

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Libertad y Orden

**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

**PROCESO No.:** 11001334100320130027403  
**ACCIÓN:** NULIDAD SIMPLE  
**DEMANDANTE:** JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
**DEMANDADO:** DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
**ASUNTO:** SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

**MAGISTRADO PONENTE:  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de nueve (9) de junio dos mil diecisiete (2017) proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**SENTIDO DE LA DECISIÓN**

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, por las razones que pasan a exponerse a continuación.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C, mediante apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del DISTRITO CAPITAL y el CURADOR URBANO No. 2, en la cual formularon las siguientes pretensiones:

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

“1. Que se declare la Nulidad de la Modificación de la Licencia de Construcción No. LC-12-3-0060, dentro del expediente 12-2-1745, expedida por el Arq. Germán Moreno Galindo, CURADOR URBANO No. 2. de la ciudad de Bogotá, D. C.

2. Que se declare la Nulidad de la Resolución No. RES 13-2-0599 de 28 de mayo de 2013, expedida por el mismo Arq. Germán Moreno Galindo, CURADOR URBANO No. 2. de la ciudad de Bogotá, D. C. al resolver el recurso de reposición interpuesto.

3. Que se declare la Nulidad de la Resolución No. 0833 de 23 de julio de 2013, expedida por la Subsecretaria Jurídica (E) de la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, al resolver el recurso de apelación interpuesto.

4. Que si los accionados se oponen a las pretensiones de este medio de control se les condene en costas y agencias en derecho.”

## 1.1. HECHOS

Los hechos, fundamento de las anteriores pretensiones, son los siguientes:

1°. Mediante Resolución No. 1097 de 10 de diciembre de 1996, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital aprobó el proyecto urbanístico de la Urbanización ‘El Mirador de Suba’, solicitado por Inversiones La Cartuja Ltda. y estableció un plazo de 24 meses para la ejecución de las obras de urbanismo.

2°. El día 30 de diciembre de 1998, mediante Resolución No. CU2-98328, la Curaduría Urbana No. 2 concedió una primera prórroga por 12 meses adicionales al plazo establecido inicialmente para la ejecución de las obras de urbanismo.

3°. El día 26 de abril de 2000, mediante Resolución No. CU2-2000-083 la CURADURÍA URBANA No. 2 concedió una segunda prórroga por otros 12 meses más, para la terminación de las obras de urbanismo, con base en el Decreto 297 de 1999.

4°. El día 31 de diciembre de 2001, mediante Resolución No. CU2-2001310, la Curaduría Urbana No. 2 concedió una nueva Licencia de Urbanización para la Urbanización ‘El Mirador de Suba’ para terminar las obras de urbanismo, y le otorgó un

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

plazo para su culminación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 1052 de 1998.

5°. El día 15 de junio de 2004, mediante Resolución No. RES 04-2-200, la Curaduría Urbana No. 2 concedió una prórroga por 12 meses adicionales al plazo establecido inicialmente para la culminación de las obras de urbanismo, el cual se vencía el 16 de julio de 2005.

6°. El día 11 de julio de 2005, Inversiones La Cartuja Ltda. presentó una primera solicitud de licencia de construcción para 'El Mirador de Suba' ante la Curaduría Urbana No. 2, con el expediente No. 052-0898.

7°. El día 16 de agosto de 2005, (Bajo la vigencia del Decreto 190 de 2004 - POT) Inversiones La Cartuja Ltda. radicó ante la Curaduría Urbana No. 2 una solicitud de Licencia de Urbanismo para el mismo proyecto y en el mismo predio, con el expediente No. 05-2-1090, dado que ya se le habían vencido los plazos de las dos (2) licencias de urbanismo anteriores y las obras no se habían ejecutado en su totalidad.

8°. En Auto 05-2-0047 de 5 de diciembre de 2005, la Curaduría Urbana No. 2 ordenó el archivo del expediente No. 05-20898, correspondiente a la solicitud de Licencia de Construcción, por vencimiento del plazo fijado a Inversiones La Cartuja Ltda. para cumplir con las observaciones y correcciones.

9°. El día 21 de diciembre de 2005, Inversiones La Cartuja Ltda. radicó, esta vez, ante la Curaduría Urbana No. 5 una segunda solicitud de Licencia de Construcción para el mismo proyecto y en el mismo predio, con el expediente No. 05-5-2317.

10°. El día 10 de mayo de 2006, mediante Resolución No. 06-2-0133, la Curaduría Urbana No. 2 negó la solicitud de Licencia de Urbanismo para el mismo proyecto y en el mismo predio, expediente No. 05-2-1090, para la terminación de las obras de urbanismo faltantes, teniendo en cuenta que no se aportó el estudio de riesgo por

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

remoción en masa ya que la Dirección de Atención y Prevención de Emergencias del Distrito Capital no aprobó los estudios presentados.

11°. El día 17 de julio de 2006, Inversiones La Cartuja Ltda. presentó ante la Curaduría Urbana No. 5 un DESISTIMIENTO a la solicitud de LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN dentro del expediente No. 05-5-2317.

12°. El día 4 de agosto de 2006, Inversiones La Cartuja Ltda. radicó ante la Curaduría Urbana No. 5 una tercera solicitud de Licencia de Construcción para el mismo proyecto y en el mismo predio, expediente No. 06-5-1768, la cual fue desistida el día 8 de febrero de 2007.

13°. El día 9 de septiembre de 2008, OIKOS Sociedad de Inversiones S.A. radicó ante la Curaduría Urbana No. 5 una solicitud de modificación proyecto urbanístico y licencia de construcción para el mismo proyecto y en el mismo predio, expediente No. 08-5-2479. Cuarta solicitud de Licencia de Construcción.

14°. El día 7 de noviembre de 2008, mediante Resolución No. 08-5-2208, la Curaduría Urbana No. 5 modificó el proyecto urbanístico y concedió Licencia de Construcción para 'El Mirador de Suba' por un término de vigencia de 24 meses, prorrogables por un periodo adicional de 12 meses.

15°. El día 15 de diciembre de 2010, mediante Resolución No. 10-5-0778, la Curaduría Urbana No. 5 concedió una prórroga de 12 meses a la Resolución No. 05-5-2208.

16°. El día 3 de noviembre de 2011, Inversiones La Cartuja Ltda. radicó ante la Curaduría Urbana No. 3 una solicitud de LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN de obra nueva, la cual le fue concedida el día 16 de enero de 2012 mediante Licencia de Construcción No. LC 12-3-0060 para la construcción de la sala de ventas de 'Cerros de Sotileza'.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

17°. El día 18 de septiembre de 2012, Inversiones La Cartuja Ltda. radicó ante la Curaduría Urbana No. 2 una solicitud de modificación Licencia (vigente) de Construcción para Obra Nueva, Ampliación, Modificación, para el mismo proyecto y en el mismo predio, expediente No. 012-2-1745.

18°. El día 14 de marzo de 2013 el Arq. Germán Moreno Galindo, Curador Urbano No. 2. de la ciudad de Bogotá, D. C., otorgó la Modificación de Licencia de Construcción para Obra Nueva, Ampliación, Modificación, Demolición Total, para el mismo proyecto y en el mismo predio, expediente No. 012-2-1745.

19° El día 9 de abril de 2013 el suscrito Carlos Eduardo Linares López, quien ya se había hecho parte dentro del trámite administrativo obrando como apoderado de la accionante SOCIEDAD JH TRUJILLO S. EN C., interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Modificación de la Licencia de Construcción LC 12-3-0060 de 14 de marzo de 2013.

## **1.2. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

La demandante considera que con la actuación de la demandada se violaron las siguientes disposiciones normativas:

### **Constitucionales:**

- Artículos 2, 4, 6, 13, 29, 58, 79, 80 y 209 de la Constitución Política.

### **Legales y Reglamentarias:**

- Ley 388 de 1997 y sus modificaciones
- Decreto Ley 1469 de 2010

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

- Decreto 190 de 2004 –compilatorio de los Decreto Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003-
- Decreto 2181 de 2006, Decreto 436 de 2006 y
- Decreto 175 de 2006 y sus modificaciones

**Cargo Único: Violación de las normas en que debió fundarse el acto administrativo demandado.**

Concedor el demandante, que los actos administrativos demandados por ser de contenido particular solo pueden ser demandados en acción de nulidad simple para realizar control abstracto de legalidad, ha señalado que los mismos contravienen las disposiciones de orden territorial que regulan el uso del suelo.

Sobre el concepto de la violación, en la medida de la necesidad, se hará referencia al resolver el recurso de apelación.

### **1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **1º. Constructora Cerros de Sutileza SA**

El Liquidador de Inversiones La Cartuja indicó que la empresa fue liquidada, siendo que los derechos fueron asumidos por Constructora Cerros de Sutileza SAS, empresa que contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma (folios 285 a 388 del expediente).

#### **2º. Distrito Capital**

A través de apoderado judicial, la parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda, indicando que los actos administrativos demandados fueron expedidos conforme a derecho (folios 395 a 413 del expediente)

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

#### **1.4. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

En sentencia de nueve (9) de junio dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., se negaron las pretensiones de la demanda (fls. 122 a 130 del expediente), por cuanto no se probó la causal de nulidad formulada por la parte demandante.

El a quo encontró probado que, a la solicitud de modificación de licencia de construcción no le eran aplicables las normas del POT sino las normas vigentes al momento en que se consolidó el desarrollo urbanístico, por así estar dispuesto en el propio POT. En este caso, ese derecho se consolidó con la Resolución 08-5-2208 del 7 de noviembre del 2008 razón, por la cual, la solicitud de modificación de la licencia estaba sometida a las reglas previstas en el artículo 7 del Decreto 1469 de 2010.

En cuanto a los efectos del desistimiento, el a quo indicó que el artículo 37 del Decreto 1469 del 2010 traía consigo la renuncia al derecho, o impedía la presentación de una modificación de la licencia.

## **2. SEGUNDA INSTANCIA**

La parte demandante, dentro del término oportuno interpuso y sustentó el recurso de apelación en contra de la sentencia en mención.

### **2.1. LA IMPUGNACIÓN**

La parte demandante fundamentó su inconformidad con la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante escrito de 27 de junio de 2017 (fls. 648 a 653 del expediente), solicitando sea revocada. Reclama el demandante que:

1º. El predio no tiene tratamiento de consolidación urbanística.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

2°. El predio tiene tratamiento de desarrollo, y por lo tanto sometido al POT.

3°. El a quo desconoció el material probatorio, especialmente contenido en el Informe Consolidado de la Localización del Predio CI 128B 79a 03 del Sistema de Información de Norma Urbana y Plan de Ordenamiento Territorial SINUPOT

4°. El predio tiene calificación correspondiente artículo 4° código 25 de la UPZ 24 Niza y, por lo tanto, sometido a las reglas señaladas por los artículos 349, 351 y 362 del Decreto 190 de 1994 POT.

## **2.2. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

Con auto de 21 de septiembre de 2017 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte actora.<sup>1</sup>

Con auto de 6 de octubre del 2017 se declaró innecesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado por el término común de diez (10) días a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.<sup>2</sup>

## **2.3. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

### **2.3.1. Del demandante**

En escrito radicado el 9 de septiembre de 2019 (fls. 59 a 61 cuaderno de apelación), insiste que en el caso sometido a examen no se dio validez a los medios de prueba que demuestran que el predio está sometido al POT.

La calificación del predio como de desarrollo está publicada en la página del SINUPOT

<sup>1</sup> Folio 5 cuaderno de segunda instancia

<sup>2</sup> Folio 10 cuaderno de segunda instancia

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

### **2.3.2. Del Distrito Capital**

Señala la autoridad demandada que no es cierto que al lote que está en tratamiento de desarrollo urbanístico se le aplique la UPZ y el POT, por las siguientes razones:

- 1°. La UPZ no modifica el POT (artículos 45 y 49 POT)
- 2°. El “tratamiento urbanístico de desarrollo” no es aplicable a áreas con desarrollo urbano anterior, como sucede en este caso.
- 3°. El predio ya estaba urbanizado y corresponde al tratamiento urbanístico de consolidación vigente en el momento del desarrollo, lo que hace imposible que se apliquen otras disposiciones (art. 361, 366 y 369, 478 del POT). Decreto Reglamentario POT 327 de 2004, art. 3°.
- 4°. La cartografía no sustituye el articulado del POT
- 5°. El SINUPOT es una herramienta de ayuda, que se encuentra sometida a las reglas del POT a las cuales se invita a consultar, como se informa en su contenido.

Solicita, entonces, que se confirme la sentencia.

### **2.3.3. De la Constructora Cerros de SotilezaSAS**

- 1°. El SINUPOT constituye una herramienta de información. No es una norma jurídica. No puede reclamarse la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento de una información de carácter público. El sistema no sustituye el POT
- 2°. Los actos administrativos demandados se encuentran amparados en las normas transitorias del POT.
- 3°. Los actos demandados se encuentran expedidos conforme a la ley.

### **2.4. Concepto del Ministerio Público**

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

En silencio

### 3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### 3.1. COMPETENCIA

Al tenor del artículo 153 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, es el Tribunal el competente para resolver el recurso de alzada propuesto.

Sin embargo, se recuerda que el trámite del recurso de apelación limita el pronunciamiento de la segunda instancia exclusivamente a lo que es materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>4</sup>, por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>. Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación delimitan la competencia funcional del juez de segunda instancia.

#### 3.2. EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

<sup>3</sup> **Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

<sup>4</sup> **Artículo 328. Competencia del superior.**

El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

<sup>5</sup> **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

¿Son nulos los actos administrativos demandados al estar sometidos a las reglas del POT?

### 3.3. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO:

No. Ha sido el legislador, conforme al principio de libertad de configuración, quien ha determinado la procedencia de la acción de nulidad simple, contra actos administrativos que reconocen licencias de construcción, pero siempre que su propósito no sea otro que el de realizar un control abstracto de legalidad, esto es, el sometimiento de la actuación a las normas especiales que regulan el ordenamiento urbano en cada municipio.

El Consejo de Estado, precisa:

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) agosto de dos mil catorce (2014)

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

REF: Expediente 76001-23-31-000-2004-02807-01

Asunto: apelación sentencia de 19 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Actor: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

(...)

Sobre el ejercicio de la acción de nulidad respecto de actos de contenido particular y concreto ha dicho la Sala Plena de esta Corporación

"Estima la Sala que además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte,

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación".

En la sentencia C-426 de 29 de mayo de 2002, la Corte Constitucional consideró que en aras de garantizar el restablecimiento de la legalidad en abstracto, procede la acción de nulidad contra actos de contenido particular, al precisar:

"Bajo este entendido, consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros (...)".

De otra parte, la Constitución Política garantiza la prevalencia del interés general sobre el particular y al respecto ha señalado la Corte Constitucional la necesidad de armonizar éste con los intereses individuales en caso de conflicto, al precisar:

"Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución ."

Frente al caso en estudio, la Sala considera que si bien la Licencia de Construcción es un acto de contenido particular y concreto en cuanto genera efectos vinculantes a particulares determinados pero si con su expedición se afecta el ordenamiento jurídico en abstracto, resulta viable promover la acción de simple nulidad con miras a establecer si se ajustó a las disposiciones urbanísticas previstas por el Plan de Ordenamiento Territorial, con miras a garantizar el interés general.

Como la demanda ha sido admitida y tramitada para la preservación en abstracto, del ordenamiento jurídico urbano del orden distrital, será del caso realizar el pronunciamiento de fondo.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

### **3.4. Del caso en concreto**

La controversia objeto del presente proceso gira en torno a verificar, lo siguiente:

#### **3.4.1. Individualización de los actos administrativos demandados.**

1°. Modificación de la Licencia de Construcción No. LC-12-3-0060, dentro del expediente 12-2-1745, expedida por el Arq. Germán Moreno Galindo, CURADOR URBANO No. 2. de la ciudad de Bogotá.

2°. Resolución No. RES 13-2-0599 de 28 de mayo de 2013, expedida por el mismo Arq. Germán Moreno Galindo, CURADUROR URBANO No. 2

3°. Resolución No. 0833 de 23 de julio de 2013, expedida por la Subsecretaria Jurídica (E) de la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

#### **3.4.2. Régimen Jurídico al que se encuentran sometidos los actos administrativos demandados.**

Tal como se puede observar, la Licencia de Construcción No. LC-12-3-0060 se presenta como una modificación de una licencia anterior y, por lo tanto, sometida al régimen de transición, como lo indica el acto administrativo demandado.

Señala el actor que la licencia no constituye modificación, pues las dos fueron desistidas.

Al resolver el recurso de apelación en sede administrativa, en el acto administrativo demandado, la Secretaría de Planeación aclara el régimen jurídico aplicable a la actuación administrativa objeto de controversia, la misma que está sometida a las reglas previstas en el Decreto 01 de 1984.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Sobre el régimen jurídico aplicable a la Licencia, dice el acto demandado:

“La Dirección de Norma Urbana de la SDP en el concepto técnico expedido el 2 de julio de 2013 con el radicado No. 3 201306034 indicó "Una vez consultado el sistema de información de la Secretaría, se pudo establecer que el predio objeto del recurso subsidiario de apelación, se encuentra localizado en la UPZ 24, Niza, Sector Normativo 25, Subsector de Usos y de subsector de Edificabilidad único, **Tratamiento de Desarrollo**, Área de Actividad Urbana Integral, Zona Residencial, reglamentada mediante Decreto Distrital 175 del 31 de mayo de 2006", por lo que el predio objeto del permiso urbanístico que se impugna, **estaría** sujeto a la reglamentación de Tratamiento de Desarrollo, cuya reglamentación normativa está fijada por los artículos 361 al 365 del Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto Distrital 327 de 2004.

Luego, la referida Dirección en el mismo concepto precisó que el predio se encuentra sujeto a la Resolución 1097 del 10 de diciembre de 1996, al informar que:

12-3-0060 del 14 de marzo de 2013, proferida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.O para el predio ubicado en la Calle 128B 79 A 03. "(...) para efecto de conocer lo permitido urbanísticamente en el predio, "la norma aplicable a los predios objeto del recurso son las contenidas en la Resolución No. 1097 del 10 de diciembre de 1996, y sus modificaciones, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 478 del Decreto Distrital 190 de 2004 (compilación POT), **por cuanto los titulares de licencias de urbanismo expedidas con fundamento en normas aplicables con anterioridad a la vigencia del POT y los instrumentos que lo desarrollen pueden solicitar las correspondientes licencias de construcción con base en las normas contenidas en la licencia de urbanismo durante la vigencia de dicha licencia** o en caso de encontrarse ejecutadas las obras aprobadas en la misma. Por otra parte, en la licencia de construcción 12-3-0060 del 16 de enero de 2012, expedida por la Curadora 2, si bien en el marco normativo se remite a las normas de la UPZ 24, Niza (norma POT), igualmente, se remite a normas del Acuerdo 6 de 1990 al referirse al paso del tratamiento de desarrollo a Conservación urbanística CN y adicionalmente en el aparte de obligaciones y precisiones propias del proyecto se establece que el predio no es objeto de la participación en plusvalía por localizarse en una urbanización con normas del Acuerdo 6 de 1990" (sub línea y negrilla fuera de texto).

De esta manera, se tiene que los permisos urbanísticos que se expidan para el predio ya referido han de sustentarse bajo la preceptiva que estableció el Decreto Distrital 190 de 2004 para el régimen de transición (artículo 478) ya sea: i) en virtud licencias de urbanismo anteriores a la vigencia del POT o, ii) por la finalización de las obras de urbanismo aprobadas con antelación al POT.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Es así que revisado el marco normativo de la Licencia 12-3-0060 del 16 de enero de 2012, tenemos que la Curadora Urbana 3 especificó en el literal "g. Tratamiento: Desarrollo pasa a Conservación Urbanística CN" (Folio 20). Del mismo modo, se observa que en la modificación aprobada del 14 de marzo de 2013 por el Curador Urbano 2 se indicó: "1. Marco Normativo g. Tratamiento: Desarrollo pasa a Conservación Urbanística CN"; es decir que ambos casos se consideró el cumplimiento de alguno de los 2 presupuestos fijados por el artículo 478 citado por la Dirección de Norma Urbana. "

Reclama el demandante que el desistimiento conlleva al archivo de la actuación administrativa y que debe iniciarse una nueva actuación, por lo que el acto administrativo no es una modificación, sino una nueva licencia.

La Sala le responde que no, por las siguientes razones: (1) El artículo 8º del CCA dispone: *Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria para el interés público; en tal caso, expedirán resolución motivada;* (2) No obstante que la norma no fue invocada como fundamento de la demanda, es claro que la norma nunca consagró como consecuencia del desistimiento de un actuación administrativa, la pérdida del derecho; (3) el interesado concurrió ante la administración a solicitar la MODIFICACIÓN y no una LICENCIA NUEVA; (4) tampoco la norma especial contenida en el artículo 37 del Decreto 1469 de 2010 que señala *"El solicitante de una licencia urbanística podrá desistir de la misma mientras no se haya expedido el acto administrativo mediante el cual se concede la licencia o se niegue la solicitud presentada. Cuando el solicitante de la licencia no haya dado cumplimiento a los requerimientos exigidos en el acta de observaciones y correcciones a que hace referencia el artículo 32 del presente decreto dentro de los términos allí indicados, la solicitud se entenderá desistida y en consecuencia se procederá a archivar el expediente mediante acto administrativo, contra el cual procederá el recurso de reposición. Una vez archivado el expediente, el interesado deberá presentar nuevamente la solicitud"*, trae como consecuencia la renuncia al derecho sino el desistimiento de solicitudes de licencia.

Tanto el Curador, como el Departamento Administrativo de Planeación que resolvió el recurso, indicaron que estamos en presencia de una modificación de una licencia, sometida a reglas de transición.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

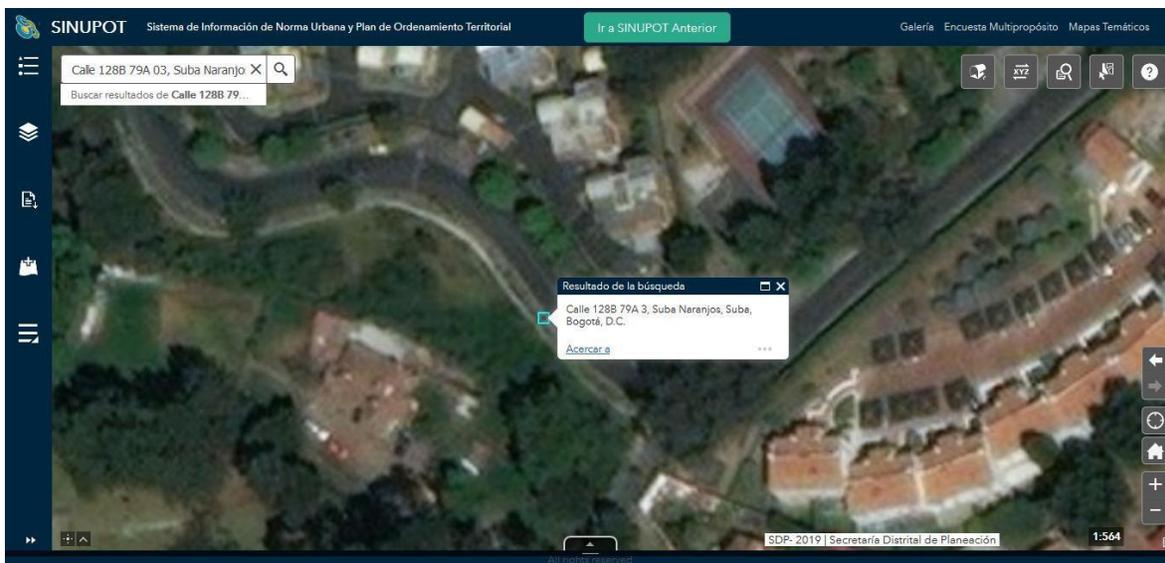
“En suma, la modificación aprobada por el Curador Urbano 2, el 14 de marzo de 2013 para la Licencia de Construcción 12-3-0060 del 16 de enero de 2012, se rige por las disposiciones de la Resolución 1097 del 10 de diciembre de 1996 expedida por el entonces Departamento Administrativo de Planeación, toda vez que los lotes 1 y 2 están sometidos a Tratamiento de Conservación Urbanística, de conformidad con los artículos 367 y 478 del Decreto Distrital 190 de 2004 (POT).”

Por lo tanto, no prospera el cargo.

### 3.4.3. El alcance del SINUPOT.

Sobre la ubicación del suelo no existe discusión, pues se tiene conocimiento de la ubicación del inmueble, de lo cual fue aportada la cartografía. Sin embargo, reclama el demandante que el uso del suelo se encuentra certificado por el SINUPOT.

Reclama que se acceda al siguiente link.



Solicita el apoderado de la parte demandada revisar el link donde aparece la información y antecedentes, en cuyo contenido se publica:

SISTEMA DE NORMA URBANA Y PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - SINU POT

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

La Secretaría Distrital de Planeación presenta a los usuarios externos e internos, la quinta versión del Sistema de Información Geográfica denominado "Sistema de Norma Urbana y Plan de Ordenamiento Territorial - SINUPOT", que compila los componentes urbano y rural del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, los instrumentos del POT, así como, la norma urbana, dicho sistema es uno de los más importantes sitios de consulta con que cuenta la ciudadanía.

En este sistema las ciudadanas y ciudadanos, curadores, representantes de empresas privadas, servidores públicos de entidades distritales y/o organismos de control, entre otros, obtienen información de un predio o un territorio de Bogotá Distrito Capital, mediante las ayudas de búsqueda por dirección, chip, localidad, UPZ, barrio, coordenadas, planchas a escala 2000 o 5000, manzanas, sitio de interés o realizando ubicación manual del lugar. Una vez realizada la ubicación del objeto de consulta, con un solo clic, mediante la barra de herramientas se accede a las fotografías aéreas (raster) lo que permite de manera directa la verificación de los datos sobre tres (3) momentos históricos de la ciudad, debido a que esta nueva versión incluye las fotografías aéreas de los años 1998, 2007 y 2009 para cada uno de los servicios de mapas disponibles en el sistema. Adicionalmente, se puede acceder a información del sitio seleccionado (Identificación), sitios de interés, niveles de información, simbología, "lupa" y ayudas convencionales como: mediciones, acercamiento, alejamiento, paneo, medición, impresión, selección, descarga y correo electrónico en el cual el usuario puede remitir sus observaciones y/o comentarios.

La nueva versión del sistema SINU POT conserva los servicios de la versión anterior como son el acceso a información de Norma Urbana, estratificación, reservas viales, plusvalía, licencias de construcción, bienes de interés cultural, zonas de amenaza, ronda de río, planos topográficos y/o urbanísticos, consultas sobre temas como el Expediente Distrital, Planes Maestros; Planes Parciales, Planes Zonales y mapas temáticos del POT, e incluye nuevos servicios como son el acceso a la información de las Zonas Antiguas y Consolidadas, legalizados y estratificación rural.

El sistema SINU-POT surge a finales de la década de los noventa, ante la necesidad de la entidad de disponer de un medio informático ágil, eficaz y eficiente que compile **y provea en tiempo real información geográfica y alfanumérica de los usos y normatividad urbanísticas y arquitectónica del Distrito Capital contenida en los Decretos Reglamentarios y especialmente en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá** y sus instrumentos de planeación, fundamental para adelantar los procesos de planeación de la ciudad desde todos los ámbitos y adelantar las diferentes actuaciones urbanísticas que demanda una ciudad de la dinámica de Bogotá.

**El SINU POT se ha convertido en el sistema de información geográfico de consulta permanente** para las entidades del orden distrital y nacional, empresas privadas, empresas de servicios públicos, entidades del orden educativo privado y público y ciudadanía en general que provee servicios a dichos entes y su utilización permite llegar de manera directa a los usuarios minimizando la necesidad de desplazamientos a las instalaciones de la SDP.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Lo anterior se evidencia en el volumen de consultas, tanto internas como externas, que atiende el sistema y cuyas estadísticas se ubican en el rango de 500.000 a 1.000.000 de consultas mensuales.

La Secretaría Distrital de Planeación agradece de manera especial a las diferentes entidades **fuentes de información del Sistemas SINU POT**, entre otras, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado - EAAB y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias - FOPAE.

DISTRITO CAPITAL ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA  
SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION  
SUBSECRETARIA DE INFORMACION Y ESTUDIOS ESTRATEGICOS  
DIRECCION DE SISTEMAS

Se trata entonces de una gran herramienta tecnológica que no sustituye la capacidad de interpretación del operador jurídico, que para nuestro caso no era otro que la propia autoridad de planeación que resolvió la apelación, al señalar que la modificación de la licencia de construcción estaba sometida a reglas transitorias, por así, haberse dispuesto en el POT.

No se trata entonces de comparar el acto administrativo con una herramienta tecnológica, sino el uso eficaz de dicha herramienta para probar hechos. En nuestro caso, dicha herramienta muestra ubicación del uso del suelo, pero la certificación del mismo y las licencias deben ser adoptadas por las autoridades competentes, conforme a las reglas urbanísticas vigentes en el Distrito.

Tal como se describe en el hecho 1º, el proyecto urbanístico de la Urbanización “*el mirador de Suba*” fue aprobado mediante la Resolución No. 1097 de 10 de diciembre de 1996. A la fecha de expedición de dicha disposición se encontraba vigente el Decreto Extraordinario 2150 de 1995 cuyo capítulo IV fue reglamentado por el Presidente de la Republica mediante Decreto 992 de 1996. Dicha reglamentación fue sustituida en forma posterior por el Decreto 1052 de 10 de junio de 1998 y luego modificada por el Decreto 297 de 1999 ya expedidos en vigencia de la Ley 388 de 1997.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

Eso significa entonces que los derechos derivados de la Licencia de Construcción, conservan vigencia, en tanto que fueron expedidos con base en normas anteriores que son reconocidas y respetadas por parte del Concejo Distrital de Bogotá al expedir el Plan de Ordenamiento Territorial- POT, como instrumento especial de definición del uso del suelo.

De esa manera los cargos de la demanda no prosperan pues la información para su elaboración por el demandante proviene de una aplicación, que constituye una herramienta tecnológica, que no tiene la virtud de desconocer las normas de ordenamiento territorial de carácter distrital, con base en las cuales se expiden las licencias de construcción, como sucedió en el presente caso, y que tiene como fundamento, normas de carácter transitorio, tal como ha quedado relatado.

No prosperan los cargos.

### **CONCLUSIÓN:**

En consideración de lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. - CONFÍRMASE** la sentencia del nueve (9) de junio dos mil diecisiete (2017) proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., por las razones aducidas en la parte motiva de esta providencia.

PROCESO No.: 11001334100320130027403  
ACCIÓN: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: JH TRUJILLO Y CIA. S. EN C  
DEMANDADO: DISTRITO CAPITAL – SECRETARIA DE PLANEACIÓN  
CURADOR URBANO NO. 2  
ASUNTO: SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

**SEGUNDO.** - Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias secretariales a que hubiese lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta No.



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado