



28 DIC. 2007

Resolución No. No 1055

Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

**LA DIRECTORA DE DEFENSA JUDICIAL CON ASIGNACIÓN DE FUNCIONES DE
SUBSECRETARIA JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN**

En uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas por el artículo 36 del Decreto Nacional 564 de 2006, el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo y la Resolución 1019 del 21 de diciembre de 2007, y

CONSIDERANDO

- I. Que el 11 de octubre de 2007, mediante la Resolución No. 0805, la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, resolvió el recurso de apelación interpuesto, revocando la Licencia de Urbanismo aprobada por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C., mediante la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007.
- II. Que el 23 de octubre de 2007, el doctor **LUIS ARMANDO PALOMÁ BERNAL**, en calidad de Delegado de la Personería de Bogotá D. C., fue notificado personalmente del contenido de la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007.
- III. Que el 24 de octubre de 2007, el señor **DIEGO MAURICIO MUÑOZ RODRÍGUEZ**, en calidad de autorizado de la **CONSTRUCTORA BOLÍVAR BOGOTÁ S. A.**, fue notificado personalmente del contenido de la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007.
- IV. Que el 31 de octubre de 2007, el doctor **JORGE PABLO CHÁLELA ROMANO**, identificado con la cédula de ciudadanía número 13.361.594 y portador de la tarjeta profesional de abogado número 58.256 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado, según el poder adjunto, de la **FIDUCIARIA DAVIVIENDA S. A.**, vocera del **FIDEICOMISO JARDINES DE LA COLINA**, interpuso los recursos de reposición y subsidiariamente de apelación, contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación.



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

Conforme a lo anterior, este despacho entra a decidir los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación.

1. Procedencia.

Respecto de la solicitud de reposición y en subsidio de apelación, efectuada por el apoderado, debe indicarse:

- Tal como se expresó en el artículo tercero de la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la SDP, dicho acto administrativo sólo es objeto del recurso de reposición.
- En lo referente a la apelación solicitada, ella es improcedente, toda vez que la Secretaría Distrital de Planeación, no tiene superior funcional, haciendo inviable cualquier solicitud en dicho sentido.

En efecto, el Decreto 1421 de 1993, por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, consagró en su artículo 40 *"DELEGACION DE FUNCIONES. El Alcalde Mayor podrá delegar las funciones que le asignen la ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y los alcaldes locales"*. Igualmente, el inciso 2 del artículo 53 de la misma norma legal indica que el Alcalde Mayor, como jefe de la Administración Distrital, ejerce sus atribuciones por medio de los organismos o entidades Distritales.

El numeral 6 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, establece que son funciones del Alcalde Mayor, *"distribuir los negocios según su naturaleza entre las Secretarías, Departamentos Administrativos y las entidades descentralizadas"*, y en términos similares el inciso 2 del artículo 55 ibidem señala que el Alcalde Mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las Secretarías, los Departamentos Administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativa.

Por su parte, el Decreto 550 del 29 de diciembre de 2006, *"por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC, y se dictan otras disposiciones"*, dispone en su artículo 1º que *"La secretaría distrital de planeación, tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores"*.



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

A este respecto mediante concepto No. 22142000 la Dirección Jurídica Distrital, dependencia adscrita a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (radicado con el No. 2-2005-31660 del 22 de julio de 2005) al resolver un recurso de apelación interpuesto contra una resolución emitida por la entonces Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital indicó:

"(...)

Se puede concluir de lo anteriormente expuesto, que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital es una entidad que pertenece al Sector Central de la Administración Distrital, que ejerce sus funciones en forma autónoma de acuerdo con las competencias en ella asignadas por las disposiciones legales y reglamentarias.

(...)

El Departamento Administrativo de Planeación Distrital, tiene una organización autónoma y el ejercicio de las funciones que la misma ley le ha atribuido deben ser señaladas de la misma manera. Por ello contra las decisiones emitidas por el Director del Departamento sólo procede el recurso de reposición, al no tener superior funcional dentro de dicha estructura organizacional y en consecuencia no será necesaria la interposición del recurso de apelación para el agotamiento de la vía gubernativa.

(...)

Sin más consideraciones, claro resulta advertir que este Despacho no encuentra procedente el recurso de apelación presentado, ya que hacerlo significaría crear un control que no existe frente a este tipo de decisiones adoptadas por la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital pues como se anotó, su actuación proviene del ejercicio de una competencia autónoma asignada por la ley.

(...):

El Acuerdo Distrital 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", en su artículo 23 señala que las secretarías de despacho son organismos del Distrito Capital, con autonomía administrativa y financiera, que bajo la dirección de la respectiva secretaria o secretario, tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos distritales del Sector Administrativo de Coordinación al que pertenecen, así como la coordinación y supervisión de su ejecución.

Por su parte, el artículo 73 de la misma disposición establece que la Secretaría Distrital de Planeación es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores.



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

Quiere decir lo anterior, que la Secretaría Distrital de Planeación hace parte de la Estructura Central de la Administración Distrital y sus funciones generales y específicas fueron asignadas expresamente por el Alcalde Mayor de la ciudad.

En este caso los titulares de la Licencia de Urbanismo No. 07-4-0218 del 20 de febrero de 2007, expedida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá, D.C., tienen la oportunidad de controvertir los argumentos de revocatoria decidida, en el actual recurso de reposición que mediante este acto se resuelve, con lo cual se les garantiza el debido proceso y el derecho de defensa.

Conforme a lo anterior, este Despacho solo dará trámite al recurso de reposición impetrado.

2. Oportunidad y presentación.

El doctor **JORGE PABLO CHALELA ROMANO**, presentó el recurso de reposición en cuestión, ante esta entidad el 31 de octubre de 2007, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación personal del acto administrativo que revocó la licencia de urbanismo impugnada, diligencia que se efectuó al titular de la licencia el día 24 de octubre de 2007, por lo tanto, la presentación del referido recurso se ajusta a lo consagrado por el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo.

3. Requisitos formales.

El doctor **JORGE PABLO CHALELA ROMANO**, interpuso el respectivo recurso de reposición por escrito, debidamente sustentado, indicando en el texto su nombre y dirección, dentro del término legal, de manera personal, y en su calidad de apoderado de la **FIDUCIARIA DAVIVIENDA S. A.**, titular de la licencia revocada, por lo tanto, se evidencia el cumplimiento de los requisitos formales enumerados en el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo.

4. Competencia.

De conformidad con el artículo 36 del Decreto Nacional 564 de 2006, el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo y la Resolución 1019 del 21 de diciembre de 2007, le corresponde a la Directora de Defensa Judicial con asignación de funciones de Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, decidir el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por esta entidad.

5. En relación con la sustentación y el análisis de fondo del recurso de reposición interpuesto por el doctor JORGE PABLO CHÁLELA ROMANO

Se aprecia que los planteamientos expuestos por el recurrente se concretan en:

5.1. Cumplimiento del numeral 1º del artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006.



Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

El numeral 1º del artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006 contempla que:

"Artículo 18. Documentos. Toda solicitud de licencia urbanística deberá acompañarse de los siguientes documentos:

1. Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes antes de la fecha de la solicitud.

(...)"

Considera el impugnante que, al contrario de lo afirmado en la Resolución 0805 del 11 de octubre de 2007, no se desconoció lo señalado en el numeral 1º del artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006, argumentando que:

"(...)

El inmueble o inmuebles objeto de la solicitud de licencia es el terreno o son los terrenos originales que se distinguen con el folio o los folios de matrícula inmobiliaria allegados con la respectiva petición, no los que se derivan de la aplicación o ejecución de la licencia otorgada y del régimen de copropiedad o propiedad horizontal.

En este orden ideas, el inmueble o los inmuebles objeto de la solicitud de la nueva licencia para concluir las obras de urbanismo, contemplada en el Artículo 43 del Decreto 564 de 2006, es el mismo terreno o son los mismos terrenos identificados en el folio o los folios de matrícula inmobiliaria aportados con la solicitud que dio lugar a la licencia que se venció, y no los que surgieron como producto de la aplicación o ejecución parcial de ésta (en un 50% o más, como lo exige la norma) y el régimen de copropiedad o propiedad horizontal constituido.

No debe olvidarse que la nueva licencia de urbanismo para concluir obras no se expide sólo para la porción del terreno o de los terrenos que quedaron pendientes de intervenir, sino que aprueba íntegramente un proyecto urbanístico con las mismas condiciones del inicial, parcialmente ejecutado (en un 50% o más, que para que pueda concederse la nueva licencia).

*Trayendo las reflexiones precedentes a la Licencia de Urbanismo No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, tenemos que los inmuebles objeto de ella son los distinguidos con los Folios de Matrículas Inmobiliaria Matrices Nos. **50N – 20019852 (Lote L) y 50N – 20019853 (Lote M)**; no los que se derivaron de la segregación de estos, de posteriores englobes o de la constitución del régimen de copropiedad o propiedad horizontal, dentro del marco del proyecto urbanístico y la licencia vencidos.*

(...)

Obviamente, si los predios distinguidos con los mencionados folios matrices fueron objeto de la licencia vencida, también lo son de la nueva licencia para concluir las obras de urbanismo, porque sencillamente identifican y delimitan el área bruta materia de los dos actos. Adicionalmente, el Artículo 43 del Decreto 564 de 2006 obliga a mantener las condiciones



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

originales del proyecto urbanístico aprobado en la primera licencia, como presupuesto para la procedencia de la expedición de la segunda licencia que permita concluir las obras.

(...)"

Al respecto considera este despacho que, teniendo en cuenta que la solicitud se refería a una nueva licencia de urbanismo para concluir obra, los certificados de tradición y libertad exigidos por el artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006 debían reflejar la realidad de los inmuebles objeto de la nueva solicitud al momento de su radicación, por lo tanto, no era suficiente con aportar los folios matriz identificados con los números de matrícula inmobiliaria 50N – 20019852 y 50N – 20019853, sino que se requería que se allegaran la totalidad de las copias de los certificados de tradición y libertad correspondientes a los predios que se habían derivado de los folios matrices y que igualmente eran objeto de la nueva solicitud de licencia, al encontrarse comprendidos dentro del globo de terreno.

Por el contrario, si se estuviera ante la solicitud de una prórroga de una licencia vencida la documentación aportada inicialmente sería suficiente, pero en el caso en cuestión, al tratarse de una nueva licencia los documentos enumerados en el artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006, debían aportarse nuevamente, y como los lotes de terreno originales al momento de la segunda solicitud habían sido objeto de segregaciones y englobes derivándose nuevos predios con sus correspondientes folios de matrícula inmobiliaria, era necesario que se aportaran los certificados de tradición y libertad de los mismos, independientemente de que la nueva solicitud se realizara con el fin de concluir las obras de urbanismo y acogiéndose a la figura del tránsito de normas urbanísticas, ya que, el mismo artículo 43 del Decreto Nacional 564 del 2006 exige que se aporten los documentos indicados en el artículo 18 del citado decreto. Por lo tanto, este argumento no está llamado a prosperar.

5.2. Cumplimiento del numeral 5° del artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006.

El numeral 5° del artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006 dispone que:

"Artículo 18. Documentos. Toda solicitud de licencia urbanística deberá acompañarse de los siguientes documentos:

(...)

5. Copia del documento que acredite el pago o declaración privada con pago del impuesto predial de los últimos cinco años en relación con el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, donde figure la nomenclatura alfanumérica o identificación del predio.

En los casos donde exista un acuerdo de pago, se requerirá constancia de la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces, estableciendo que el interesado se encuentra dando cumplimiento al mismo. (...)"



28 DIC. 2007

No 1055

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

Afirma el recurrente que, al contrario de lo afirmado en la Resolución 0805 del 11 de octubre de 2007, no se desobedeció lo estipulado en el numeral 5° del artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006, argumentando lo siguiente:

“... cabe traer a colación la distinción que se hizo atrás entre el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud (de los que hablan los numerales 1° y 5° del Artículo 18 del Decreto 564 de 2006), cada uno de los terrenos resultantes del loteo del predio o los predios materia de la licencia y los que fueron producto de la constitución del régimen de copropiedad o propiedad horizontal de la urbanización adelantada.

Los inmuebles objeto de la solicitud de licencia, a los que se refiere la norma indicada, repito, son los distinguidos en un principio con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Matrices que abarcan y delimitan toda el área materia del proyecto propuesto para aprobación. En este caso los identificados con los Folios de matrícula Inmobiliaria Matrices Nos. Nos. 50N – 20019852 (Lote L) y 50N – 20019853 (Lote M).

En cambio, los 47 nuevos predios originados en la constitución del régimen de propiedad horizontal del inmueble con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50N – 20469490, derivado el Folio de Matrícula Inmobiliaria Matriz No. 50N – 20019853, consisten en unidades resultantes de la aplicación de la primera licencia de urbanismo y del mencionado régimen de copropiedad, pero no son los inmuebles objeto de la solicitud que cobijan la totalidad del proyecto urbanístico presentado con la nueva petición, ni reflejan y demarcan el área bruta a desarrollar como existía antes de su transformación en virtud de la licencia de urbanismo primigenia.

(...)”.

En relación con este argumento debemos reiterar que al tratarse de una solicitud de nueva licencia para culminación de obras, se debían aportar nuevamente los documentos indicados en el artículo 18 del Decreto Nacional 564 de 2006, y los mismos debían ser valorados según las circunstancias al momento de radicación de la solicitud.

Es así como para el 9 de agosto de 2006, fecha de radicación de la nueva licencia, el inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50N – 20019853, objeto de la primera licencia de urbanismo, había sido loteado dando lugar a ocho nuevos predios, por lo que sobre el predio original no se podía aportar el pago del impuesto predial del año 2006, debiéndose acreditar el pago correspondiente a los predios derivados, de los cuales se aportaron las copias de la declaración con pago del impuesto predial, con excepción de la declaración del impuesto predial del inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50N – 20469490, el cual para el año 2006 se había constituido en propiedad horizontal.

En cuanto a este último inmueble, no se podía acreditar el pago del impuesto predial, ya que el lote de terreno sobre el cual se constituye la propiedad horizontal no es objeto del impuesto predial de manera separada, por lo tanto, se debía aportar el documento que acreditara el pago



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

de los inmuebles que constituyen la propiedad horizontal, aportando copia de las declaraciones de varios de los predios, pero no de la totalidad.

Ahora bien, era necesario que se aportaran los documentos que acreditan el pago del impuesto predial del año 2006 de los inmuebles que conforman la propiedad horizontal, porque el predio sobre el cual se constituyó dicha propiedad y los que con ella se conforman, son objeto de la solicitud de la segunda licencia de urbanismo, al encontrarse comprendidos dentro del globo de terreno sobre el cual recae la licencia revocada, dado que en la respectiva solicitud no se hizo ninguna exclusión de los mismos. En consecuencia, este argumento no está llamado a prosperar.

5.3. Pérdida de competencia de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007.

El recurrente manifiesta que la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación había perdido competencia para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, por las siguientes razones:

"(...)

*Como consta en el expediente y se afirma en el Considerando No. X. de la Resolución 0805 del 11 de octubre de 2.007, el recurso subsidiario de apelación interpuesto por la Personería Distrital contra la Licencia de Urbanización (para culminar obras) No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, fue recibido en la Secretaría Distrital de Planeación el **18 de julio de 2.007** (Número de Radicación 1 – 2007 – 29719), fecha en la que comenzó a correr el plazo legal para resolverlo. Por consiguiente, la Subsecretaría Jurídica de esa entidad debió notificar la decisión sobre dicho recurso, a más tardar **el 19 de septiembre de 2.007**, como lo ordena el inciso final de Artículo 65 de la ley 9ª de 1989, que reza:*

*"Contra los actos que otorguen una licencia o patente cabrán los recursos de la vía gubernativa que señala el Decreto – Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). **Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición del recurso sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso.**" (Sublíneas y negrillas ajenas al texto).*

*Sin embargo, la resolución impugnada se profirió **el 11 de octubre de 2.007** y se notificó con posterioridad a las partes interesadas, o sea por fuera del término de dos meses establecido en el inciso final del Artículo 65 de la ley 9ª de 1.989 y cuando ya la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación había perdido competencia para desatar el recurso subsidiario de apelación que condujo la revocatoria de la Licencia de Urbanismo No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007.*

El auto del 9 de agosto de 2007, mediante el cual la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación decretó pruebas para decidir el recurso subsidiario de apelación



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

interpuesto por el Delegado del Personero Distrital, es un acto improcedente, merced a que el Artículo 59 del Decreto Extraordinario 2150 de 1.995 estatuye que el recurso de apelación se resolverá de plano (sin alegaciones ni práctica de pruebas); En efecto esa norma puntualiza:

"Artículo 59. Recursos. Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias de urbanismo o construcción procederán los recursos de reposición y apelación. Este último se interpondrá para ante la oficina de planeación en su defecto para ante el alcalde distrital o municipal y deberá resolverse de plano." (Sublínea y negrilla ajena al texto).

Como no se pueden decretar pruebas con ocasión del recurso de apelación interpuesto contra una licencia urbanística, las ordenadas el 9 de agosto de 2.007, en el presente asunto, no tenían la virtud de extender el término de para decidir tal recurso, porque el Artículo 59 del Decreto Extraordinario 2150 de 1.995 (norma especial) excluye la aplicación de los Artículo 56 a 58 del Código Contencioso Administrativo (oportunidad, admisibilidad y término para la práctica de pruebas en el trámite del recurso de apelación), según se desprende del Artículo 1º, inciso segundo de éste.

Menos aún factible considerar como prueba, la emisión de un concepto técnico de una dependencia de la entidad encargada de resolver el recurso de apelación, porque si la misma cuenta en su planta de personal con funcionarios expertos o especializados para ilustrar su criterio, mal puede acudir a peritaciones o estimar como tales opiniones internas de aquellos, para decir asuntos que corresponden a las materias propias de las funciones de esa entidad.

(...)"

Con el fin de analizar los argumentos transcritos, es necesario iniciar el estudio, indicando que el segundo inciso del artículo 65 de la Ley 9ª de 1989, expresaba:

"(...)

Contra los actos que otorguen una licencia o patente cabrán los recursos de la vía gubernativa que señala el Decreto-Ley 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición del recurso sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso.

(...)"

Contenido normativo, que en materia de trámite y decisión sobre solicitudes de licencias de construcción y urbanismo, así como lo concerniente a la decisión de los recursos de la vía gubernativa interpuestos, indicaba que la competencia se radicaba en cabeza del respectivo municipio (entendido como la administración municipal, bien el alcalde, la oficina de planeación, o



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

el funcionario delegado por aquel) donde se ubicaba el predio objeto de la petición, tal como se concluye, de la simple lectura del artículo 63¹ de la Ley en cita.

Sin embargo y a propósito de la expedición del Decreto – Ley 2150 de 1995, la competencia para expedir licencias urbanísticas y resolver los recursos de la vía gubernativa, varió sustancialmente, tal como se pasa a explicar:

- En relación con la expedición de licencias urbanísticas, el artículo 49² del Decreto – Ley 2150 de 1995, estableció:

	Persona encargada de la expedición de licencias urbanísticas:
En municipios o distritos con población inferior a cien mil habitantes	El municipio o distrito, entendido este como la oficina de planeación.
En municipios o distritos con población superior a cien mil habitantes	El Curador Urbano.

- En relación con los recursos de reposición, es claro, por conocimiento básico de la teoría general del proceso y de la técnica de los recursos, que éstos, en todas las sedes (administrativa y jurisdiccional) y áreas del derecho, son resueltos por el funcionario que expide el acto o fallo

¹ "Artículo 63.- Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización y parcelación para construcción de inmuebles, de terrenos en las áreas urbanas, suburbanas y rurales de los municipios, se requiere permiso o licencia expedido por los municipios, áreas metropolitanas, del Distrito Especial de Bogotá o de la Intendencia de San Andrés y Providencia. El funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales, institucionales, administrativos y de servicios requerirá de licencia de uso y funcionamiento expedido por las mismas. Las entidades enumeradas en el inciso anterior tendrán un término máximo de noventa (90) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de otorgamiento de las licencias de urbanización y construcción y de cuarenta y cinco (45) días para las licencias de uso y funcionamiento contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos anteriores sin que la autoridad se hubiere pronunciado, las solicitudes de licencias se entenderán aprobadas en los términos solicitados pero en ningún caso en contravención a las normas que regulen la actividad. El plazo en el caso de las licencias de construcción podrá prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en los artículos 41 y 42 del Decreto-Ley 1 de 1984. ... La falta de pronunciamiento oportuno de los plazos previstos en el inciso anterior será causal de mala conducta para el funcionario competente".

² "Artículo 49.- Licencias de urbanismo y de construcción. Los municipios y distritos estarán obligados a expedir el plan de ordenamiento físico para el adecuado uso del suelo dentro de su jurisdicción, el cual incluirá los aspectos previstos en el artículo 34 del Decreto Nacional 1333 de 1986. ... Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización, parcelación para construcción de inmuebles y de terrenos en las áreas urbanas y rurales, se deberá obtener licencia de urbanismo o de construcción las cuales se expedirán con sujeción al plan de ordenamiento físico que para el adecuado uso del suelo y del espacio público, adopten los concejos distritales o municipales. A partir de los seis meses siguientes a la vigencia de este Decreto, los municipios y distritos con población superior a 100.000 habitantes deberán encargar la expedición de las licencias de urbanización y construcción a curadores urbanos, quienes estarán obligados a dar fe acerca del cumplimiento de las normas vigentes aplicables en cada caso particular y concreto. En los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, los alcaldes o secretarios de planeación serán los encargados de tramitar y expedir las licencias de urbanismo y construcción."



No 1055 28 DIC. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

impugnado; por ello la persona competente para resolver tal tipo de recursos, conforme a lo previsto en el artículo 59³ del Decreto – Ley 2150, era:

	Persona encargada de decidir los recursos de reposición interpuestos contra licencias urbanísticas:
En municipios o distritos con población inferior a cien mil habitantes	El municipio o distrito, entendido este como la oficina de planeación.
En municipios o distritos con población superior a cien mil habitantes	El Curador Urbano.

- En relación con los recursos de apelación, la competencia para su decisión conforme al artículo 59 ibídem se previó así:

	Persona encargada de decidir los recursos de apelación interpuestos contra licencias urbanísticas:
En municipios o distritos con población inferior a cien mil habitantes	El alcalde municipal o distrital.
En municipios o distritos con población superior a cien mil habitantes	La oficina de planeación o en su defecto, el alcalde municipal o distrital.

De la anterior exposición se observa, cómo a propósito del Decreto – Ley 2150 de 1995 y luego del sexto mes posterior a su puesta en vigencia⁴, los municipios y distritos con un número de habitantes mayor a cien mil, debían radicar la competencia para la expedición de las licencias, en los Curadores Urbanos, quienes conforme al artículo 50 ibídem son particulares encargados “... de estudiar, tramitar y expedir las Licencias de Urbanismo o de Construcción, ...”, atribución que pese a ser con claridad “... el ejercicio de una función pública, para la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación vigentes en el distrito o municipio, a través del otorgamiento de licencias de urbanización y construcción...”, implicó la necesidad de regular integralmente la solicitud y trámite de los recursos de reposición y apelación contra licencias urbanísticas, como en efecto lo hizo el artículo 59 de la norma en cita, derogando la

³ Artículo 59º.- *Recursos.* Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias de urbanismo o construcción procederán los recursos de reposición y apelación. Este último se interpondrá para ante la oficina de planeación o en su defecto para ante el alcalde distrital o municipal y deberá resolverse de plano.

⁴ El Decreto – Ley 2150 entró en vigencia a partir de su publicación la cual se realizó el 5 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial No. 42.137.



28 DIC. 2007

No 1055

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

normatividad hasta ese momento vigente, esto es, el segundo párrafo del artículo 65 de la Ley 9 de 1989, tal como a continuación se explica:

Al revisar los contenidos normativos entre el segundo inciso del artículo 65 de la Ley 9 de 1989 y el artículo 59 del Decreto Ley 2150 de 1995, tenemos:

Ley 9 de 1989	Decreto – Ley 2150 de 1995
<p>"Artículo 65°.-</p> <p>(...)</p> <p>Contra los actos que otorguen una licencia o patente cabrán los recursos de la vía gubernativa que señala el Decreto-Ley 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición del recurso sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso.</p> <p>(...)"</p>	<p>"Artículo 59°.- Recursos. Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias de urbanismo o construcción procederán los recursos de reposición y apelación. Este último se interpondrá para ante la oficina de planeación o en su defecto para ante el alcalde distrital o municipal y deberá resolverse de plano."</p>

De la simple comparación de las normas en cita, se observa cómo el artículo 59 del Decreto – Ley 2150 de 1995, suprimió, en materia de recursos de reposición y apelación, la frase "...Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso...", contenida en el segundo inciso del artículo 65 de la Ley 9 de 1989, constituyendo ello, una derogatoria tácita de lo allí señalado.

En efecto, el artículo 71 del Código Civil expresa que "... La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita... es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con la ley anterior...", norma que se ve complementada por el artículo 72 ibídem cuando expresa que "La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugnen contra las disposiciones de la nueva ley.", condiciones que se verifican en el sub exámine, toda vez que la frase contenida en la parte final del 2º inciso del artículo 69, no puede conciliarse con la nueva ley (Decreto – Ley 2150), ni con el C. C. A., conforme a los siguientes planteamientos:



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

a. El Decreto – Ley 2150 fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en la facultad otorgada por el Congreso de la República, en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, “*Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa*”, norma que facultó al Gobierno por el término de seis meses para expedir normas con fuerza de Ley, para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública.

b. El artículo 83 de la Ley 190 de 1995, señalaba expresamente:

“Artículo 83º.- De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.”(Negrillas y subrayas fuera de texto)

c. Los Decretos con fuerza de ley “... son aquellos que dicta el Presidente al asumir temporalmente una potestad legislativa que en principio corresponde al Congreso, ya sea durante estados de excepción o por expresa habilitación jurídica...”⁵(Negrillas y subrayas fuera de texto), lo que permite afirmar que el Decreto – Ley 2150 de 1995 tiene fuerza de ley y en consecuencia tiene la aptitud jurídica para derogar normas anteriores, como el inciso objeto de debate, contenido en la Ley 9 de 1989, máxime cuando con claridad es el propio numeral 1 del artículo 150 constitucional, el que expresa que mediante las leyes, se interpretan, reforman y derogan otras leyes, función asignada al Congreso, pero que se hace extensiva al Presidente cuando emite decretos con fuerza de ley, atributo que forma parte del concepto “potestad legislativa”⁶ que conforme lo ha indicado la Corte Constitucional⁷ “... implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición. Y es apenas obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior...”(Negrillas y subrayas fuera de texto).

d. La derogatoria tácita a la que aquí se alude, no deja asomo de dudas al tenor literal del artículo 3º de la Ley 153 de 1887, que al efecto expresa:

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL - Auto 010/99 - Referencia: Expediente D-2298 - Norma acusada: Artículo 16 del Decreto 1160 de 1989. - Actor: Alexander Claros Arenas - Magistrado Sustanciador: Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO. - Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

⁶ Denominado también, potestad regulatoria.

⁷ Sentencia C-302/99 - Referencia: Expediente D-2242 - Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del inciso primero del artículo 83 de la ley 443 de 1998 - Demandante: Ramiro Borja Avila - Magistrado ponente: CARLOS GAVIRIA DIAZ - Santafé de Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

"art. 3º- Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una nueva ley que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."(Negrillas y subrayas fuera de texto)

Previsión normativa, que permite concluir con mayor contundencia la derogatoria tácita de la que fue objeto el segundo inciso del artículo 65 de la Ley 9 de 1989, a propósito de la regulación integral, que en materia de recursos de reposición y apelación realizó el artículo 59 del Decreto - Ley 2150 de 1995.

e. Como elemento adicional a la derogatoria tácita del segundo inciso del artículo 65 de la Ley 9 de 1989⁸, realizada por el artículo 59 del Decreto - Ley 2150, resulta pertinente destacar además, que ella se ajusta a la limitación contenida en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, norma en que se fundamentó el Presidente de la República para la expedición del decreto con fuerza de ley sub exámine, consistente en que "... En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas.". De igual manera, la derogatoria de la última parte del segundo inciso del artículo 65 en cita, implicó, que el silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas tuviera idéntico alcance al previsto para todos los demás actos administrativos, en el artículo 60 del C. C. A., el cual ha sido claramente establecido y **limitado** por la jurisprudencia:

- Tal como lo ha señalado de forma reiterada y unidireccional, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado, como la de la Corte Constitucional, el silencio administrativo negativo en relación con las solicitudes realizadas en ejercicio del derecho de petición, y respecto de los recursos que en sede administrativa son interpuestos, solo implica pérdida de competencia para resolverlos (esto es para realizar un pronunciamiento de fondo y en derecho) por parte de la administración, **en un solo evento**, que es precisamente, el previsto en la parte final del inciso 3º del artículo 60 del C. C. A., en cuanto se "... haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁹...", ya que **"... la ocurrencia de la figura procesal del silencio administrativo negativo es independiente de la competencia de la administración para resolver el recurso interpuesto, la entidad tiene un término indefinido para hacerlo, a menos que la parte interesada haya acudido a la jurisdicción..."**¹⁰(Negrillas y subrayas fuera de texto).

- En ese mismo sentido se pronuncia la Corte Constitucional agregando además que "El eventual vicio o no de incompetencia que puede afectar la resolución extemporánea de un recurso de la vía gubernativa **es asunto que debe resolver el juez administrativo, como respuesta a una demanda de la parte interesada**, ... Mientras ello no suceda así, con intervención de la correspondiente sentencia, se estará en presencia de un acto administrativo revestido de la

⁸ "... Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso..."

⁹ La jurisprudencia del Consejo de Estado, reiterativamente ha considerado que en este contexto acudir a la jurisdicción implica "... una vez se ha demandado y se ha trabado la litis con la notificación del auto admisorio de la demanda..." (Ver entre otros pronunciamientos jurisprudenciales "... auto de fecha 13 de junio de 1997, expediente 12156. Sección Tercera; y sentencias de fechas 9 de abril de 1992, expediente 825 - 1320. Sección Primera, 5 de diciembre de 1994, expediente 5810 y 13 de febrero de 2003, expediente 12765, Sección Cuarta...". Código Contencioso Administrativo y Legislación Complementaria - Legis Editores S. A. - página 78 - 82.

¹⁰ Consejo de Estado - Sección Cuarta - Sentencia 13272 - Junio 17 de 2004 - Magistrado Ponente JUÁN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

*fuerza jurídica propia de las decisiones ejecutorias, en cuanto está amparado por la presunción de legalidad y es de obligatorio cumplimiento...*¹¹ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

- Continúa la Corte Constitucional su análisis señalando que "... (O)bserva la Sala que la figura del silencio administrativo está establecida por la ley en favor de quien ejerce el derecho de petición. Consiste en presumir la respuesta de la administración, por regla general en sentido negativo y excepcionalmente en el positivo, si expresamente así lo dispone la norma, cuando dentro de los términos legales, la entidad pública no se pronuncie. No quiere decir lo anterior que para el funcionario u organismo se extingue la obligación de resolver las peticiones formuladas, puesto que el inciso 3° del artículo 60 del C.C.A., prevé: "La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1° no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo..."¹² (Negrillas y subrayas fuera de texto), y agrega: "... La configuración del silencio administrativo negativo tiene por objeto darle al peticionario la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del contencioso administrativo para demandar el acto presunto. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad y menos aún que la propia administración se ampare en su silencio no solo para no dar en definitiva respuesta sino para considerar que el acto está en firme y proceder a ejecutarlo, porque sería una burla a los derechos de petición y debido proceso consagrados en los artículos 23 y 29 de la Constitución Política"¹³ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

- En otro aparte jurisprudencial la Corte Constitucional, mantiene su línea señalando al efecto que "... De lo anterior se desprende que las acciones contencioso administrativas también podrán interponerse contra aquellos actos, pues no se considera el acto ficto como la pérdida de la capacidad de decidir del Estado, sino como un verdadero acto que sólo cumple sus efectos al momento en que el particular lo esgrime contra la administración, bien sea ejerciendo los recursos en vía gubernativa, o proponiendo las acciones judiciales pertinentes que prevé el régimen contencioso administrativo. ... En igual sentido, como quedó visto anteriormente, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el silencio administrativo negativo no es respuesta adecuada para el Derecho de Petición y en consecuencia, no se excusa a la Administración de resolver las peticiones presentadas con fundamento en dicho derecho constitucional, ni se la exime de responsabilidad frente a los ciudadanos para garantizar que la actividad de la Administración Pública se desarrolle con los postulados de eficiencia, eficacia, publicidad, economía y celeridad consagradas en el artículo 209 de la Carta."¹⁴ (Negrillas y subrayas fuera de texto)

¹¹ Sentencia C-567/03 - Referencia: expediente D-4394 - Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3° parcial del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo - Actora: Luz Dary Casallas Suárez - Magistrado Ponente: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS - Quince (15) de julio de dos mil tres (2003).

¹² La sentencia citada en el pie de página anterior, transcribe el señalamiento realizado por el Consejo de Estado del 26 de abril de 2002 M.P. María Inés Ortiz Barbosa Radicación 23001-23-31-000-1999-1154-01(12327)

¹³ Op. Cit. Pie de página 7 de esta Resolución

¹⁴ Sentencia C- 339/96 M.P. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

Conforme a los anteriores referentes jurisprudenciales, se hace aún más notoria la clara derogatoria tácita que del segundo inciso del artículo 65 de la Ley 9 de 1989, fue realizada mediante el artículo 59 del Decreto - Ley 2150 de 1995.

f. ~~Luego de la regulación que en materia de recursos de reposición y apelación contra licencias urbanísticas, realizó el Decreto - Ley 2150, fue expedida la Ley 388 de 1997, norma que en el capítulo XI, hizo provisiones normativas en cuanto a las licencias y sanciones urbanísticas, sin hacer mención alguna (y en consecuencia sin regular) el tema de los recursos, manteniendo la previsión establecida en la primera de las normas aquí citadas¹⁵.~~

g. Con posterioridad a la expedición del Decreto - Ley 2150 de 1995 y a la Ley 388 de 1997, se han expedido, en diferentes momentos, varios decretos, todos ellos reglamentarios de lo regulado en las leyes¹⁶ transcritas, en los que el Presidente de la República en ejercicio de la potestad constitucional que le es propia y "...que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley..."¹⁷, se ha ocupado de reglamentar lo referente al trámite de los actos administrativos que resuelven los recursos de la vía gubernativa relacionados con las licencias urbanísticas.

De igual forma no debe perderse de vista que los decretos reglamentarios expedidos por el Presidente de la República, se fundamentan en esa facultad o potestad que es ejercida "... en cualquier momento, con la restricción que le impone la Carta consistente en que no es posible modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento es lograr el cumplimiento y efectividad de la ley. No puede el Presidente, so pretexto de reglamentar la ley, introducirle mutaciones o alteraciones que desvirtúan la voluntad del legislador, y a la vez, no puede el legislador condicionar el ejercicio de la potestad reglamentaria..."¹⁸ (Negrillas y subrayas fuera de texto). Es así como en esa materia específica¹⁹ (que bien se aclaró, es un tema del que solo se ocupó en su regulación el Decreto - Ley 2150 y no la Ley 388 de 1997), se expidieron los siguientes reglamentarios que expresan:

- El Decreto Nacional 1052 de 1998 "Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a licencias de construcción y urbanismo, al ejercicio de la curaduría urbana, y las sanciones urbanísticas."

"Artículo 23°.- Vía gubernativa, revocatoria directa y acciones. Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias procederán los recursos de la vía gubernativa, la

¹⁵ Debe indicarse que la Ley 388 de 1997, no derogó tácitamente el artículo 59 del Decreto - Ley 2150, por el hecho de no regular el tema (ni siquiera se pronuncia en relación con este), así como tampoco lo derogó expresamente, toda vez que en el artículo 138 de la Ley 388, el cual "...deroga expresamente los artículos 50, 51, 52, 53, 54, 56 y 57 del Decreto-Ley 2150 de 1995...", no se hace mención al artículo 59 del Decreto - Ley 2150 de 1995.

¹⁶ La primera de ellas, esto es, el Decreto - Ley 2150 de 1995, un decreto con fuerza material de Ley, conforme se explicó en párrafos antecedentes.

¹⁷ Sentencia 302 de 1999 - Corte Constitucional.

¹⁸ Sentencia 509 de 1999 - Corte Constitucional.

¹⁹ Trámite y expedición de actos administrativos que resuelven los recursos de la vía gubernativa relacionados con licencias urbanísticas



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

revocatoria directa y las acciones establecidas en el Código Contencioso Administrativo. (Negrillas y subrayas fuera de texto)

- El Decreto Nacional 1600 de 2005 "*Por el cual se reglamentan las disposiciones sobre licencias urbanísticas, reconocimiento de edificaciones y legalización de asentamientos humanos.*", norma que en el artículo 78²⁰, derogó expresamente el contenido del artículo 23 del Decreto Nacional 1052 de 1998:

"Artículo 35. Recursos en la vía gubernativa. Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias procederán los recursos de reposición y apelación:

1. El de reposición, ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital que lo expidió, para que lo aclare, modifique o revoque.
2. El de apelación, ante la oficina de planeación o en su defecto ante el alcalde municipal, para que lo aclare, modifique o revoque.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

Parágrafo. Los recursos de reposición y apelación deberán presentarse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo. (Negrillas y subrayas fuera de texto)

- En la actualidad el Decreto Nacional 564 de 2006 "*Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, y se expiden otras disposiciones*", norma que en el artículo 136²¹ derogó expresamente el contenido del artículo 35 del Decreto Nacional 1600 de 2005:

"Artículo 36. Recursos en la vía gubernativa. Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias procederán los recursos de reposición y apelación:

1. El de reposición, ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital que lo expidió, para que lo aclare, modifique o revoque.
2. El de apelación, ante la oficina de planeación o en su defecto ante el alcalde municipal, para que lo aclare, modifique o revoque. El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

²⁰ "Artículo 78. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 1° al 34, 64, 78, 79 y 82 al 89 del Decreto 1052 de 1998, los artículos 20, 21, 23 y 24 del Decreto 1504 de 1998, el Decreto 796 de 1999 y el Decreto 1379 de 2002." (Negrillas y subrayas fuera de texto)

²¹ "Artículo 136. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 35 a 74, 80 y 81 del Decreto 1052 de 1998, los Decretos 089 y 1347 de 2001, el Decreto 047 de 2002 y el Decreto 1600 de 2005, salvo lo dispuesto en el inciso primero de su artículo 57 y modifica y adiciona los párrafos de dicho artículo." (Negrillas y subrayas fuera de texto)



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

Parágrafo. Los recursos de reposición y apelación deberán presentarse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo."

Las disposiciones transcritas, al desarrollar el tema de los recursos de la vía gubernativa, coinciden en remitir en cuanto a su tratamiento y decisión a "... los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo...", ordenamiento que en relación con la configuración del silencio administrativo y los efectos jurídicos de éste, respecto de los recursos de reposición y/o apelación, expresa:

"ARTÍCULO 60. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo."*(Negrillas y subrayas fuera de texto)*

Norma que si bien es cierto, dispone, como lo indica la Apoderada "... que transcurridos dos meses desde la interposición del recurso contra el acto administrativo sin que se hubiere notificado decisión alguna, se entenderá que ha surgido una decisión negativa ficta o presunta. ...", no puede decirse de ella "... que... concluye en idéntico sentido que la norma especializada de Ley de reforma Urbana...", toda vez que como se demostró en el literal e. precedente, aunque las dos normas señalan la ocurrencia del silencio administrativo negativo por no contestar en el término indicado, el C. C. A. no le adiciona como efecto, la pérdida de competencia por el solo transcurso del tiempo²², como si lo hacía el tácitamente derogado inciso segundo del artículo 65 de la Ley 9 de 1989.

h. Tal como se indicó al inicio de los presentes razonamientos, el Decreto – Ley 2150 de 1995 reguló que en municipios o distritos con una población mayor a cien mil habitantes, el encargado de la expedición de licencias urbanísticas ya no fuera un servidor público del municipio (el alcalde o el jefe de la oficina de planeación), sino que en ejercicio de la denominada descentralización por colaboración, fueran los particulares revestidos de esa función pública, a quienes denominó Curadores Urbanos.

El surgimiento de la figura del Curador Urbano, implicó un rompimiento en cuanto a la manera en que hasta ese momento se expedían las licencias urbanísticas y se tramitaban y decidían los recursos de la vía gubernativa, ya que a partir de entonces, se asignó esa competencia para otorgarlas y por tanto para resolver la reposición, a los Curadores Urbanos²³, mientras que a la

²² Esta norma advierte que la administración pierde competencia para decidir tan solo de haberse acudido a la jurisdicción, lo que es complementado por la jurisprudencia, en el sentido de que tal incompetencia ocurre efectivamente una vez se ha notificado a la administración del auto admisorio de la demanda.

²³ Labor que hasta ese momento se tramitaba totalmente al interior de la propia administración distrital.



Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 – 4 – 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

administración municipal o distrital²⁴ se le definió la de tramitar y decidir los recursos de apelación²⁵ y consecuentemente los de queja. De esa manera, en materia de recursos, la normativa pasó de un control jerárquico, a un control funcional, el cual resulta más complejo en su articulación.

La nueva figura impuso de manera perentoria una nueva e integral regulación del procedimiento, como en efecto sucedió a propósito de lo previsto en el Decreto – Ley 2150, el cual, como se ha demostrado en precedencia derogó el segundo inciso del artículo 65 de la Ley 9 de 1989, codificación que junto con las normas reglamentarias del trámite y expedición de licencias urbanísticas tiene como fundamento no solo este Decreto – Ley sino la Ley 388 de 1997 y las normas que en materia de recursos prescribe actualmente el C. C. A., lo que da lugar a concluir que, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 del C. C. A., la administración (en este evento, la Subsecretaría Jurídica de la SDP) no pierda competencia para decidir una apelación luego de transcurrido el término previsto para ello (genéricamente es de dos meses), salvo que, el o los interesados en el trámite, hayan acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo²⁶.

El nuevo escenario en materia de autoridades competentes para expedir licencias urbanísticas y los actos administrativos que deciden los recursos de apelación (y de queja) contra ellas interpuestos, también generó que los tiempos en el envío y trámite de estos últimos, puedan ser mayores, no solo por el hecho que implica el traslado de los expedientes, sino porque como sucede en el Distrito Capital, la SDP al momento de recibir el recurso, debe pronunciarse sobre los asuntos que al no haberse surtido a su interior²⁷, hasta el momento en que le son enviados para decidir los recursos de su competencia le resultan ajenos y desconocidos, debiendo entonces, proceder a una revisión exhaustiva de todo el expediente, lo que requiere un mayor trabajo de análisis, soportado en pruebas y conceptos de orden eminentemente técnicos.

En el presente caso, la decisión adoptada por este Despacho, el 11 de octubre de 2007, mediante la Resolución No. 0805, se realizó en un término mayor a dos meses, en consideración a los siguientes factores:

- Conforme lo indica el artículo 56 del C. C. A., los recursos (aquí apelación interpuesta), deben resolverse de plano a menos que en relación con las apelaciones “...se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.”, como en efecto ocurrió en el sub exámine, toda vez que debido a la naturaleza de algunas de las objeciones y los argumentos planteados en el recurso subsidiario de apelación, se requería análisis de las dependencias técnicas de esta Entidad, por lo que el 9 de agosto de 2007, mediante memorando con número de radicación 3 – 2007 – 06110 se solicitó a la Dirección de Planes Parciales pronunciamiento en ese sentido, lo cual derivó en la emisión de la referida

²⁴ El jefe de la oficina de planeación o en su defecto el alcalde.

²⁵ Así como los de queja.

²⁶ La jurisprudencia del Consejo de Estado señala que acudir a la jurisdicción implica que la entidad pública haya sido notificada del auto admisorio de la demanda.

²⁷ Los Curadores son autónomos en el ejercicio de su labor.



Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

experticia, mediante memorando 3 - 2007 - 06467 del 22 de agosto de 2007, el cual requirió solicitud de aclaración, tendiente a su complementación, petición realizada mediante memorando 3 - 2007 - 06610 del 27 de agosto de 2007, y que fue objeto de respuesta mediante el memorando aclaratorio 3 - 2007 - 06854 del 3 de septiembre de 2007.

- Tal como se indicó en el párrafo precedente, este Despacho ordenó la práctica de la prueba técnica solicitada, señaló como máximo término para el efecto el de 30 días, cumpliendo con ello el señalamiento previsto por el artículo 58 del C. C. A., en el que se indica como único requisito para proceder a determinar una práctica de pruebas, que en el acto (auto, oficio, memorando) que la ordene, se indique con toda precisión el término para ello previsto.

- Ahora bien, aunque el artículo 58 del C. C. A., establece que el plazo máximo para practicar las pruebas es de treinta días hábiles, no implica que pasado ese término si la prueba técnica no se ha realizado, la administración deba proceder a declararla "desierta" o a decidir de fondo, toda vez que: i. Solo se pierde competencia para decidir de fondo en caso de que se haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que en el presente evento no ocurrió y, ii. Conforme lo señala el artículo 59 del C. C.A. una decisión definitiva, deberá ser motivada y resolver todas las cuestiones que hayan sido planteadas y las que aparezcan con motivo del recurso, por lo que si se hubiera adoptado sin un análisis tanto técnico como jurídico serio, razonado, integral y juicioso como el que generó la expedición de la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, se habría incurrido en inobservancia de los principios de la función pública²⁸ con una providencia deficiente o falsamente motivada.

Conforme al análisis contenido en los literales a. a h. precedentes, es dable afirmar que esta Subsecretaría sí tenía la competencia para pronunciarse de fondo sobre la licencia hoy revocada, y en consecuencia para verificar las ilegalidades que derivaron en el pronunciamiento impugnado, toda vez que, inclusive ni a la fecha, ha sido notificada de auto admisorio de la demanda en ejercicio de una acción que pretenda enervar en sede contencioso - administrativa la configuración del pretendido acto presunto.

Finalmente, debemos manifestar que el informe técnico emitido por un servidor público es un medio de prueba admisible y valido en el ordenamiento jurídico colombiano, tanto así que la procedencia de la misma se encuentra recogida en el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, y en virtud del artículo 57 del Código Contencioso Administrativo, su práctica es procedente dentro de los trámites administrativos; teniendo la facultad el funcionario competente en el trámite del recurso de apelación y con el objeto de fundamentar su decisión, de solicitar la expedición de un informe técnico a la dependencia especializada, independientemente de que esta sea parte de la misma entidad, práctica que suspende el término para decidir, ya que la misma norma contempla un término de 30 días hábiles para llevar a cabo dichas pruebas, perdiendo de esta manera el sustento argumentativo del apoderado.

²⁸ Previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y 3° del C. C. A.



No 1055 28 DIC. 2007

Continuación de la Resolución No. _____

Por la cual se resuelven los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007, expedida por la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, mediante la cual se decidió el recurso de apelación elevado contra la Resolución No. RES 07 - 4 - 0218 del 20 de febrero de 2007, emitida por la Curadora Urbana No. 4 de Bogotá D. C.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: No acceder a las pretensiones formuladas en el recurso de reposición interpuesto por el doctor **JORGE PABLO CHALELA ROMANO**, identificado con la cédula de ciudadanía número 13.361.594, en calidad de apoderado, según el poder aportado, de la **FIDUCIARIA DAVIVIENDA S. A.** En consecuencia, se confirma la decisión contenida en la Resolución No. 0805 del 11 de octubre de 2007 emitida por esta Subsecretaría.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar personalmente el contenido de esta Resolución al doctor **LUIS ARMANDO PALOMÁ BERNAL**, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.383.745 de esta ciudad, delegado de la Personería de Bogotá D. C., informándole que contra ella no procede ningún recurso en la vía gubernativa.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar personalmente el contenido de esta providencia al doctor **JORGE PABLO CHALELA ROMANO**, identificado con la cédula de ciudadanía número 13.361.594, en calidad de apoderado, según el poder aportado, de la **FIDUCIARIA DAVIVIENDA S. A.**

ARTÍCULO CUARTO: Rechazar por improcedente el recurso de apelación elevado por el doctor **JORGE PABLO CHALELA ROMANO**, identificado con la cédula de ciudadanía número 13.361.594.

Dada en Bogotá D. C. a los

28 DIC. 2007

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CLARA DEL PILAR GINER GARCÍA

Directora de Defensa Judicial con asignación de funciones
de Subsecretaría Jurídica

Revisó: Juan de Jesús Vega Fandiño.
Proyectó: Javier H. López Medina.