



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00465-02

Actor: GRANPROYECTOS S.A.

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN
DISTRITAL DE BOGOTÁ**

Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 CCA). Sentencia de segunda instancia. Licencia de construcción.

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 10 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", que, principalmente, denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA¹

La empresa **GRANPROYECTOS S.A.**, por conducto de apoderado, presentó² demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL DE BOGOTÁ**, a efectos de obtener la nulidad de las siguientes resoluciones, todas proferidas por esta última entidad:

- i. No. 454 del 4 de septiembre de 2003, por medio de la cual se revocó la licencia de construcción No. 2002-2-0537 del 6 de mayo de 2003 de la Curaduría 2 de Bogotá.
- ii. No. 664 del 13 de noviembre de 2013, que al resolver el recurso de reposición interpuesto contra la anterior, la confirmó en todas sus partes.

¹ Escrito inicial en folios 5-13; Corrección y adición en folios 206-228 del cuaderno 1.

² El 20 de mayo de 2004 (fl. 5 del cuaderno N° 1 del expediente).



- iii. No. 031 del 20 de enero de 2004, que hizo lo propio al resolver el respectivo recurso de apelación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se declare responsable a la demandada de los perjuicios ocasionados a la actora por no haber podido construir la edificación a la que tenía derecho de conformidad con la licencia de construcción No. 2002-2-0537 del 6 de mayo de 2003 de la Curaduría 2 de Bogotá y, consecuentemente, se le condene a pagar por ello:

- i. El daño emergente y el lucro cesante que señale el juzgador o que se determine por peritos, con la respectiva corrección monetaria e intereses.
- ii. Los gastos y costas del proceso.

También pidió que la sentencia se ejecute y se cumpla en los términos de los artículos 176 a 178 del CCA.

1.2. HECHOS

El libelista los narró, en síntesis, así:

Su poderdante adquirió 3 predios colindantes ubicados en la carrera 7ª A con calle 94 de Bogotá.

La Curadora Urbana No. 2 de Bogotá le concedió la licencia No. LC 2002-2-0537 del 26 de septiembre de 2002 para construir en ellos.

Mediante escritura pública No. 2612 del 5 de septiembre de 2002, englobó los tres lotes en un solo predio.

El Distrito profirió el Decreto 075 del 20 de marzo de 2003 que contempla la U.P.Z.³ para el sector Chicó Lago-retiro.

El 3 de abril de 2003 la empresa solicitó la modificación de la licencia. En respuesta, la Curaduría, el 6 de mayo de 2003, le permitió construir un edificio de 11 pisos (10 habitables).

³ Unidad de Planeamiento Zonal.



Los vecinos del sector apelaron esta decisión administrativa para que se revocara la licencia, alegando que cada uno de los lotes englobados tenía regulaciones distintas y que no se podía construir el pretendido número de pisos.

A causa de ello, la autoridad demandada expidió los actos administrativos que aquí se demandan.

Luego, la empresa radicó un nuevo proyecto de construcción con un número menor de pisos (5 pisos) y densidad de metros cuadrados, reduciendo sus expectativas de ganancia.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte demandante considera que los actos enjuiciados violan los artículos 13, 29 y 83 de la Constitución Política, el 49 y siguientes del CCA y los decretos distritales No. 619 de 2000⁴, 1208 de 1997⁵ y 075 de 2003⁶.

A su juicio, se le desconoció la buena fe al no aplicar el concepto de "predio", al tenerse como distintos sus tres lotes, pese a que fueron englobados antes de la vigencia del Decreto Distrital 075 de 2003 (falsa motivación), y de la solicitud de modificación de la licencia inicial.

En otras palabras, para entonces, ya era un solo predio, con un solo número de matrícula inmobiliaria, que además tenía un frente superior a 25 metros sobre la calle 94 de la ciudad.

Aunado a ello, al estar amparado el englobe en el Decreto 1250 de 1970 (registro e instrumentos públicos) no podía ser desconocido a través de las resoluciones demandadas.

También cuestionó que la demandada se hubiese fundamentado en normas del Decreto Distrital 775 de 1993, cuando había sido derogado tácitamente por el 1208 de 1997.

⁴ Por medio del cual se implantó el respectivo plan de ordenamiento territorial.

⁵ Por medio del cual se reglamentaron de manera independiente los ejes de tratamiento entre las calles 94 y 100 y entre las carreras 7ª y 11.

⁶ Por medio del cual se determinó la U.P.Z. Chicó-Lago.



Finalmente, aseguró que a otros constructores, en las mismas condiciones de hecho y de derecho se les aplicó la interpretación contraria. Se refirió al caso de “Inversiones Tablerama” a la que se le concedieron beneficios parecidos a los que se persiguen a través de la presente demanda contenciosa.

1.4. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, en auto adiado 9 de septiembre de 2004,⁷ admitió la demanda, y dispuso las notificaciones y demás trámites de rigor, de acuerdo con los artículos 150 y 207-5 del CCA.

Por auto de 31 de marzo de 2005, admitió el escrito de corrección y adición de la demanda, al cual le imprimió el mismo trámite.

En providencia de 22 de septiembre de 2005⁸, resolvió sobre el decreto de pruebas. Entre ellas, se contempló la práctica de un dictamen pericial para tasar los perjuicios reclamados por la actora.

Este fue objetado⁹ por la entidad accionada argumentando que no se acompañó de una inspección judicial, que se basó en suposiciones y que no es conducente para probar, según el dicho de la objetante, la “ilegalidad acusada”.

Al descorrer traslado¹⁰ de la objeción, la parte demandante sostuvo que el dictamen cumplió su objeto cual era probar el daño emergente y lucro cesante y agregó que su utilización depende de que el juez corrobore la nulidad de los actos enjuiciados.

1.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹¹

La entidad accionada, por conducto de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que las resoluciones demandadas se ajustaron a derecho.

⁷ Folios 197-198 del cuaderno 1.

⁸ Folios 271-272 del cuaderno 1.

⁹ Folios 305-307 del cuaderno 1.

¹⁰ Folios 310-313 del cuaderno 1.

¹¹ Contestación a la demanda en folios 233-244 y contestación al escrito de corrección y adición en folios 262-268 del cuaderno 1.



Precisó que los predios englobados fueron adquiridos en vigencia de los códigos ART-01-6 A y ARE 01-4 A del Decreto 735 de 1993, de orden distrital, aplicables de forma discriminada a las individualidades que lo conformaron.

Luego el Decreto Distrital 1208 de 1997 permitió englobar lotes esquineros con uno colindante sobre la calle 94 (Código ARE 01-6 A), pero uno de los tres de propiedad de la sociedad actora no cumplía esa condición, por ende, tal englobe no podía producir efectos jurídicos.

Aclaró que, de todos modos, la modificación en la licencia No. LC 2002-2-0537 del 6 de mayo de 2003, es posterior al Decreto 075 del 20 de marzo de 2003.

Aseguró que dos predios con frente en la calle 7ª A pertenecían al subsector urbano "B", mientras que el restante, con frente hacia la calle 94, al "C", y por tanto no se podían tratar los tres como iguales.

Advirtió que con los actos demandados no se revocó la licencia de 26 de septiembre de 2002 concedida para tres predios distintos (en vigencia de los decretos distritales 735 de 1993 y 1208 de 1997), sino la modificación que se le hizo el 6 de mayo de 2003.

Por la misma razón, precisó que, de proceder una modificación de la licencia, lo era respecto de los tres predios inicialmente beneficiados, y no frente al englobado con posterioridad.

Igualmente, expresó que la definición de "predio" no puede determinar la aplicación de normas urbanísticas dispuestas, con efectos inmediatos y de utilidad pública, para los distintos sectores de la ciudad.

Indicó que en el caso de "Inversiones Tablerama" se realizó un englobe permitido; distinto a lo que ocurrió con la sociedad accionante.

Sobre la demanda en forma afirmó que la demanda no satisfizo el requisito del artículo 137-4 del CCA, pues, en su criterio, el concepto de violación no fue explicado de forma suficiente; lo cual propuso como excepción.



1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

La **parte demandante**¹², replicó los argumentos planteados a lo largo de la primera instancia y los confrontó con las razones de defensa ofrecidas por el Departamento de Planeación.

Insistió en que su intención siempre fue que la modificación de la licencia concedida en 2002 se diera al amparo del Decreto 075 de 2003, para cuya vigencia el predio ya estaba englobado; y destacó que las pruebas aportadas y recaudadas dan cuenta de la ilegalidad de las resoluciones demandadas.

La **entidad demanda**¹³, reiteró las razones esbozadas en sus contestaciones a los escritos de demanda y corrección, y con base en las mismas se refirió a las pruebas obrantes en el plenario, para concluir que la modificación realizada el 6 de mayo de 2003 a la licencia de construcción LC 2002-2-0537 se dio de manera irregular.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

1.6. SENTENCIA APELADA¹⁴

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", a través de fallo de 10 de septiembre de 2012, resolvió:

- i. Declarar improcedente la excepción de falta de requisitos del contenido de la demanda.
- ii. Declarar improcedente la objeción al dictamen pericial, por considerar que estaba basado en apreciaciones.
- iii. Negar las súplicas de la demanda.

Esto último, al encontrar que los tres bienes englobados pertenecen a regímenes jurídicos distintos, justificados en razones urbanísticas y ambientales de orden público. De ahí que, bajo el concepto de "predio" no pudiera autorizarse la construcción con un potencial de edificación no previsto por igual para todas las zonas.

¹² Folios 362-373 del cuaderno 1.

¹³ Folios 327-334 y 357-361 del cuaderno 1.

¹⁴ Folios 383-403 del cuaderno 1.



En concordancia con lo anterior, consideró que como la Curaduría desconoció el artículo 8º del Decreto 075 de 2003 y el artículo 1º que remite al Decreto 1208 de 1997 como criterio para establecer la edificabilidad de una zona, no eran de recibo las censuras de violación planteadas por la parte actora.

1.7. RECURSO DE APELACIÓN¹⁵

La parte accionante pidió que se revoque la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

- i. El juez de primera instancia no abordó todos los puntos de discusión planteados en la demanda y en sus alegaciones.
- ii. El Decreto 075 de 2003 no le era aplicable, pues, cuando se expidió, ya los lotes habían sido englobados.
- iii. A “Inversiones Tablerama”, para la misma época, se le concedieron los beneficios que se le niegan a la actora.
- iv. Comoquiera que el perito resolvió cuestionamientos objetivos frente a la cuantía del daño, no debió descartarse el dictamen.

1.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La parte demandante¹⁶ reiteró los argumentos expuestos a lo largo de la primera instancia (demanda, alegatos, apelación). La parte demandada¹⁷ hizo lo propio y, además, se apoyó en nuevos argumentos, similares a los esgrimidos por el *a quo*.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación, de conformidad con lo establecido por el artículo 129 del CCA, en concordancia con el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

¹⁵ Folios 405-407 del cuaderno 1.

¹⁶ Folios 8-23 del cuaderno principal.

¹⁷ Folios 24-32 del cuaderno principal.



2.2. CUESTIÓN PREVIA

El Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó impedimento¹⁸ para conocer el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 10 de septiembre de 2012, toda vez que como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” suscribió las providencias de 22 de septiembre, 27 de octubre de 2005 y 8 de febrero de 2007, a través de las cuales se negó la práctica de algunas pruebas, se concedió un recurso y se cumplió lo dispuesto por el superior jerárquico, dentro del trámite de la referencia.

El Consejero, consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso –anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil–.

La Sala acepta su impedimento y lo separa del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, luego de advertir que a folios 271-272-278 y 337 del cuaderno 1 obran las providencias a las que hace referencia, ya que, de conformidad con el alcance de la causal invocada, esta se configura por *“Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente”*.¹⁹

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala, de cara a los planteamientos esbozados en el escrito de apelación, determinar si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, para lo cual resulta necesario establecer:

- i. Si el Tribunal dejó de abordar todos los puntos de la discusión planteados por la parte demandante; caso en el cual pasará la Sala a acometer su estudio.
- ii. Si el Decreto 075 de 2003 era aplicable a la modificación realizada el 6 de mayo de 2003 a la licencia de construcción LC 2002-2-0537, teniendo en cuenta la fecha del englobe.

¹⁸ Folio 44 del cuaderno principal.

¹⁹ Énfasis propio.



- iii. La incidencia del caso “Inversiones Tablerama” frente a la legalidad de los actos administrativos demandados.
- iv. Solo en el caso en que se pruebe la ilegalidad de dichas resoluciones, se dará alcance al cuestionamiento relacionado con la validez del dictamen pericial, por cuanto el propósito era determinar al *quantum* indemnizatorio.

2.4. CASO CONCRETO

2.4.1. Primera censura: puntos no estudiados

En relación con el primer punto, la Sala advierte que la fase de alegaciones no constituye el momento procesal dispuesto para que la parte demandante exponga sus censuras en relación con los actos administrativos demandados, pues a las voces del artículo 137 del CCA, el concepto de violación debe ser explicado en la demanda. Ello se afirma de esa forma por lo siguiente:

En el libelo genitor y en el correspondiente escrito de corrección y reforma se plasmaron las inconformidades sustentadas en el concepto de violación que la Sala resume así:

- i. A la luz de los decretos distritales 1208 de 1997 y 619 de 2000 ya los tres predios habían sido englobados, por ende, antes del Decreto Distrital 075 de 2003 ya debía ser tratado como un solo predio nuevo.
- ii. No le era dable al censurado Departamento de Planeación aplicar de forma retroactiva el artículo 8º del Decreto 075 de 2003.
- iii. Esa cartera distrital no le aplicó los beneficios concedidos a “Inversiones Tablerama” a pesar de estar en su misma situación.
- iv. La tridivisión del inmueble aplicada por la entidad accionada desconoce los efectos que el Decreto 1250 de 1970 (de alcance legal), le imprimen al acto de englobe a los inmuebles objeto de estudio, razón por la que se generó un único folio de matrícula inmobiliaria.

Pues bien, estos tres primeros planteamientos se subsumen en los argumentos del recurso de apelación y, por tanto, constituyen el marco decisonal propio de este *ad quem*, por tanto, la Sala se referirá a ellos al desarrollar los subsiguientes acápite.



No ocurre lo mismo con el tema de los alcances del Decreto 1250²⁰ de 1970, por tanto, la Sala pasa a efectuar las siguientes precisiones al respecto.

El demandante pone de manifiesto el contenido de los artículos 5 y 6 de dicho estatuto –en cuya vigencia se dio la escritura pública #2612 del 5 de septiembre de 2002 y su aclaración realizada con la #3083 del 21 de octubre de 2002, relacionadas con el englobe de los predios²¹–, que a la letra oran:

“ARTICULO 5o. <Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012> La matrícula es un folio destinado a un bien determinado, y se distinguirá con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando.

ARTICULO 6o. <Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012> El folio de matrícula inmobiliaria señalará, además, con cifras distintivas, la oficina de registro, el Departamento o Territorio Nacional y el Municipio de la ubicación del bien, y la cédula catastral que corresponda a éste dentro del municipio respectivo.

Indicará, también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número o nombre, respectivamente, y describiéndolo por sus linderos, perímetro, cabida y demás elementos de identificación que puedan obtenerse. Si existieren plano y descripción catastral, éstos se adosarán al folio, como parte integrante del mismo”.

En el dicho de la Corte Constitucional, “...la matrícula inmobiliaria señala los datos indispensables para definir la ubicación y las características del predio, en otras palabras apunta a la identificación jurídica del bien...”.

En ese orden de ideas, emerge palmario que el acto de englobe y su consecuencial inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos, por sí mismo no confiere ningún tipo de prerrogativa especial en materia de urbanismo; pues una cosa es la individualización del bien y otra muy distinta es el régimen jurídico del uso del suelo aplicable a ese bien individualizado.

Un claro ejemplo de esta situación, pertinente para el caso concreto, emerge de lo normado en el artículo 8º del Decreto Distrital 075 de 2003 que expresa que, “**para efectos urbanísticos, el englobe de**

²⁰ Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos.

²¹ Folios 91-100 del cuaderno 1.



predios con normas diferentes no alterará el régimen normativo vigente para cada uno de ellos antes del englobe”.

Luego, al margen de la discusión sobre su aplicación en el tiempo – que concierne a otros acápites del presente proveído–, es lo cierto que esta disposición especial no se opone la forma y al carácter unitario o individualizado del predio englobado, lo que ocurre es que se reconoce que dentro de él pueden coexistir diferentes regímenes urbanísticos, dada la ubicación del mismo.

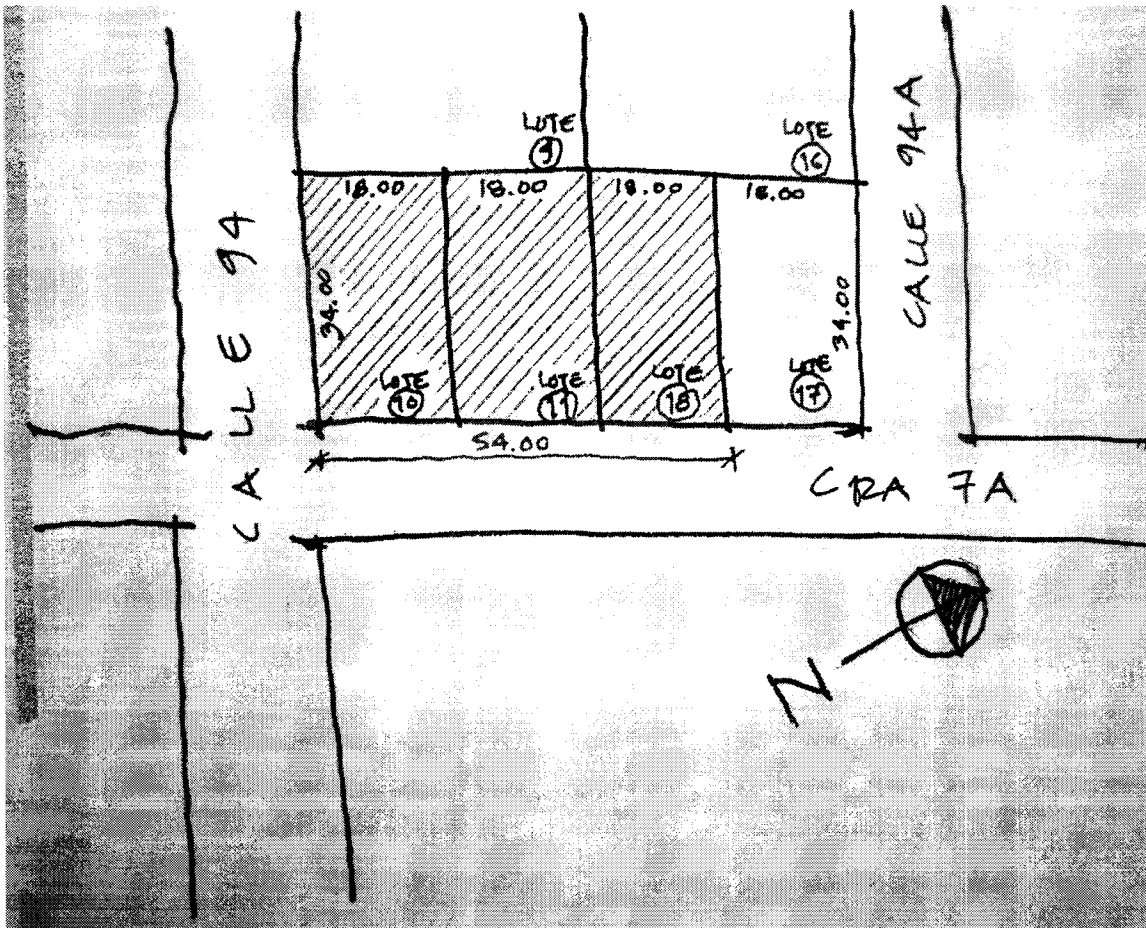
Así las cosas, la censora pretende verter en la figura del englobe, efectos de los cuales carece, en tanto si el predio que se anexa a otros tiene ciertas restricciones, tales como el número de pisos a construir (volumetría) y el factor o porcentaje de densidad de construcción permitido, no por acceder a aquellos que contienen tratamientos diferentes en esos particulares aspectos “sanean” o “revierten” las restricciones del englobado.

En ese orden de ideas, el cargo fincado en el presunto desconocimiento del Decreto 1250 de 1970 no está llamado a prosperar.

2.4.2. Segunda censura: aplicabilidad del Decreto 075 de 2003

El **23 de agosto de 2002** la empresa accionante solicitó a la Curaduría Urbana No. 2 licencia para construir en los lotes individualmente denominados **10, 11 y 18**, identificados con los números de matrícula inmobiliaria 50C-297932, 50C-297933 y 50C-167879 esquematizados así por dicha autoridad administrativa²²:

²² Folio 89 del cuaderno 1.



Para entonces, se tuvieron en cuenta los códigos de zonificación A-RE-01-6A (E. LOC) y A-RE-01-4A y, por medio de la licencia de construcción No. **LC 2002-2-0537 del 26 de septiembre de 2002**, se autorizó sobre esa área la construcción de una edificación con una volumetría de 5 pisos (4 habitables).

Tales códigos responden a lo normado en el Decreto Distrital 1208 de 1997²³. El primero corresponde al denominado "Eje de tratamiento Calle 94"; y el segundo, a una "zona residencial especial". En el artículo 4º del mentado dispositivo se estableció:

"Se permite la aplicación de la norma de los ejes de tratamiento de la Carrera, 11 y la Calle 94, a los predios colindantes que se engloben con los predios esquineros que tengan frente a los citados ejes de la forma señalada en el plano anexo No. 2 y bajo las condiciones establecidas en el presente Decreto y/o en los Decretos vigentes, para el tratamiento de actualización".

²³ Que tiene como ámbito de aplicación: "(...) las disposiciones contenidas en el presente rigen únicamente para los predios que se señalen en este texto, se localicen dentro del sector comprendido entre las calle 94 y 100 entre carreras 7 y 11, los cuales se identifican como polígonos de zonificación según plano anexo No. 1 con los siguientes códigos (...)".



Menos de un mes después, mediante la escritura pública #2612 del 5 de septiembre de 2002 y su aclaración realizada con la #3083 del 21 de octubre de 2002²⁴ se realizó el englobe de estos tres predios.

Cabe recordar que la licencia fue concedida inicialmente respecto de los tres predios individualmente considerados y de acuerdo con los parámetros de zonificación antedichos.

Con solicitud radicada el **3 de abril de 2003** la compañía pidió la modificación de la licencia inicial. La cual le fue concedida por la misma curaduría, mediante **acto expedido el 6 de mayo de 2003**, que consideró en su estudio los predios que, nuevamente, identificó individualmente como **10, 11 y 18**. En esta oportunidad autorizó la construcción de 11 pisos (10 habitables), para lo cual, según se mira de este mismo documento²⁵, se fundó en el Decreto 075 del **20 de marzo de 2003**²⁶, en cuyo artículo 8º se prefija: **“Para efectos urbanísticos, el englobe de predios con normas diferentes no alterará el régimen normativo vigente para cada uno de ellos antes del englobe”**.

Esta normativa se encontraba vigente al momento en que se presentó la solicitud de modificación de la licencia inicial, por tanto, era la que debía gobernar la solución de la misma. Llama la atención de la Sala el hecho de que la parte actora se pretenda beneficiar de las condiciones de edificabilidad que le fueron concedidas bajo su abrigo, pero que al mismo tiempo busque desconocer el tratamiento que la misma contempla para el englobe y la aplicación de regulaciones zonales.

Sobre este último aspecto en particular, cabe traer a colación lo señalado en el artículo 1º del Decreto 075 de 2003, así:

“ARTÍCULO 1. MARCO NORMATIVO DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL (UPZ) N° 88 / 97, EL REFUGIO / CHICO LAGO.

La presente reglamentación se orienta por las siguientes políticas:

²⁴ Folios 91-100 del cuaderno 1.

²⁵ Folio 90 del cuaderno 1.

²⁶ Por el cual se reglamentan las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) N° 88/ 97, EL REFUGIO / CHICO - LAGO, ubicadas en la localidad de CHAPINERO, y se expiden las fichas reglamentarias de los sectores delimitados en el presente decreto, así como la ficha de lineamientos para los Planes Parciales de Renovación Urbana y se incluyen nuevas áreas bajo este tratamiento.



1. Edificabilidad controlada y coherente con las expectativas de crecimiento de la zona, regulando la asignación de índices de construcción a partir de la ponderación de las características y el potencial específico de cada sector y **consultando, entre otros parámetros de referencia, el potencial edificable definido por la norma precedente.**
2. Mantenimiento o incremento de las condiciones de habitabilidad, que permitan asegurar altos estándares de calidad de vida, que preserven el valor del suelo y contribuyan a detener procesos de desplazamiento de la población residente, mediante el estímulo a modelos de ocupación predial orientados a la generación de áreas libres y mayor espacio público.
3. Consolidación de ejes comerciales y de servicios en diferentes escalas, **evitando la propagación de estos usos hacia zonas residenciales y vías internas de carácter vecinal.** Adicionalmente, se otorgarán incrementos de edificabilidad para promover el carácter residencial de las zonas de vivienda, que soportan una mayor presión al cambio de uso.
4. Respeto y valoración de las Zonas de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, mediante la formulación de un Plan de Manejo Ambiental que definirá el suelo de protección. Promoción de un modelo sostenible para el área urbana sin desarrollar contigua a dicha Zona de Reserva, mediante un Plan Zonal, elaborado con criterios de manejo ambiental. En áreas consolidadas adyacentes, al oriente de la Avenida Alberto Lleras Camargo (Carrera 7) primará el manejo paisajístico mediante una ocupación moderada y alturas controladas.
5. Conservación de sectores e inmuebles de interés cultural, en el marco de su integración a la dinámica de usos y al mercado del suelo urbano.
6. Aplicación de instrumentos de gestión urbanística, definidos en el POT y en la ley 388 de 1997 para propiciar el reparto equitativo de cargas y beneficios del desarrollo urbano generando el espacio público idóneo como soporte de los usos previstos en la zona”.

Nótese que, según el propio Decreto 075 de 2003, uno de los elementos a tener en cuenta en punto a la regulación urbanística es el potencial definido en normas precedentes, dentro de las cuales claramente se encuentra el Decreto Distrital 1208 de 1997, que establece un tratamiento normativo diferenciado entre los predios ubicados en la calle 94 y los ubicados en la carrera 7 A de Bogotá.

Y fue precisamente esto lo que tuvo en cuenta la entidad accionada al proferir las resoluciones que son objeto de censura en el trámite de la referencia, mediante las cuales se expulsó del mundo jurídico la modificación a la licencia de construcción concedida por la Curaduría Urbana No. 2 de la ciudad, por lo que mal podría hablarse de una aplicación retroactiva de tales preceptivas, más aun cuando la licencia inicial solicitada tuvo el régimen legal aplicable al caso, pero la



solicitud de modificación se hizo bajo la vigencia de otro régimen, que por cierto se itera dejó claro que el englobamiento no desvirtuaba el régimen normativo que los había regentado *ab initio*.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que, como bien lo defienden los actos administrativos acusados, las normas urbanísticas son de orden público y responden a un interés general, razón por la cual, resultaba reprochable la concesión de una licencia de construcción que extendiera sobre un área significativa de la carrera 7 A un régimen dispuesto de manera especial para aquella que se aposta sobre la Carrera 94.

Esta claridad es importante en la medida en que este tipo de regulación urbanística está dispuesta, en principio, para zonas específicas y no para predios individualmente considerados, con lo cual se evita que a partir de cualquier iniciativa en relación con el uso y manejo de determinados predios pueda derivar en la alteración de las condiciones urbanísticas previamente ordenadas.

En concordancia con lo anterior, para esta colegiatura, el argumento de que la modificación se concedió para un solo predio y no para tres, por el hecho de que el englobe fue anterior a la vigencia Decreto 075 de 2003, desborda la realidad, pues eso desconocería el trasegar de los denominados lotes **10, 11 y 18** y las condiciones en que fue concedida inicialmente la licencia, así como el entorno factual de la posterior modificación.

No es posible asumir mediante elucubraciones formales que la edificabilidad de 11 pisos que la Curaduría admitió con posterioridad fuera el resultado del análisis que tuvo por objeto un bien raíz que surgió de la nada y de forma espontánea; cuando, a las claras, se trató de un bien individualizado, pero de cualquier manera producto de un acto de englobe sobre predios que materialmente tienen unas implicaciones en el paisaje urbano, sin perder de su escindibilidad en materia del régimen jurídico propio de cada uno, en lo que se incluyen los factores de volumetría y densidad.

Así las cosas, la formulación jurídica esbozada por el apelante no logra desvirtuar la presunción de legalidad de la que se encuentran investidos los actos administrativos, motivo por el cual, en lo que ocupa al desarrollo de este acápite se despachará negativamente.



2.4.3. Tercera censura: la igualdad frente al tratamiento que se dio al otro.

Esta Sala es del criterio que la expedición de una decisión inmersa una situación irregular en el pasado, no obliga a la administración a reincidir en el error. Ello misma se predica de la invocación que los demandantes realizan frente al caso de “Inversiones Tablerama”, pues el hecho de que en aquella oportunidad la Curaduría hubiese concedido una licencia incurriendo en los mismos errores evidenciados en el *sub judice*, en manera alguna implica que este juzgador admita que, sin miramientos al quebrantamiento de normas superiores que ello conlleva, respecto del aquí demandante sea predicable la misma consecuencia.

Con todo, es menester precisar que este reproche lo sustenta en la expresión de los testimonios²⁷ rendidos dentro del trámite de primera instancia por la Curadora Urbana No. 2 de Bogotá y su asesora, en el sentido de que sí existe identidad de supuestos fácticos y jurídicos entre uno y otro caso.

De entrada la Sala observa que tales aseveraciones obedecen al respaldo argumental ofrecido por las mismas funcionarias cuya modificación de licencia revocó posteriormente el Departamento de Planeación del Distrito, y que resultan rebatibles por las razones que se pasan a explicar.

Es el propio demandante quien pone en contexto que “... en memorando número 3-2002-01598 del 8 de mayo de 2002 que respondió a las inquietudes presentadas por Inversiones Tablerama S.A., con relación al predio ubicado en la avenida 116 No. 22-33 englobado con el de la transversal 20 No. 114 A-31 sostuvo:...”²⁸. Acto seguido transcribió los siguientes apartes del mentado documento:

“la Compañía INVERSIONES TABLERAMA S.A. allegó fotocopia de la escritura pública No. 2502 del 9 de junio de 2000 de la Notaria 21 de Bogotá, a través de la cual se englobaron los predios ubicados en la Av. 116 No. 2233 y transversal 20 No. 114 A -31 conformando un predio de mayor extensión, con área y delimitación definida con nomenclatura Transv. 20 No. 114 A 31. En consecuencia, el inmueble resultante de mayor extensión reúne las condiciones establecidas en el concepto de “predio”, que en el glosario del POT se define como el inmueble deslindado de las propiedades vecinas,

²⁷ Folios 342-354 del cuaderno 1.

²⁸ Folio 224 del cuaderno 1.



*con acceso a una o más zonas de uso público o comunal, el cual debe estar debidamente alinderado e identificado con su respectivo folio de matrícula inmobiliaria y su cédula catastral*²⁹.

Lo primero que se infiere de esta cita es que los hechos conceptuados se dieron antes de la vigencia del Decreto 075 de 2003, que establece condiciones precisas en materia de englobe y zonas urbanísticas. Lo segundo, es que en el antecedente invocado se aplicaron beneficios a un predio englobado con uno esquinero, lo cual difiere de los supuestos del *sub examine*, en el que la entidad acusada se opuso a la modificación de la licencia por considerar que se trataba de 3 predios, uno de los cuales no era esquinero.

Con ello queda descartado que los actos administrativos enjuiciados hayan infringido el artículo 13 de la Constitución, toda vez que no se aprecia el trato discriminatorio que señala la parte actora.

2.4.4. Cuarta censura: la invalidez del dictamen pericial.

Consecuente con lo indicado al iniciar el estudio del caso concreto y comoquiera que los cargos analizados en esta instancia resultan insuficientes para concluir que los actos administrativos censurados se encuentren viciados de ilegalidad y que, por tanto, deben ser declarados nulos, resulta innecesario que la Sala se pronuncie en relación con la valoración de una prueba pericial encaminada a demostrar aspectos propios del restablecimiento del derecho.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: ACEPTAR el impedimento manifestado por el Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con las razones expuestas en la cuestión previa de esta providencia.

Segundo.- CONFIRMAR la sentencia de 10 de septiembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B".

²⁹ *Ibídem.*



Tercero.- DEVOLVER el expediente de la referencia al tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

