

Bogotá D.C.

Doctora:

DEISI LORENA PARDO PEÑA - SUBSECRETARIA JURÍDICA

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION

Dirección Electrónica: dpardop@sdp.gov.co

BOGOTA, D.C. - BOGOTA, D.C.

Asunto: CONCEPTO JURÍDICO - ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT EN EL MARCO DE LA COMISIÓN DE VEEDURÍA DE LAS CURADURÍAS URBANAS DE BOGOTÁ D.C. Y APLICACIÓN DEL NUMERAL 26 DEL ARTÍCULO 11 DEL ACUERDO 001 DE 2019.

Estimada Dra. Deisi Lorena Pardo

La Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat, en ejercicio de la función de orientar jurídicamente a las dependencias de la Entidad en la elaboración y expedición de los actos administrativos relacionados con el cumplimiento de sus competencias, así como en la interpretación y definición jurídica de los asuntos a su cargo, conforme a lo previsto en el numeral 1° del artículo 28° del Decreto Distrital 653 de 2025, por medio del cual se expide el *Decreto Único del Sector Hábitat*, se permite poner en conocimiento de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación las consideraciones que se exponen a continuación, en relación con la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la Dirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat ejerce la presidencia de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C., en adelante, la Comisión, de conformidad con la delegación efectuada mediante Resolución 713 del 18 de diciembre de 2014, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9° del Acuerdo 001 del 28 de febrero de 2019, *“Por el cual se adopta el reglamento interno de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C.”*.

Presentamos a usted, alcance interpretativo al numeral 26° del artículo 11 del Acuerdo 001 de 2019 antes mencionado, cuyo tenor es:

“ARTÍCULO 11. Funciones de la Secretaría Técnica. Corresponde a la Secretaría Técnica de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C las siguientes funciones generales:

...

26.- Informar y trasladar a la Subsecretaria Jurídica del Hábitat, los casos que la Comisión considere que son objeto de acciones judiciales, para que está proceda con las correspondientes demandas, de igual manera la Secretaria Técnica realizará seguimiento sobre las mismas, a fin de presentar informe semestral a los Comisionados del estado en que se encuentren los procesos ...”.

Hacemos observar que el presente concepto carece de fuerza vinculante, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–, y tiene como finalidad proporcionar elementos de orientación jurídica a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda y demás dependencias que forman parte de LA COMISIÓN para que en el marco de sus competencias legales adopten las decisiones que correspondan.

En este contexto, el presente concepto tiene por objeto analizar, el alcance de las competencias institucionales de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat en lo relacionado con la aplicación del numeral 26° del artículo 11° del Acuerdo 001 de 2019 *por el cual se adopta el reglamento interno de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C.*, específicamente en lo que hace mención a la procedencia de “*demanda en acción judicial*” contra las Licencias estudiadas por LA COMISIÓN.

Para el efecto a continuación se desarrolla normativamente: (i) el marco funcional de LA COMISIÓN, seguido de la (ii) naturaleza jurídica y (iii) control administrativo y judicial de las Licencias urbanísticas para concluir sobre la (iv) legitimación en la causa por activa para demandar las licencias.

1. MARCO FUNCIONAL DE LAS COMISIONES DE VEEDURÍA DE LAS CURADURÍAS URBANAS

Las Comisiones de Veeduría de las Curadurías Urbanas tiene su norma marco en el Decreto Nacional 1077 de 2015 Único del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio en artículo 2.2.6.6.9.1, al siguiente tenor:

*“(…) ARTÍCULO 2.2.6.6.9.1 Comisiones de veeduría de las Curadurías Urbanas. En desarrollo de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 101 de la Ley 388 de 1997, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ejercerá la **función de coordinación y seguimiento** de los curadores urbanos en cada municipio o distrito a través de las comisiones de veeduría, las cuales serán convocadas ordinariamente por el alcalde municipal o distrital como mínimo trimestralmente, o cuando por lo menos tres de sus miembros lo consideren necesario.*

Las comisiones de veeduría estarán integradas así:

- 1. El alcalde municipal o distrital o su delegado **quien la presidirá.***
- 2. Un (1) representante de las asociaciones gremiales sin ánimo de lucro o fundaciones cuyas actividades tengan relación directa con el sector de la construcción o el desarrollo urbano.*
- 3. El personero municipal o distrital o su delegado.*
- 4. Un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos.*
- 5. Un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros.*

El mismo compendio normativo establece sus funciones en artículo 2.2.6.6.9.2, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2.2.6.6.9.2 Funciones de las comisiones de veeduría. Son funciones de las comisiones de veeduría, entre otras, las siguientes:

- 1. Proponer lineamientos, directrices y pautas de articulación entre los curadores urbanos y las autoridades competentes municipales y distritales en materia urbanística.*
- 2. **Interponer, a través de uno de sus miembros, recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística; y si fuera del caso, formular las correspondientes denuncias.***
- 3. Formular a los curadores urbanos sugerencias acerca de la mejor prestación del servicio en su curaduría.*
- 4. Atender las quejas que formulen los ciudadanos en razón de la expedición de licencias, poniendo en conocimiento de las autoridades respectivas los hechos que resulten violatorios de las normas urbanísticas.*
- 5. **Proponer contra los curadores urbanos la apertura de investigaciones por parte de los consejos profesionales, cuando lo consideren necesario.***
- 6. Las demás que resulten necesarias para el cumplimiento de su objeto.*
- 7. Dictarse su propio reglamento.” (Negritas y subrayas por fuera del texto original)*

Que en cumplimiento con lo establecido en el artículo 6° de la Resolución 233 De 2018 de la Secretaría General de Alcaldía Mayor de Bogotá, el Distrito Capital **mediante Acuerdo 001 del 28 de febrero de 2019** adoptó el reglamento interno de LA COMISIÓN, determinado su objeto y funciones así:

*“ARTÍCULO 2. Objeto. La Comisión de Veedurías de Curadurías de Bogotá, será la instancia que tiene por objeto ejercer la función de **coordinación y seguimiento** de los curadores urbanos de Bogotá de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.6.6.9.1. del Decreto 1077 de 2015”.*

ARTÍCULO 4. Funciones. Serán funciones de la Comisión de Veedurías de las Curadurías de Bogotá las Siguietes:

- 1. Proponer lineamientos, directrices y pautas de articulación entre los curadores urbanos y las autoridades competentes municipales y distritales en materia urbanística.*
- 2. **Interponer, a través de uno de sus miembros, recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística; y si fuera del caso, formular las correspondientes denuncias.***
- 3. Formular a los curadores urbanos sugerencias acerca de la mejor prestación del servicio en su curaduría.*
- 4. Atender las quejas que formulen los ciudadanos en razón de la expedición de licencias, poniendo en conocimiento de las autoridades respectivas los hechos que resulten violatorios de las normas urbanísticas.*
- 5. Proponer contra los curadores urbanos la apertura de investigaciones por parte de los consejos profesionales, cuando lo consideren necesario.*

6. Las demás que resulten necesarias para el cumplimiento de su objeto.

7. Dictarse su propio reglamento”.

En cuanto a las funciones de la presidencia se encuentran el artículo 9 del reglamento interno de LA COMISIÓN y, a su vez, las funciones de la Secretaría de LA COMISIÓN están en el artículo 11 de la misma norma y son:

*“(…) **ARTÍCULO 11.** Funciones de la Secretaría Técnica. Corresponde a la Secretaría Técnica de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C., las siguientes funciones generales:*

- 1. Proyectar el reglamento interno de la instancia de coordinación.*
- 2. Realizar la convocatoria de las sesiones de la Comisión.*
- 3. Verificar el quórum antes de sesionar.*
- 4. Fijar y hacer seguimiento al orden del día propuesto por los integrantes de la instancia.*
- 5. Elaborar el plan anual de trabajo de la instancia en coordinación con sus integrantes y hacer seguimiento.*
- 6. Consolidar y presentar para su aprobación, los documentos, estrategias, planes, programas y proyectos propuestos por sus integrantes, si así se requiere.*
- 7. Elaborar las actas, informes y demás documentos, y coordinar con la Presidencia su suscripción.*
- 8. Publicar el reglamento interno, actos administrativos de creación, actas, informes, y los demás documentos que se requieran en la página web de la entidad que ejerce este rol.*
- 9. Custodiar y conservar los documentos expedidos por la Comisión y demás documentos relacionados.*
- 10. Hacer seguimiento y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los integrantes de la Comisión.*
- 11. Convocar a la sesión de la Comisión a sus miembros.*
- 12. Convocar a los Curadores Urbanos a las sesiones extraordinaria que hayan sido solicitadas por el (la) Presidente o por los demás Comisionados.*
- 13. Preparar y presentar para estudio y aprobación de la Comisión los lineamientos, directrices y pautas de articulación entre los Curadores Urbanos de Bogotá D.C. y las entidades distritales competentes en materia Urbanística.*
- 14. Poner a consideración de los comisionados las sugerencias que se le deban formular a los curadores urbanos para la mejor prestación del servicio a cargo.*

15. Comunicar por escrito a los destinatarios y a todos los curadores urbanos de Bogotá, las sugerencias, proposiciones, recomendaciones y determinaciones que adopte la Comisión en sus reuniones, de conformidad con la información registrada en las actas respectivas.

16. Recepcionar y evaluar técnica y jurídicamente, las quejas y solicitudes que se formulen ante la Comisión, así como preparar y presentar a la Comisión un informe que incluya las correspondientes recomendaciones.

17. En los casos que considere pertinente, consultar a los Curadores Urbanos de Bogotá, así como a las demás autoridades administrativas y/o personas naturales o jurídicas de naturaleza privada que intervengan en los trámites objeto de investigación, los fundamentos de hecho y de derecho que se invoquen en los informes, quejas y solicitudes formuladas ante la Comisión.

18. Realizar la verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas en el trámite de expedición de licencias por parte de los Curadores Urbanos de Bogotá en los casos que sean sometidos a su consideración y en los que considere de especial relevancia.

19. Preparar los recursos de la vía administrativa, así como las solicitudes de revocatoria directa, de las licencias urbanísticas que resulten contrarias a las normas urbanísticas.

20. Poner en conocimiento de las autoridades competentes y de los Consejos Profesionales de Ingeniería y arquitectura, las actuaciones que configuren violación de la norma urbanística o de procedimiento, contra los curadores urbanos, para que se evalúe la procedencia de la apertura de las correspondientes investigaciones.

21. Levantar las actas de las reuniones correspondientes y ponerlas a consideración de los miembros de la Comisión, para su firma.

22. Llevar el archivo de las actas levantadas, los expedientes correspondientes a las quejas y de los demás documentos relativos a las acciones adelantadas por la Comisión.

23. Elaborar y remitir todo tipo de correspondencia relacionada con la Comisión a la ciudadanía a las entidades del orden nacional y distrital a los curadores urbanos.

24. Apoyar el proceso de convocatoria pública para la elección del comisionado representante de las asociaciones gremiales sin ánimo de lucro o fundaciones cuyas actividades tengan relación directa con el sector de las construcciones o el desarrollo urbano de dichas agremiaciones, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Distrital 100 de 2011 y en los términos de parágrafo 3 del artículo 2.2.6.6.9.1. del Decreto 1077 de 2015.

25. Constituirse en parte en las actuaciones administrativas que adelanten los Curadores Urbanos como tercero interesado e interponer los recursos y acciones contra los actos administrativos que no se ajusten a la normatividad urbanística; situación que se informara en cada sesión de la Comisión.

26. Informar y trasladar a la Subsecretaría Jurídica del Hábitat, los casos que la Comisión considere que son objeto de acciones judiciales, para que está proceda con las

correspondientes demandas, de igual manera la Secretaria Técnica realizará seguimiento sobre las mismas, a fin de presentar informe semestral a los Comisionados del estado en que se encuentren los procesos.

27. Las demás que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de la Comisión". **(Negrilla y Subrayado fuera del texto original)**

Establecidas las funciones de LA COMISIÓN, es pertinente hacer observar que de la comparación entre la norma marco -Decreto Nacional- y el reglamento interno -Acuerdo Distrital-, permite llegar a las siguientes conclusiones:

- i. LA COMISIÓN tiene la función de presentar quejas, recursos en vía administrativa contra los actos administrativos (LICENCIAS), interponer las acciones disciplinarias que correspondan por actuaciones contrarias a la Ley de los funcionarios o particulares que participan en su expedición.

La elaboración, presentación y seguimiento de estas acciones le compete a la presidencia de LA COMISIÓN, conforme los numerales 19, 20 y 25 de su reglamento interno, concordantes con los numerales 2 y 5 de las funciones establecidas en la norma marco.

- ii. La función de demandar en proceso judicial los actos administrativos que otorgan licencias por LA COMISIÓN NO se encuentra establecido en la norma marco -Decreto Nacional- pero se crea en el reglamento interno -Acuerdo Distrital- en su numeral 26.

Debe hacerse observar que los reglamentos internos NO tienen la capacidad de crear nuevas funciones, pues su razón de ser es establecer las formas como se desarrollan las funciones establecidas por la norma sustancial.

En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada que los reglamentos internos no constituyen normas autónomas y no pueden crear competencias ni asignar funciones que no hayan sido previamente atribuidas por la ley o por el reglamento expedido por la autoridad competente.

Así lo precisó, entre otras providencias en la Sentencia del 20 de octubre de 2014 en el proceso No. 11001032600020080008700 -35853- en la que señaló:

"(...) 3.3. El reglamento ha sido definido como

"una especie de acto administrativo, entendiendo por este una declaración unilateral de voluntad, que proviene de la administración o de los particulares en ejercicio de la función administrativa, y produce efectos jurídicos. El reglamento tiene estos mismos elementos, porque entre ambos existe una relación de género a especie, siendo género el acto administrativo y especie el reglamento, como también son especies los actos administrativos generales, los particulares, los reglados, los discrecionales, etc. De hecho, uno de los tipos más usuales de actos administrativos son los

*particulares, sin embargo, son solo una especie entre varias, cuyo elemento característico es su individualidad; igual que sucede con los actos generales, que tiene por vocación dirigirse a un número indeterminado de personas, sin embargo, tales diferencias no implican que se separen del género: sencillamente todos son actos administrativos. **Esto significa que a pesar de las particularidades y especificidades que tiene el reglamento, de ninguna manera se trata de una norma autónoma, porque -como se señaló- comparte los mismos elementos que caracterizan al acto administrativo**".*

De lo anterior se desprende que los reglamentos internos tienen un alcance limitado, en la medida que se expiden con base en una norma superior que otorga competencia para dictarlos, pero dicha habilitación no es ilimitada, ni permite regular materias reservadas a normas de rango legal o reglamentario superior, ni asignar funciones decisorias, sancionatorias o judiciales que no hayan sido expresamente previstas por el ordenamiento jurídico.

Sumado a lo anterior, se debe atender que aun cuando el reglamento interno de LA COMISIÓN obre en cuerpo normativo denominado "*Acuerdo*", este NO fue dictado por el Consejo Distrital, pues lo cierto es que emana de autoridad administrativa a saber El Secretario Distrital del Hábitat encargado en función de presidente de LA COMISIÓN y de la Subsecretaria de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda en función de Secretaría Técnica de la comisión, lo que contradice lo dispuesto por la Ley 4 de 1913 sobre régimen político y municipal, en su artículo 2 que a tenor dispone:

*"Artículo 2°. Los actos del Congreso de carácter general se denominan leyes; los de las Asambleas Departamentales, ordenanzas, y **los de los Concejos, acuerdos**. Los primeros rigen en todo el país; los segundos, en el respectivo Departamento, y los últimos, en el correspondiente Municipio.*

Por lo anterior, la función de presentar demandas ante la jurisdicción creada en el reglamento interno de LA COMISIÓN carece de soporte sustancial pues su origen es un acto administrativo al cual la Ley NO le da el alcance de omitir, modificar o crear nuevas funciones administrativas, más aún cuando lo hace sin considerar la falta de legitimidad en la causa por activa de la Secretaría Distrital del Hábitat, como lo pasamos a desarrollar.

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA LICENCIA URBANÍSTICA Y DE AQUELLA QUE PERMITE LA CONSTRUCCIÓN.

Las licencias de urbanización se expiden mediante actos administrativos reglados conforme se establece en el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, a su vez el Decreto Nacional 1077 de 2015 Único del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio las define así:

"ARTÍCULO 2.2.6.1.1.4. Licencia de urbanización. Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo urbano, la creación de espacios públicos y privados, así como las vías públicas y la ejecución de obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios que permitan la adecuación, dotación y subdivisión de estos terrenos para la futura construcción de edificaciones con destino a usos urbanos, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial,

los instrumentos que lo desarrollen y complementen, las leyes y demás reglamentaciones que expida el Gobierno Nacional.

Se podrá solicitar licencia de urbanización sobre suelos de expansión urbana una vez adoptado el respectivo plan parcial y durante el término de su vigencia.

Las licencias de urbanización concretan el marco normativo general sobre usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos con base en el cual se expedirán las licencias de construcción para obra nueva en los predios resultantes de la urbanización. Con la licencia de urbanización se aprobará el plano urbanístico, el cuál contendrá la representación gráfica de la urbanización, identificando todos los elementos que la componen para facilitar su comprensión, tales como: afectaciones, suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, cesiones públicas para parques, equipamientos y vías locales, áreas útiles y el cuadro de áreas en el que se cuantifique las dimensiones de cada uno de los anteriores elementos y se haga su amojonamiento...”.

A su vez, la Licencia de Construcción se define por el mismo Decreto Nacional 1077 de 2015 en su artículo 2.2.6.1.1.7. así:

“Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación...”.

En lo de interés para el presente concepto, ambas Licencias en comento son actos administrativos reglados cuyo titular es de carácter particular y concreto, así lo establece el Decreto Nacional 1077 de 2015 en su artículo 2.2.6.1.2.3., a tenor:

“(...) ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3. Contenido de la licencia. La licencia se adoptará mediante acto administrativo de carácter particular y concreto (...)”

Es importante entender que los efectos jurídicos de las Licencias en comento NO se restringen a su titular, pues en virtud a su mismo objeto éstas cumplen función pública orientada a la realización del interés general con incidencia territorial y, por ende, irradian sus efectos jurídicos hacia terceros, distintos a su titular.

En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia administrativa han definido el carácter mixto de los actos administrativos cuando presentan una estructura compuesta, en la medida en que incorporan simultáneamente decisiones de alcance general, asociadas a la interpretación y aplicación de normas urbanísticas, técnicas o de ordenamiento territorial y de otra parte, decisiones de carácter particular, referidas a la autorización concreta de una actuación urbanística sobre un predio determinado, al respecto el Consejo de Estado en Sentencia del 28 de octubre de 1999, con

Magistrado Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa, definición el acto administrativo de carácter mixto, así:

"El acto acusado, en cuanto contiene decisiones con efectos particulares y generales, a la vez, resulta ser un acto administrativo mixto, según lo ha reconocido la Sala en providencias anteriores. También ha expresado la Sala que este tipo de actos, en cada una de las disposiciones de efectos individuales o concreto, viene a constituir "una disposición propia de un acto condición, o, dicho de otro modo, legal y reglamentario, en tanto coloca o inserta a cada uno de los inmuebles por ellos relacionados en el régimen general contenido en los mencionados decretos, del cual, por lo tanto, pueden ser excluidos en cualquier época. El carácter mixto de este tipo de actos permite que sean demandables tanto en acción de simple nulidad, como de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, quien pretenda algo más que la simple desaparición de los efectos jurídicos del acto, como sería el caso de indemnizaciones por perjuicios, necesariamente debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento, dentro del término de caducidad".

Esta configuración no altera la naturaleza formal de la licencia como acto particular y concreto, pero sí resulta relevante para efectos de determinar la oponibilidad de sus efectos frente a terceros y la eventual afectación de derechos jurídicamente protegidos distintos a los del titular del acto.

Así pues de la naturaleza mixta de las licencias urbanísticas y constructivas, deriva de que sus efectos no solo recaen en el titular, sino también en terceros determinables como por ejemplos los vecinos de la construcción o, incluso, en terceros indeterminables pues en las licencias se ejerce la garantía de derechos colectivos tales como el goce del espacio público o la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Atendiendo que en quién recae el efecto de un acto administrativo tiene la capacidad para demandarlo, la naturaleza mixta de las licencias en comento determina directamente la legitimación en la causa para solicitar su control, pues ya NO solo podrá hacerlo la entidad que la otorga y su titular, sino aquellos terceros a quienes irradian sus efectos.

3. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El control de los actos administrativos puede hacerse en sede administrativa o en sede judicial, sobre cada uno de estos nos referimos a continuación:

3.1. CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El régimen aplicable al control administrativo de las licencias urbanísticas y de construcción se encuentra reglado de forma particular por el Decreto Único 1077 de 2015 Único del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en sus artículos 2.2.6.1.2.3.1 y siguientes.

De la anterior normativa se deduce que para efectos del Distrito las Curadurías Urbanas son los particulares que en ejercicio de función pública deciden sobre las licencias en primera instancia,

mediante acto administrativo que puede ser recurrido en reposición y en subsidio en apelación conforme el artículo 2.2.6.1.2.3.9. cuyo tenor es:

“ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.9 Recursos. Contra los actos que concedan o nieguen las solicitudes de licencias procederá el recurso de reposición y en subsidio 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 cómo subsidiario del de reposición.

PARÁGRAFO 1. Los recursos de reposición y apelación deberán presentarse en los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 9ª de 1989. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contados 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.

PARÁGRAFO 2. En el trámite de los recursos, los conceptos técnicos que expidan las autoridades o entidades encargadas de resolver los mismos, a través de sus dependencias internas, no darán lugar a la suspensión o prórroga de los términos para decidir.

En todo caso, presentados los recursos se dará traslado de los mismos al titular por el término de cinco (5) días calendario para que se pronuncien sobre ellos. El acto que ordene el traslado no admite recurso y sólo será comunicado.

PARÁGRAFO 3. Los recursos de reposición, apelación y facultativamente el de queja que proceden contra los actos que concedan o nieguen las solicitudes de licencias, podrán presentarse de manera presencial o electrónica, de conformidad con lo previsto en el Capítulo IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las demás normas que reglamentan los procedimientos por medios electrónicos.

(Par. 3, Adicionado por el Art. 25 del Decreto 1783 de 2021)

PARÁGRAFO 4. Contra el acto administrativo que declare el desistimiento de la solicitud de licencia únicamente procederá el recurso de reposición.

(Par. 4, Adicionado por el Art. 25 del Decreto 1783 de 2021)

(Decreto 1469 de 2010, artículo 42)”

Hacemos observar que los recursos pueden ser presentados por el titular de la licencia o por cualquier persona que se hubiere hecho parte del trámite conforme el artículo 2.2.6.1.2.2.2. del

Decreto Único en cita, en concordancia con el artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo anterior, es claro que dentro del trámite administrativo ordinario se prevén 2 instancias que deben controlar su legalidad y, en las cuales, no solo el titular de la licencia está facultado para hacer valer sus intereses, sino que cualquier tercero con interés se puede hacer parte y actuar en garantía de la legalidad del acto.

Queda entonces claro que las Licencias de Construcción y de urbanismo tienen su primer control en sede administrativa ante los Curadores Urbanos en primera instancia y en segunda ante la Secretaría Distrital de Planeación y en el trámite NO solo está legitimado para interponer los recursos el solicitante sino los terceros con interés.

3.1.1. LA REVOCATORIA DIRECTA

Una vez en firme el acto administrativo que concede la licencia su titular, cualquier tercero con interés e, incluso, la entidad a cargo de otorgarla tiene la facultad de proceder contra el acto administrativo mediante la revocatoria directa, así fue establecido por el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, cuyo tenor es:

“(...) 6. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables en su totalidad las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo.(...)”

Hacemos observar que la disposición acabada de transcribir fue reglada mediante el **artículo 2.2.6.1.2.3.10 del Decreto Nacional 1077 de 2015** estableciendo de manera expresa que la competencia para adelantar la revocatoria directa de una licencia urbanística corresponde a: (i) el curador urbano que expidió el acto; (ii) el alcalde distrital o municipal, o su delegado (La Secretaría Distrital de Planeación), así:

“(...) ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.10 De la revocatoria directa. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con las precisiones señaladas en el presente artículo:

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

2. Podrán solicitar la revocatoria directa de las licencias los solicitantes de las mismas, los vecinos colindantes del predio objeto de la solicitud así cómo los terceros y las autoridades administrativas competentes que se hayan hecho parte en el trámite.

3. Durante el trámite de revocatoria directa el expediente quedará a disposición de las partes para su consulta y expedición de copias y se deberá convocar al interesado, y a los terceros que puedan resultar afectados con la decisión, con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos. Para el efecto, desde el inicio de la actuación, se pondrán en conocimiento, mediante oficio que será comunicado a las personas indicadas anteriormente, los motivos que fundamentan el trámite.

Se concederá un término de diez (10) días hábiles para que se pronuncien sobre ellos y se solicite la práctica de pruebas.

4. Practicadas las pruebas decretadas y dentro del término previsto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para resolver el trámite, se adoptará la decisión.

5. El término para resolver las solicitudes de revocatoria directa es de dos (2) meses contados a partir del día siguiente de la fecha de presentación de la solicitud. Vencido este término sin que se hubiere resuelto la petición, se entenderá que la solicitud de revocatoria fue negada.

6. No procederá la revocatoria directa de los actos administrativos respecto de los cuáles el peticionario haya ejercitado los recursos.” (Negritas por fuera del texto original)

Vale la pena recordar que las causales de revocatoria están taxativamente establecidas en el artículo 93 y siguientes del CPACA, así:

“ARTÍCULO 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

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

Es de observar que por tratarse de actos administrativos particulares y concretos, la revocatoria solo procederá cuando el titular dé su consentimiento previo, expreso y por escrito, como lo dispone el artículo 97, al siguiente tenor:

ARTÍCULO 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.” (Negritas y subrayas por fuera del texto original)

Hacemos hincapié en que la revocatoria directa de las licencias en mención son un mecanismo de control reglado, reservado exclusivamente a las autoridades que intervinieron en la expedición del acto o que ostentan competencia funcional sobre el mismo, sin que pueda ser ejercido por instancias de carácter consultivo o de seguimiento como lo es LA COMISIÓN.

Para recalcar, la Sala de Consulta del Consejo de Estado en concepto del 2 de junio de 2005 (Rad. 1643), al analizar la competencia para solicitar la revocatoria directa de los actos administrativos expedidos por los curadores urbanos, precisó lo siguiente:

"(...) de manera más genérica el artículo 99 ordinal sexto de la ley 388 de 1.997 dispuso que "Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables en su totalidad las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo".

Este enunciado se repite en forma más universal en el decreto reglamentario 1052 de 1998 cuyo artículo 23 prevé: "Contra los actos que resuelvan las solicitudes de licencias procederán los recursos de la vía gubernativa, la revocatoria directa y las acciones establecidas en el Código Contencioso Administrativo"

Lo expuesto significa que finalmente el legislador ha querido someter los actos de los curadores ¿aproband o negando licencias- a los procedimientos, recursos y acciones consagrados para los actos administrativos por el Código Contencioso Administrativo, lo que hace que la interpretación del alcance de tales procedimientos, recursos y acciones deba efectuarse de acuerdo con las disposiciones de dicho Código.

Ahora bien, como el artículo 69 de Código Contencioso Administrativo señala que los "actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores...", el punto de discusión consiste en definir si las oficinas de planeación o en su defecto los alcaldes municipales o distritales, puede ser considerados como "esos inmediatos superiores" con competencia para revocar los actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos aprueban o niegan las licencias urbanísticas.

Inicialmente habría que definir si cuando la ley dispone que el recurso de apelación contra los actos de los curadores procede para ante la oficina de planeación o en su defecto para ante el alcalde distrital o municipal, esa asignación de competencia en segundo grado supone un. reconocimiento tácito a estos servidores públicos como superiores jerárquicos de los curadores, o si por el contrario se trata de una disposición especial de carácter funcional que en nada afecta el sistema jerárquico interno de las administraciones distritales o municipales. ...)"

El hecho que los curadores sean designados por el Alcalde distrital o municipal, quien además debe "vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos", o que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cumpla con respecto a ellos la función de "coordinación y seguimiento de los curadores urbanos, con el objeto de orientar y apoyar su adecuada implantación al interior de las administraciones locales", (Ley 810 de 2.003 artículo 9o., numerales 5o. y 6o.) no significa que los curadores urbanos pierdan su identificación legal como particulares encargados del ejercicio autónomo de una función pública, ni que sean inferiores jerárquicos de los organismos y funcionarios mencionados, sino que la ley ha querido amparar el bienestar colectivo y proteger a la comunidad contra el riesgo social que significa el ejercicio de dicha función, asignándole a éstos, la competencia para operar como una especie de "segunda instancia" o "superior inmediato" funcional de aquellos.

Esta especial competencia de grado, la asigna expresamente el artículo 59 del decreto ley 2150 de 1.995 para el caso de los recursos de la vía gubernativa al disponer que el recurso de apelación contra los actos de los curadores urbanos se interpondrá para ante la oficina de planeación o en su defecto para ante el alcalde distrital o municipal. No ocurre lo mismo frente a la revocación directa de dichos actos, a la que, por expresa disposición de los artículos 99 de la ley 388 de 1.997 y 23 del decreto reglamentario 1052 de 1.998 "le son aplicables en su totalidad las disposiciones establecidas en el Código Contencioso Administrativo" cuyo artículo 69 establece que "la revocación directa de los actos administrativos corresponde al funcionario que lo expidió o a su inmediato superior". Como el curador urbano no es funcionario y por tanto no tiene inmediato superior en términos orgánicos, en relación con sus actos el artículo 69 de C.C.A. debe leerse con sentido

funcional, que no estructural, teniendo en cuenta la defensa de los intereses de los administrados y la realización del principio universal de la seguridad jurídica.

*Lo anterior significa que cuando la ley 388 de 1.997 y su decreto reglamentario concibieron la posibilidad de revocatoria directa de los actos de los curadores, sometiendo esta figura a las normas del Código Contencioso Administrativo, la interpretación de contexto o lo que llaman los autores españoles, el metalenguaje de la norma, indica que el curador es competente para revocar sus propios actos, y que las oficinas de planeación o en su defecto los alcaldes son los "inmediatos superiores" funcionales ante quienes también se puede solicitar la revocación directa de los actos de los curadores, habida consideración de la facultad que les otorga la ley para vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de éstos. **No puede afirmarse que esta superioridad funcional la tenga el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por cuanto su función no es de control y vigilancia, sino de orientación, apoyo y coordinación**".*

Así motivó la Sala de Consulta, su conclusión de establecer que:

1. "Las oficinas de planeación o en su defecto los alcaldes, municipales o distritales, son competentes para resolver las peticiones de revocatoria directa de los actos administrativos mediante los cuales los curadores urbanos otorguen o nieguen licencias urbanísticas.
2. Las comisiones de veeduría están facultadas para solicitar la revocatoria directa de las licencias urbanísticas otorgadas por los curadores Urbanos".

Nótese que, de manera expresa, la Sala concluyó que la competencia para resolver solicitudes de revocatoria directa de las licencias urbanísticas otorgadas o negadas reside en el curador urbano que expidió el acto o en la autoridad de planeación, que ejerce sobre aquel, superioridad jerárquica funcional

Y descartó lucidamente, cualquier interpretación que atribuya esta competencia las Comisión de Veedurías de las Curadurías Urbanas, a las que claramente ratificó sus funciones de orientación, coordinación o seguimiento.

Resaltamos que la Sala de Consulta del Consejo de Estado fue categórica al señalar que las Comisiones de Veeduría no ejercen funciones de control o vigilancia, sino que sus funciones se limitan a la orientación, apoyo y coordinación para con las Curadurías.

Lo anterior, deja claro que en sede administrativa el control, entendido como la competencia para otorgar, modificar o revocar las Licencias recae sobre las curadurías y la Secretaría de Planeación (Para el caso de Bogotá D.C.), lo que también es relevante para establecer la legitimación en la causa por activa desde la administración en caso de requerirse la demanda en acción judicial, cómo lo pasamos a desarrollar.

3.2. CONTROL JUDICIAL DE LAS LICENCIAS

En firme el acto administrativo que otorga la licencia y en los casos en que la revocatoria directa no se autorice por su titular o sea negada, se debe observar lo dispuesto por el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a que, si la autoridad -que otorgó el acto- considera que el mismo es contrario al ordenamiento jurídico, deberá demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativo, su tenor es:

“CPACA Art 97: REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

Esta demanda de la administración contra sus propios actos se conoce como acción de lesividad y ha sido definida por el Consejo de Estado en Sentencia del 15 de julio de 2023 en el proceso No. 05001-23-33-000-2013-00960-01 en los siguientes términos:

“2.2. Marco normativo y jurisprudencial sobre la acción de lesividad y el término de caducidad

*“En términos generales se puede afirmar, que la acción de lesividad es el mecanismo legal a través del cual todas **las autoridades de la Administración Pública pueden infirmar la expresión de su propia voluntad consignada en los actos administrativos por ellas proferidos**, cuando observe que los mismos se expidieron con desconocimiento del ordenamiento jurídico constitucional y legal lo cual conduce a que indefectiblemente dicho acto, resulte nocivo a sus propios intereses.*

La Sala reitera los planteamientos esgrimidos por este mismo Despacho Ponente, al considerar que es al juez contencioso administrativo al que le corresponde definir la ilegalidad o no de los actos respecto de los cuales la Administración pretende su anulación, por lo que es menester que dentro del proceso se realice el análisis jurídico respectivo.” (Negrillas y subrayas por fuera del texto original)

Este aspecto es fundamental, en la medida que la norma y la jurisprudencia claramente establecen en quién reside la función administrativa para demandar actos NO es otra que la autoridad que otorgó el acto pues en ésta reside el deber de controlarlos.

4. LEGITIMACIÓN POR ACTIVA

La legitimación en la cusa por activa a voces de la Sección Tercera Subsección C del Concejo de Estado en Sentencia del 26 de septiembre de 2012, se entiende como:

*“La legitimación en la causa por activa supone la verificación de que quien demanda tenga la titularidad para reclamar el interés jurídico que se debate en el proceso y, por lo tanto, sin importar si son o no procedentes las pretensiones elevadas –lo que supondrá efectuar un análisis de fondo de la controversia a la luz del derecho sustancial– **sí sea el llamado a discutir su procedencia dentro del trámite judicial**”.*

Aclara entonces el Consejo que quién demanda debe ser el titular para reclamar lo pretendido ante el juez por lo que atendiendo lo expresado en el capítulo sobre naturaleza mixta de las licencias y que la función de control sobre las mismas reside en el Curador Urbano y la Secretaría Distrital de Planeación, se pueden establecer 2 grupos de personas legitimadas en la causa por activa para demandar las licencias en comento, a saber:

1. LOS DIRECTOS INVOLUCRADOS EN LA EXPEDICIÓN DEL ACTO. Estos son: el titular de la licencia y las autoridades que conocieron en primera instancia (Curaduría) y en segunda sede administrativa (Secretaría Distrital de Planeación)
2. LOS TERCEROS CON INTERÉS A QUIENES IRRADIAN LOS EFECTOS DE LA LICENCIA. A saber, en este grupo se encuentran todas las personas quienes individualmente se ven afectados por los efectos del acto y aquellas personas quienes ven afectados los derechos colectivos.

Tenemos entonces que en lo que respecta a las entidades del Distrito Capital, la legitimación por activa en acción judicial contra las licencias está en cabeza del curador urbano y/o de la Secretaría Distrital de Planeación pues son las únicas en quién reside la función del control de estos actos administrativos

5. CONCLUSIONES

Del análisis integral entre la norma marco y el reglamento operativo con las normas generales del derecho administrativo y la jurisprudencia citada, se concluye que:

1. La Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C. es un órgano con funciones claramente establecidas de orientación, apoyo y coordinación.
2. El reglamento interno de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C. NO corresponde a un Acuerdo conforme la definición establecida en Ley 4 de 1913.
3. La función atribuida en el numeral 26 del artículo 11 del reglamento interno de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas de Bogotá D.C. desborda las funciones de este órgano pues el control de dichos actos administrativos reside en el curador urbano que lo expidió y en la Secretaría Distrital de Planeación.

4. La legitimación en la causa por activa para demandar las licencias reside en el curador urbano que lo expidió y en la Secretaría Distrital de Planeación.

6. RECOMENDACIONES

En atención a las competencias establecidas para con la Subsecretaría Jurídica en Decreto Distrital 653 del 2025, con observancia del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y con fundamento en las consideraciones jurídicas expuestas a lo largo del presente concepto, se recomienda:

1. Otorgar acto administrativo por medio del cual se derogue el Acuerdo Distrital 001 de 2019 expedido por el Secretario Distrital del Hábitat encargado en función de presidente de LA COMISIÓN y de la Subsecretaria de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda en función de Secretaría Técnica.
2. Sustraer del reglamento de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas la función de presentar demandas en proceso judicial contra las licencias estudiadas.

En ese sentido, se considera necesario precisar normativamente que las funciones de orientación, apoyo y coordinación permiten identificar posibles irregularidades o situaciones relevantes desde el punto de vista urbanístico.

Lo que conlleva acciones de índole administrativo para ponerlas en conocimiento de las autoridades que tengan la función de control, pero NO a su ejercicio pues el artículo 121 de la Constitución Política es claro:

“ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Sin otro particular,

ALBA CRISTINA MELO GOMEZ
SUBSECRETARIA JURIDICA

Copia:

Anexos Electrónicos: 0

Elaboró: MARIO RICARDO GARCIA RODRIGUEZ - SUBSECRETARIA JURIDICA

Revisó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ

Aprobó: ALBA CRISTINA MELO GOMEZ