curador Urbano 2 vulnera las disposiciones señaladas por el Decreto Distrital 492 de 2007, en cuanto a que para el Sector normativo 8, que es el de ubicación del predio de la calle 18A No. 7-17 no se permite el comercio a





Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

escala metropolitana y aún en el evento de no superar un área de 6000m<sup>2</sup> o gozará del *tratamiento de consolidación urbanística*, requería de la adopción de un Plan de Implantación, en cumplimiento de los artículos 347 y 429 del POT.

### **6.3 Del error de hecho expuesto por la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas en su solicitud de revocatoria.**

La Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas aseveró que en el presente caso el curador urbano 2 incurrió en un error de hecho que configura medio ilegal por cuanto omitió la apreciación de las pruebas obrantes en el expediente, específicamente *“sobre el alcance que le da al concepto expedido por la Secretaría Distrital de Planeación en el oficio 2-2008-34170 del 17 de octubre de 2008 afirmando en el texto de la licencia expedida que la propuesta arquitectónica contaba con la aprobación de la Secretaría Distrital de Planeación, cuando la literalidad del mismo indica que la aprobación de dicho proyecto estaría vigente mientras la Licencia de Construcción LC-08-1-0096 del 6 de marzo de 2008, se encintrará igualmente vigente (...) y por lo tanto, tal error da lugar a la revocatoria directa de la Licencia de Construcción LC 12-2-0060.*

El ordenamiento positivo colombiano 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 la doctrina denominan vicios del consentimiento, esto es, error, fuerza y dolo (Art. 1508 del Código Civil).

La fuerza o 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 del presente análisis corresponde establecer si se presentó el error de hecho, en la apreciación de la documentación aportada para la expedición del permiso urbanístico.

En relación con este tipo de error la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha determinado 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 Estado<sup>25</sup> también se ha pronunciado al respecto, así:

<sup>25</sup> 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.



Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

*"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."<sup>26</sup>*

*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 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 fáctica"<sup>27</sup> (Sublínea fuera de texto)*

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*).

Lo anterior, aplica para el caso concreto teniendo en cuenta que la licencia de construcción objeto de estudio, fue otorgada en consideración a las disposiciones de la Resolución 1664 de 1994, norma que perdió vigencia al vencerse la licencia de construcción inicialmente conferida para el mismo predio. Como se indicó en el numeral 6.1 de la presente decisión.

Es evidente, que el curador urbano aprobó un proyecto urbanístico para un predio que de acuerdo con los conceptos emitidos por las Direcciones de Norma Urbana y de Planes Maestros y Complementarios de la SDP, se rige por las normas del Decreto Distrital 492 de 2007 UPZ 93 "Las Nieves" y que dadas las especificaciones constructivas y el sector normativo en el que se ubica no puede construirse por cuanto supera los 6000m<sup>2</sup>, permitidos por la UPZ.

De acuerdo con lo establecido en la presente actuación, aunque se evidencia una irregularidad en la aplicación de la norma en las que incurrió el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., al expedir la Licencia de Construcción L.C 12-2-0060 la cual configura contravención a las normas urbanísticas, no es dable afirmar o deducir que el acto cuestionado, sea producto o resultado de la ocurrencia de un acto ilícito que haya influido en la libre manifestación de la voluntad del Curador Urbano que expidió la licencia.

<sup>26</sup> 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 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, entre otras.

<sup>27</sup> Vid. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia N° 34 de 10 de agosto de 1999.



Continuación de la Resolución No. 0917-

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

En conclusión, en aplicación de las normas citadas y de la jurisprudencia transcrita, en el presente caso, no se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo para la revocación de un acto administrativo de carácter particular y concreto, toda vez que: (i) la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá, D.C., no fue el resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo; (ii) no fue otorgado el consentimiento por parte del titular para proceder a revocarla; (iii) en la actuación que la Curaduría Urbana 2 adelantó para expedir dicha Licencia, no existe plena prueba que permita evidenciar, una abrupta, abierta e incontrovertible actuación ilícita de la administración o de los particulares interesados, razones todas para determinar que no es procedente la revocación directa de la citada licencia.

No obstante, al determinarse la violación de las normas urbanísticas señaladas, se procederá, en la parte resolutive de la presente decisión a remitir copia de este acto a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia y a la Dirección de Defensa Judicial de la SDP para que se estudie la posibilidad de iniciar las acciones legales pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en procura de dejar sin efectos la referida licencia de construcción.

En este orden de ideas, esta Secretaría se abstendrá de revocar el referido acto administrativo; sin embargo, advertirá 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 de construcción en cuestión.

En mérito de lo expuesto,

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.** No revocar la Licencia de Construcción LC 12- 2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18 A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Notificar la presente resolución al Secretario Técnico de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas y a la Agente del Ministerio Público ante las Curadurías Urbanas advirtiéndoles que contra la misma no procede ningún recurso y no revive los términos para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.



Continuación de la Resolución No. 0917

16 JUL. 2012

Por la cual se decide la solicitud de revocatoria directa de la Licencia de Construcción 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., para el predio ubicado en la Calle 18A No. 7-17 de la ciudad de Bogotá.

**ARTÍCULO TERCERO.** Notificar este acto administrativo al señor Juan Esteban Muñoz Rodríguez identificado con la cédula de ciudadanía 80.133.365 de Bogotá, en calidad de representante legal de Constructora AMCO Ltda., o a quien haga sus veces.

**ARTÍCULO CUARTO.** En firme la presente decisión remitir el expediente de la Licencia de Construcción LC- 12-2-0060 del 18 de enero de 2012, a la Dirección de Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Planeación para lo de su competencia y copia de la decisión a la Procuraduría General de la Nación.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en Bogotá D.C. a los

16 JUL. 2012

**GERARDO ARDILA CALDERÓN**  
Secretario Distrital de Planeación

*Aprobó – Ximena Aguillón Mayorga Subsecretaria Jurídica*

*Revisó: Adriana del Pilar Vergara Sánchez -Directora de Trámites Administrativos*

*Proyectó: Samaris Ceballos García Profesional Especializado*