CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre del dos mil veintiséis (2026)

Radicado:	25000-23-41-000-2012-00336-01
Demandante:	CARMAX HARIZA Y CÍA S. EN C.S.
Demandado:	Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Planeación
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema:	Licencia de construcción. Áreas de reserva vial
Decisión:	Confirma la sentencia de primera instancia. Sin condena en costas en esta instancia

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 22 de noviembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual resolvió negar todas las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El 14 de septiembre de 2012[1], la Sociedad CARMAX HARIZA Y CÍA S. EN C.S., por conducto de apoderado judicial, presentó demanda contra el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Planeación-, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). En dicha oportunidad, formuló las siguientes pretensiones:

> PRETENSIONES
>
> 1. Declarar la nulidad de la Resolución No. 0294 del 01 de marzo de 2012, mediante la cual se REVOCÓ la Licencia de Construcción LC 11-2-1061- del 25 de noviembre de 2.011, expedida por el Curador Urbano No. 2 de Bogotá, D.C.
>
> 2. Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, declarar que la licencia de Construcción No. LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2.011, expedida por el Curador Urbano No. 2 de Bogotá, D.C., adquirirá plena vigencia a partir del momento en que quede ejecutoriada la sentencia que ponga fin al presente proceso.
>
> 3. Como consecuencia de la pretensión primera, condenar a la demandada a reparar los daños ocasionados a mi mandante, los cuales, a la fecha, ascienden a la suma total de SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS VEINTINUEVE MIL TRECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS ($ 742,929,364.65), más lo que se probare en el proceso y resultare a la fecha de ejecutoria del fallo.

[1] SAMAI, Índice 38, documento «CUADERNO TRIBUNAL».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Tales perjuicios se discriminan así:

a. Daño emergente: DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLÓN NOVECIENTOS OCHO MIL SETECIENTOS CINCO PESOS ($ 251.908.705), con ocasión de los gastos generados en el trámite de la licencia de construcción que resultó revocada.

b. Lucro cesante: CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MILLÓN VEINTE MIL SEISCIENTO CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS ($ 491.020.659.65), representados en las utilidades que la sociedad que represento ha dejado de percibir, con ocasión de la revocatoria de la licencia de construcción No. LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011.

4. Que se ordene la indexación de las sumas descritas.
5. Que se reconozcan y paguen los intereses moratorios sobre las sumas descritas anteriormente y lo que se probare en el proceso, hasta que se haga efectivo el pago correspondiente, a la tasa máxima certificada por la Superfinanciera.
6. Para el cumplimiento de la Sentencia, se ordenará dar aplicación a los artículos 176 y 177 del C.C.A.
7. Condenar en costas a la parte demandada. [Se transcribe literalmente las pretensiones con errores gramaticales y de sintaxis que puedan existir en el texto]

1.1.1. Fundamentos de hecho

En el acápite correspondiente, se señaló que, el 13 de abril de 2011, el representante legal de la empresa CARMAX HARIZA Y CÍA S. EN C.S. solicitó licencia de construcción en modalidad de «obra nueva» en el predio identificado con Matricula Inmobiliaria núm. 50N-301002 ante el Curador Urbano núm. 2 de Bogotá.

El 25 de noviembre de 2011, el Curador Urbano núm. 2 de Bogotá concedió la Licencia de Construcción núm. LC- 11-2-1061. Por medio de apoderado judicial, el representante legal de la Propiedad Horizontal Agrupación Antigua Helvética presentó contra esa licencia recurso de reposición y en subsidio apelación.

El 17 de enero de 2012, el Curador Urbano núm. 2 decidió el recurso de reposición mediante la Resolución núm. 12-2-0029. En esa resolución se confirmó la licencia de construcción y concedió el recurso de apelación.

El demandante argumentó que el recurso de apelación concedido fue radicado ante la Secretaría Distrital de Planeación el 24 de enero de 2012 para su estudio y decisión. Posteriormente, la Dirección de Trámites Administrativos de la Subdirección Jurídica remitió el expediente a la Dirección de Norma Urbana para la elaboración del correspondiente concepto técnico, el cual fue emitido el 20 de febrero de 2012 e incorporado a la decisión demandada. Asimismo, la Dirección de Información, Cartografía y Estadística expidió, a solicitud de la Dirección de Norma Urbana, un concepto técnico que fue objeto de solicitudes de aclaración por parte de la Dirección de Trámites Administrativos de la Subsecretaría Jurídica, precisiones que finalmente fueron emitidas mediante memorando del 1 de marzo de 2012.

El 1 de marzo de 2012, la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

profirió la Resolución núm. 0294[2], por medio de este acto administrativo se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de Licencia de Construcción núm. LC- 11-5-1061, y se revocó íntegramente la licencia de construcción.

El demandante destacó que la Secretaría Distrital de Planeación estableció que sobre el predio objeto de la licencia de construcción impugnada existía una zona de reserva vial destinada a la ejecución del proyecto Avenida Boyacá. Asimismo, la Secretaría indicó que sobre el inmueble se encontraban demarcados una franja de control ambiental y un retroceso vial, y que, conforme al plano 1/7 de la licencia recurrida, la franja de control ambiental no se encontraba libre, circunstancia que, de acuerdo con lo informado por la Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos, contraviene lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C., por cuanto en dicha área no pueden otorgarse licencias urbanísticas de ningún tipo.

Igualmente, indicó que, según la Secretaría Distrital, el uso autorizado en la licencia de construcción no estaba permitido por la Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) correspondiente, toda vez que, conforme al concepto emitido por la Dirección de Norma Urbana, la normativa aplicable únicamente autorizaba usos de comercio y servicios personales de escala vecinal y zonal, mas no usos de escala urbana, como los aprobados por el Curador Urbano No. 2 de Bogotá mediante la Licencia de Construcción No. LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011. Tales afirmaciones, según el demandante, no eran relevantes para determinar la legalidad de la licencia de construcción.

En su escrito de demanda, la sociedad sostuvo que, como consecuencia de la decisión de revocar la Licencia de Construcción, sufrió daños materiales a título de daño emergente y lucro cesante.

1.1.2. Normas violadas y concepto de la violación

La demandante señaló que el acto administrativo demandado vulnera el Artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 (Compilatorio del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá) y el Artículo 23 del Decreto Reglamentario 327 de 2004.

El demandante sostuvo que en su criterio el artículo 179 consagra dos alternativas: una primera según la cual disposición indica que los inmuebles ubicados en áreas de reserva vial pueden ser objeto de licencias urbanísticas conforme a la normativa vigente. En consecuencia, si el predio no ha sido urbanizado, su propietario puede solicitar licencia de urbanización con sujeción a las reglas previstas en el Decreto Distrital 327 de 2004. Por el contrario, si el inmueble se encuentra en un sector ya urbanizado, es posible solicitar licencia de construcción, siempre que se cumplan las disposiciones establecidas en la respectiva Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ).

La segunda, según la cual la norma al contemplar la expresión «no obstante», es posible que el interesado puede desarrollar temporalmente los usos de comercio y servicios, de cualquier escala, sin distinción, únicamente bajo las condiciones contempladas en tal

[2] Notificada mediante aviso fijado hasta el 26 de marzo de 2012. Asimismo, en el expediente digital obra la constancia de cumplimiento del requisito de conciliación prejudicial, suscrita el 13 de septiembre por el Procurador 51 Judicial II para Asuntos Administrativos. SAMAI, índice 38, documento «CUADERNO TRIBUNAL», folios 60 y 61.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

artículo y previa obtención de la licencia de construcción respectiva. En ese sentido, señaló:

> En cambio, **la segunda parte del Artículo 179 del Decreto 190 de 2004**, da la opción de acogerse al desarrollo de los **usos temporales de comercio y servicios** (independientemente de lo previsto en las normas vigentes aplicables específicamente al predio objeto de la zona de reserva), que no son otros que los que determinó y clasificó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) en el Cuadro Anexo No. 2 del mismo, con la condición especial que se desenvuelvan "… *en estructuras desmontables metálicas, de madera o similares, siempre que se cumplan las normas vigentes de sismorresistencia, espacio público referido a andenes, antejardines y cupos de parqueo. Para el efecto, se deberá obtener la correspondiente licencia ante una curaduría urbana."*

El demandante sustentó que la interpretación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación era errónea, al considerar que los usos temporales de comercio y servicios autorizados por el artículo 179 del Decreto 190 de 2004 en predios afectados por reserva vial debían estar también permitidos por la normativa de la respectiva Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ). A su juicio, dicha interpretación desconocía el carácter excepcional de los usos temporales previstos en esa disposición y hacía inocua parte de su contenido. En consecuencia, afirmó que la Resolución No. 0294 del 1 de marzo de 2012 vulneró los artículos 179 y 178 del Decreto Distrital 190 de 2004, así como el artículo 23 del Decreto Distrital 327 de 2004, al fundamentar en esa interpretación la revocación de la licencia de construcción otorgada a la sociedad actora.

Asimismo, señaló que la decisión de revocatoria desconoció abiertamente el Artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el Artículo 1 de la Ley 902 de 2004. Pues esa norma establece que las normas urbanísticas estructurales prevalecen frente a las demás normas urbanísticas. Anotó que el Artículo 179 del Decreto 190 de 2004, que regula los predios ubicados en zonas de reserva vial, forma parte del Título II- Componente Urbano, Subtítulo 3 – Sistemas generales, Capítulo 1- El subsistema vial. Por consiguiente**,** pertenece a las normas estructurales de que trata el Artículo 1 de la Ley 902 de 2004.

Sostuvo que las normas sobre usos y tratamientos, contenidas particularmente en los decretos reglamentarios de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) o en el Decreto 327 de 2004, constituyen normas urbanísticas generales, de conformidad con el artículo 1.º de la Ley 902 de 2004. En consecuencia, dichas normas no pueden contravenir lo dispuesto por aquellas calificadas por la citada ley como estructurales, entre las cuales se encuentran las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial.

Conforme todo lo anterior, señaló:

> De modo que la equivocada interpretación del Artículo 179 del Decreto 190 de 2004, que realizó la Secretaría Distrital de Planeación en el acto acusado, se traduce en la violación del artículo 161, Parágrafo, ibídem, y de los Artículos 15 y 100 de la Ley 388 de 1.997, el primero modificado por el Artículo 1 de la Ley 902 de 2.004, porque en éstos se consagra la prevalencia de las normas estructurales del Plan de Ordenamiento Territorial y, en cambio, lo que a la postre hizo la administración fue aplicar unas normas generales (el decreto reglamentario de la Unidad de Planeamiento Zonal y el Decreto Reglamentario 327 de 2004), para ignorar lo contemplado puntualmente en la norma estructural (el Artículo 179 del Decreto 190 de 2004).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

El demandante sostuvo que la franja de control ambiental asociada a una zona de reserva vial no puede producir efectos jurídicos más restrictivos que la propia reserva que le da origen. Argumentó que, dado que la reserva vial no impide la obtención de licencias urbanísticas ni la ejecución de construcciones mientras no sea adquirida o ejecutada por la entidad competente, la misma conclusión debe aplicarse a la franja de control ambiental, por tratarse de un elemento accesorio derivado de aquella. Asimismo, afirmó que la obligación de ceder gratuitamente dicha franja solo surge cuando se adquiere la reserva vial o se adoptan las alternativas de manejo previstas en la normativa aplicable. En consecuencia, consideró que carece de fundamento jurídico prohibir edificaciones en la franja de control ambiental y permitirlas en la reserva vial, pues, a su juicio, ello implica una aplicación indebida de los artículos 177 y 181 del Decreto 190 de 2004 y una extralimitación de funciones por parte de la administración.

1.2. Contestación de la demanda

- **Secretaría Distrital de Planeación del Distrito de Bogotá**

La Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá contestó la demanda y se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas por la sociedad demandante. Sostuvo que la Resolución 0294 de 1.º de marzo de 2012, mediante la cual se revocó la Licencia de Construcción LC 11-2-1061, fue expedida con fundamento en las competencias legales de la entidad y en estricto cumplimiento de la normativa urbanística aplicable. Indicó que, al resolver el recurso de apelación interpuesto contra la licencia, se concluyó que el uso autorizado para el predio no estaba permitido en la Unidad de Planeamiento Zonal correspondiente, pues las normas específicas del sector únicamente autorizaban usos de comercio y servicios de escala vecinal y zonal, mas no el uso temporal de comercio pesado de escala urbana aprobado por el curador urbano. Asimismo, afirmó que el predio se encontraba afectado por una zona de reserva vial y una franja de control ambiental, circunstancias que impedían el otorgamiento de la licencia en los términos concedidos.

La entidad demandada señaló que la interpretación propuesta por la actora del artículo 179 del Plan de Ordenamiento Territorial era errónea, toda vez que dicha disposición no autorizaba de manera autónoma cualquier uso en zonas de reserva vial, sino que debía aplicarse en armonía con las normas específicas de la respectiva UPZ y con las demás disposiciones urbanísticas vigentes. En ese sentido, defendió la prevalencia de las normas especiales que regulan los usos del suelo en cada sector y sostuvo que la Circular 008 de 2005 constituía un criterio válido de interpretación administrativa para la aplicación de tales disposiciones. Al respecto:

> Del anterior recuento de normas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá concluimos que el POT es una norma de carácter general, la cual expresamente señaló que son las Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ y demás normas urbanísticas de carácter específico, los instrumentos de planeación por medio de los cuales se define la reglamentación de usos en los predios de la ciudad. En este sentido no se comprende como puede invocarse la norma general del Decreto Distrital 190 de 2004, artículo 179, como reguladora de una situación cuando ésta solo establece la posibilidad de expedir licencias urbanísticas en las zonas de reserva vial y la instalación de estructuras desmontables para el aprovechamiento de unos usos que NO PUEDEN AUTORIZARSE DIRECTAMENTE, es decir deben respetar las demás normas aplicables. En primer lugar porque la norma no define en concreto ningún uso permitido y en segundo lugar porque se trata de una norma de contenido general.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

La secretaria explicó que la reserva vial tiene como finalidad prever y planificar el área por donde podría ejecutarse una futura vía, constituyendo una etapa previa a la afectación vial. Por ello, mientras exista únicamente la reserva, no pueden restringirse las facultades inherentes al derecho de dominio, como la compraventa o la construcción sobre el predio. En contraste, la afectación vial sí implica una decisión administrativa que se inscribe en el folio de matrícula inmobiliaria, restringe el licenciamiento y da lugar a mecanismos de compensación, adquisición o expropiación. No obstante, el hecho de que la reserva vial no limite el derecho de propiedad no significa que se modifique el régimen de usos del suelo ni que se habiliten usos no previstos, como la ocupación con estructuras desmontables. La definición de los usos permitidos corresponde a las UPZ y a las normas urbanísticas específicas, y dado que en la ciudad los usos no expresamente autorizados se entienden prohibidos, no resulta procedente interpretar de manera amplia o abierta la posibilidad de desarrollar usos no contemplados en zonas de reserva vial.

Igualmente, la Secretaría manifestó que no existía fundamento para reconocer perjuicios materiales, indexación, intereses ni demás condenas económicas reclamadas, por cuanto la revocatoria de la licencia obedeció al cumplimiento del ordenamiento jurídico y no tenía la finalidad ni la aptitud de causar daños a la demandante. Añadió que el eventual lucro cesante alegado correspondía a una expectativa de negocio y no a un perjuicio cierto e indemnizable.

Finalmente, propuso como excepciones la inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones y la legalidad de los actos administrativos demandados. Con fundamento en ello, solicitó negar las pretensiones de la demanda y mantener incólume la presunción de legalidad de la Resolución 0294 de 2012.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 22 de noviembre de 2013[3], profirió fallo de primera instancia, en el cual se resolvió lo siguiente:

> PRIMERO. - NIÉGASE la solicitud de nulidad de la Resolución 0294 de 1º de marzo de 2012 proferida por el DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, por las razones señaladas en la presente providencia.
>
> SEGUNDO. - NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.
>
> TERCERO. - Por Secretaría DEVUÉLVASE al actor el remanente de los gastos de proceso, previa liquidación.
>
> CUARTO. - CONDÉNASE en costas a la parte demandante; en consecuencia, por Secretaría, LIQUIDÁNSE las costas procesales, de conformidad con la parte motiva de esta decisión.
>
> QUINTO. - ARCHÍVESE, previa ejecutoria.

El *a quo* para resolver la controversia planteó el siguiente problema jurídico: ¿Es nulo el

[3] SAMAI, Índice 38, documento «CUADERNO TRIBUNAL».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

acto administrativo demandado, Resolución 0294 de 1º de marzo de 2012, expedida por el Subsecretario Jurídico de la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, ¿debido a que fue expedido con violación de normas superiores? El tribunal dio la siguiente respuesta al problema jurídico:

> La Sala procederá a denegar las pretensiones de nulidad de la Resolución 0294 de 1° de marzo de 2012, expedida por el Subsecretario Jurídico de la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, habida cuenta que fue expedida sin violación de normas superiores.

Para resolver el problema jurídico, el tribunal realizó una anotación previa del marco normativo aplicable al presente caso. En ese acápite realizó amplias transcripciones de las siguientes normas: Decreto 190 de 2004 y Decreto 327 de 2004. Luego realizó un recuento fáctico de lo señalado en la demanda y lo probado en el tramite de primera instancia.

Luego de lo anterior, realizó una anotación mediante la cual advirtió que, respecto del inmueble ubicado en la Avenida Carrera 72 No. 128 A-19 de Bogotá, una vez revocada la Licencia de Construcción No. LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011, la sociedad CARMAX H. ARIZA Y CÍA. S. EN C.S. presentó una nueva solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, mediante la radicación No. 12-2-0501 del 26 de abril de 2012, la cual, al ajustarse a la normativa aplicable, fue aprobada mediante la Licencia de Construcción No. LC 12-2-0430 del 31 de mayo de 2012. Dicha decisión fue recurrida por la Agrupación Antigua Helvética Propiedad Horizontal, pero fue confirmada tanto en reposición como en apelación por el Curador Urbano No. 2 de Bogotá y la Secretaría Distrital de Planeación, respectivamente. La licencia vigente autoriza la construcción de una edificación nueva de dos pisos destinada al uso temporal de comercio zonal, en estructura desmontable de madera.

Respecto de los argumentos de las partes, señaló que las condiciones particulares del inmueble no fueron discutidas por la parte demandante, esto es, que el inmueble se encuentra ubicado en un área de reserva vial para la futura ampliación de la Avenida Boyacá. Asimismo, el tribunal encontró que el demandante no controvirtió el hecho de que en el predio se encuentran demarcados una franja de control ambiental y un retroceso vial. Sobre la discusión relativa al alcance del artículo 179 del Decreto 190 de 2004, el tribunal sostuvo lo siguiente:

> Sobre el uso que puede darse a los predios que se encuentran en área de reserva vial, se tiene que el artículo 179 del Decreto 190 de 2004 -Plan de Ordenamiento Territorial-, citado en el acápite de marco normativo, no prevé, como pretende la parte actora, que a dicho predio puede aplicársele o se encuentra autorizado para cualquier uso y servicio, por el contrario, la norma es clara en establecer que las licencias de construcción que se otorguen deben ajustarse o expedirse de acuerdo a las normas vigentes y con los usos que se puedan desarrollar. Sobre esto debe advertirse que el uso se desarrollará en el predio y no en las estructuras desmontables que se creen o establezcan.
>
> Entonces, contrario a lo indicado en la demanda, la expresión "no obstante" prevista en el artículo 179 del POT no es generadora de otra situación o alternativa respecto del hecho que "los predios donde se hayan demarcado zonas de reserva, se podrán solicitar licencias de urbanismo y construcción, en sus diferentes modalidades, con base en las normas vigentes", sino que genera justamente la posibilidad de un desarrollo de uso de forma temporal, pero, se insiste, sin desconocer que deben seguirse las normas vigentes, esto es, el uso que ya está autorizado y permitido para determinado sector o zona en el Distrito Capital de Bogotá.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Para sustentar la anterior interpretación de la norma, el *a quo* indicó que, en virtud del artículo 337 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, los usos que no se encuentren expresamente asignados están prohibidos. Explicó que, para determinar el uso específico de un determinado sector, deben revisarse las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), las cuales constituyen áreas urbanas intermedias entre los barrios y las localidades. Señaló que estas no son normas de índole inferior, sino disposiciones complementarias al Plan de Ordenamiento Territorial, de carácter más específico, orientadas a concretar sus disposiciones.

Sobre la interpretación de la norma dada por la parte demandante, el tribunal sostuvo lo siguiente:

> En este punto es totalmente relevante advertir que para la Sala es claro que el cargo de nulidad que se está resolviendo está soportando en argumentos que son consecuencia de una interpretación subjetiva de las normas que regulan la materia, vale decir, una interpretación acomodada y ventajosa a la sociedad demandante, pues, es claro que esas disposiciones no generan motivo de duda ni discusión en cuanto al uso que debe darse a inmuebles como el vinculado a la litis.
>
> En ese contexto, esta Sala de Decisión advierte que tampoco ha sido objeto de discusión que en el sector en el que se encuentra el inmueble ubicado en la Avenida Carrera 72 No. 128 A -19 se permiten los usos de comercio y servicios pero a escala vecinal y local, más no a escala urbana, como fue autorizado en la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 de 2011, revocada mediante la Resolución ahora demandada. Entonces, lo que pretende la parte actora es desconocer ese uso y pretender una interpretación extensiva y conveniente para su propio beneficio.
>
> En tales condiciones, no existe la alegada contradicción de normas expuesta por la parte actora como argumento de nulidad, en la medida en que todas y cada una de las disposiciones aplicables en este caso concreto tienen un ámbito de aplicación específico, señalado claramente en la ley.

Finalmente, respecto de la imposibilidad de realizar construcciones en áreas de control ambiental, el tribunal señaló que los artículos 181 y 411 del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá son claros al establecer que en dichas zonas no pueden desarrollarse construcciones. Por último, en relación con la aplicación de la Circular 008 de 2005 en el acto administrativo demandado, sostuvo que el hecho de que esta hubiera sido tenida en cuenta como argumento o criterio para desarrollar y sustentar dicho acto no constituye, de ninguna manera, una causal de nulidad. Además, consideró que se trata de un fundamento de censura carente de sustento fáctico y jurídico, toda vez que dicho acto administrativo contiene parámetros de interpretación emitidos por la autoridad administrativa competente para definir los asuntos urbanísticos de la ciudad, en ejercicio de sus atribuciones legales y administrativas, entre ellas, la facultad de impartir instrucciones.

III.- DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación[4], en los siguientes términos:

[4] SAMAI, Índice 38, documento «CUADERNO TRIBUNAL».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En primer lugar, sostuvo que el Tribunal incurrió en varias equivocaciones al realizar el análisis de las normas aplicables al caso, argumentó que las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) regulan únicamente el uso definitivo del suelo y no los usos temporales y no el de el uso temporal a los que pueden acogerse los propietarios de los predios catalogados como zonas de reserva vial.

Conforme lo anterior, señaló que no puede negarse el uso temporal del predio con matrícula inmobiliaria núm. 50N-301002 para el comercio a escala urbana, puntualmente el uso del predio para el comercio pesado de venta de automóviles, en virtud de que ese uso no este contemplado en la UPZ, pues estas regulan usos definitivos del predio no temporales.

Para el demandante los artículos 178 y 179 del Decreto 190 de 2004 sí permiten obtener licencias para levantar edificaciones en zonas de reserva vial, toda vez que las zonas de reserva vial no son afectaciones en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

Respecto a la aplicación del parágrafo 1 del artículo 337 del Decreto 190 de 2004 precisó que cuando el mismo refiere que los usos que no se encuentren asignados a cada sector, están prohibidos, se refiere únicamente a los usos definitivos lo cual es diferente a los usos temporales de comercio y servicios permitidos en el artículo 179 del Decreto 190 de 2004. En ese sentido, señaló que el artículo 337 no era aplicable al caso de la licencia de construcción solicitada ante la Curaduría Urbana por la sociedad demandante.

En relación con la aplicación e interpretación del artículo 179 del Decreto 190 de 2004, sostuvo que este lejos de prohibir el uso del terreno catalogado como zona de reserva vial para actividades comerciales temporales en estructuras desmontables, lo permite de manera explícita. Para el apelante la sentencia de primera instancia acogió una interpretación abiertamente errónea del artículo 179 del Decreto 190 de 2004.

El apelante sostiene que el juez de primera instancia interpretó de manera errónea el artículo 179 del Decreto 190 de 2004, al considerar que la expresión “no obstante” no crea una situación distinta a la posibilidad de solicitar licencias de urbanismo y construcción conforme a las normas vigentes. A su juicio, el sentido literal de dicha locución demuestra precisamente lo contrario: que, aun cuando los predios ubicados en zonas de reserva vial pueden desarrollarse conforme al régimen urbanístico ordinario, también es posible acogerse a los usos temporales de comercio y servicios en estructuras desmontables, siempre que se cumplan las condiciones previstas en la norma. Por ello, afirma que el fallo termina atribuyendo al precepto un alcance que este no tiene.

Asimismo, argumenta que la referencia al cumplimiento de las “normas vigentes” no se limita a las disposiciones de las UPZ, sino que comprende todas las normas urbanísticas aplicables, incluido el propio artículo 179 del POT. Desde esta perspectiva, la disposición contiene una autorización especial, directa y concreta para desarrollar usos temporales de comercio y servicios en predios afectados por reservas viales. Añade que la interpretación acogida por el *a quo* vacía de contenido la segunda parte de la norma, pues, si únicamente pudieran realizarse los usos permitidos por las fichas reglamentarias de las UPZ, carecería de sentido que el legislador hubiera previsto expresamente la posibilidad de desarrollar tales usos temporales.

El apelante señala que la finalidad de esta regulación es permitir a los propietarios aprovechar económicamente sus predios mientras la administración adelanta los

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

procedimientos para su adquisición o afectación. Según explica, ello beneficia tanto a los particulares, que pueden explotar provisionalmente el inmueble con actividades comerciales o de servicios no contempladas por el régimen ordinario, como a la administración, que evita asumir los costos derivados de edificaciones permanentes en una futura indemnización. En consecuencia, concluye que la interpretación adoptada en la sentencia apelada desconoce el tenor literal, la finalidad y la lógica del artículo 179 del Decreto 190 de 2004. En ese sentido señaló:

> Por lo anteriormente expuesto, no tenía el a quo porqué acudir a realizar una interpretación sistemática. del artículo. 179 del Decreto 190 de 2004, echando manos a los artículos: 49, 334, 337 ibidem; 2, 3, 23 y 32 del Decreto Reglamentario 327 de 2004, para hacerle decir a dicho artículo 179 algo diferente a lo que, en forma clara, expresa su tenor literal. Además, como se explicó al principio, estas normas no son aplicables al caso debido a que los usos temporales de comercio y servicios en estructuras desmontables, permitidos directamente por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en los predios ubicados en las zonas de reserva vial, NO se encuentran sometidos al régimen de usos del suelo contemplados en las UPZ, para sectores, y no para predios en particular.

Asimismo, estuvo en contra de que el tribunal pusiera de presente que la sociedad CARMAX HARIZA Y CÍA S. EN C.S, al respecto señaló «es totalmente desenfocado pensar, como lo hizo el a quo, que la obtención de la nueva licencia de construcción es un elemento que corrobora la legalidad del acto acusado y que desvirtúa los perjuicios irrogados a la sociedad actora».

Por otro lado, el recurrente sostiene que la sentencia interpreta erróneamente los artículos 181 y 411 del POT al concluir que en las áreas de control ambiental no pueden desarrollarse construcciones por encontrarse asociadas a reservas viales. Afirma que, conforme a los artículos 178, 179 y 445 del Decreto 190 de 2004, las zonas de reserva tienen una función meramente informativa, pues sirven para orientar a la ciudadanía y a las entidades públicas sobre futuras obras o proyectos, pero no constituyen afectaciones ni limitan la expedición de licencias urbanísticas. Por ello, mientras no se imponga una afectación ni se inicie un proceso de adquisición del predio, dichas áreas continúan siendo urbanizables y construibles.

A partir de esa premisa, argumenta que el simple señalamiento de una reserva vial no genera la obligación de ceder gratuitamente áreas de control ambiental. Señala que las alternativas de manejo previstas en el artículo 23 del Decreto Distrital 327 de 2004 solo operan cuando el interesado decide acogerse a ellas y no pueden desconocer lo dispuesto en el artículo 179 del POT. En consecuencia, como en relación con una reserva vial pueden adelantarse proyectos urbanísticos y de construcción, no existe certeza en torno a la futura materialización de la vía y, por ende, tampoco sobre la existencia de la franja de control ambiental que depende de ella.

Expone que las áreas de control ambiental solo surgen como consecuencia de la existencia efectiva de una vía arterial o cuando se concreta la afectación o adquisición de los predios necesarios para su ejecución. Por ello, considera jurídicamente equivocado afirmar que tales áreas deben preservarse en terrenos que únicamente están incluidos dentro de una reserva vial, pues si la vía aún no existe y su realización es incierta, tampoco puede exigirse la conservación de una franja de aislamiento asociada a ella. Así, concluye que la licencia objeto del proceso no estaba sometida a esa restricción y que la revocatoria de la misma carecía de fundamento legal.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

El recurrente sostiene que la Circular 008 de 2005 fue indebidamente utilizada como fundamento del acto demandado, pues, aunque fue expedida con anterioridad a la actuación administrativa que culminó con la licencia de construcción posteriormente revocada, no tenía por objeto resolver ese caso concreto. Explica que, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 76 del Decreto 1469 de 2010, las autoridades de planeación solo pueden emitir circulares interpretativas cuando existan vacíos o contradicciones en las normas urbanísticas aplicables a situaciones específicas sometidas a consideración de los curadores urbanos. Además, señala que dichas circulares no pueden modificar ni ajustar las disposiciones del POT y que sus conceptos tienen el carácter de doctrina para casos similares. Por tanto, concluye que la Circular 008 de 2005 carece de fuerza normativa para alterar el régimen urbanístico vigente y no podía servir de sustento válido para restringir derechos o revocar la licencia objeto del proceso.

Finalmente, el recurrente sostuvo que el tribunal se equivocó al condenarlo en costas, pues si bien fue vencida en primera instancia no se advierte en su actuar un comportamiento desleal o reprochable.

IV.- TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

4.1. Mediante providencias del 4 de agosto de 2014[5] y 17 de agosto de 2018[6] se admitió el recurso de apelación y se corrió traslado para alegar de conclusión, respectivamente.

4.2. Alegatos de conclusión

- **Secretaría Distrital de Planeación- Distrito Capital**

En sus alegatos de conclusión se sostiene que los cargos de nulidad formulados contra la Resolución 0294 de 2012 carecen de fundamento jurídico. La defensa afirma que la demandante interpreta de manera errónea el artículo 179 del POT (Decreto Distrital 190 de 2004), al considerar que los usos temporales permitidos en zonas de reserva vial deben corresponder a los usos previstos en el cuadro anexo n.º 2 del POT. Según la entidad, dicha norma no contiene esa remisión y, por el contrario, los usos del suelo están sometidos a un régimen de taxatividad y deben definirse conforme a las disposiciones urbanísticas específicas aplicables a cada sector, especialmente las contenidas en las UPZ y demás instrumentos de planeación.

La entidad también argumenta que la normativa urbanística aplicable al predio ubicado en la Avenida Carrera 72 n.º 128 A-19 impide desarrollar los usos pretendidos por la demandante. Explica que tanto el tratamiento de desarrollo urbanístico como la reglamentación de la UPZ Niza y las disposiciones sobre reservas viales y áreas de control ambiental restringen esos usos. Además, señala que el cuadro anexo n.º 2 del POT tiene carácter orientador y no genera derechos adquiridos. Respecto del área de control ambiental, sostiene que esta hace parte de la estructura ecológica principal y, por tanto, su ocupación no puede autorizarse bajo la interpretación propuesta por la actora. Como soporte, incorpora antecedentes técnicos, cartografía y conceptos emitidos por

[5] SAMAI, Índice 38, documento «CUADERNO PRINCIPAL».
[6] SAMAI, Índice 38, documento «CUADERNO PRINCIPAL».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

dependencias de la Secretaría Distrital de Planeación.

En cuanto a los perjuicios reclamados, la entidad sostiene que no fueron acreditados de manera cierta y efectiva. Destaca que posteriormente se otorgó una nueva licencia de construcción para el predio, lo que demuestra la posibilidad de desarrollar el proyecto y desvirtúa la relación causal alegada entre el acto demandado y los daños reclamados. Igualmente, cuestiona la credibilidad y suficiencia de algunas pruebas testimoniales y periciales aportadas por la demandante. Con fundamento en lo anterior, concluye que no se configuró ninguna causal de nulidad, que no procede el restablecimiento del derecho ni la indemnización solicitada y que, en consecuencia, debe confirmarse en todas sus partes la sentencia de primera instancia.

- **Sociedad CARMAX HARIZA Y CÍA S. EN C.S.**

En sus alegatos de conclusión, el apoderado de Carmax H. Ariza y Cía. S. en C. S. sostiene que quedó plenamente demostrada la legalidad de la licencia de construcción LC 11-2-1061 de 25 de noviembre de 2011, revocada por la Secretaría Distrital de Planeación. Afirma que la autoridad administrativa y el juez de primera instancia interpretaron de manera errónea el artículo 179 del POT de Bogotá, al confundir dos situaciones diferentes: la posibilidad de construir en zonas de reserva vial conforme a las normas urbanísticas aplicables y la autorización de usos temporales de comercio y servicios en estructuras desmontables. Según la demandante, la norma permite estos usos temporales aun cuando no estén previstos en las reglamentaciones de las UPZ, por lo que la revocatoria de la licencia careció de sustento jurídico.

La parte actora también argumenta que los artículos 178 y 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 autorizan la expedición de licencias de construcción en zonas de reserva vial y que tales reservas no constituyen afectaciones en los términos de la Ley 9 de 1989. Asimismo, sostiene que los usos temporales de comercio y servicios en estructuras desmontables no están sometidos a las reglas del Decreto Distrital 327 de 2004 ni requieren adelantar procesos de urbanización, dado su carácter provisional. Añade que el hecho de haber obtenido posteriormente una nueva licencia de construcción para el mismo predio no desvirtúa la ilegalidad de la revocatoria, pues el uso autorizado en esa segunda licencia era distinto al inicialmente aprobado.

Respecto de la condena en costas, la demandante sostiene que su actuación estuvo guiada por la buena fe y que la interposición de la demanda respondió a la necesidad de obtener la reparación del perjuicio económico causado por el acto administrativo demandado. Argumenta que el artículo 171 del CCA exigía demostrar una conducta temeraria, dilatoria o abusiva para imponer costas, circunstancias que no se configuraron en el proceso ni fueron motivadas por el juez de primera instancia. Por ello, solicita como pretensión principal revocar integralmente la sentencia y acceder a las pretensiones de la demanda; subsidiariamente, pide revocar únicamente la condena en costas impuesta a la sociedad demandante.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

De conformidad con el artículo 150 del CPACA[7] y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, modificado por el Acuerdo núm. 434 de 10 de diciembre de 2024, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

5.2 Planteamiento del caso

El representante legal de la sociedad CARMAX H. ARIZA Y CÍA. S. EN C. S. solicitó ante el Curador Urbano n.º 2 de Bogotá una licencia de construcción en la modalidad de obra nueva respecto del predio identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 50N-301002. Mediante la Licencia de Construcción n.º LC-11-5-1061, el Curador Urbano concedió la autorización solicitada. Contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación. El Curador Urbano confirmó el otorgamiento de la licencia.

Posteriormente, mediante la Resolución n.º 0294 del 1.º de marzo de 2012, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá revocó integralmente la referida licencia de construcción. El 14 de septiembre de 2012, la sociedad CARMAX H. ARIZA Y CÍA. S. EN C. S., por conducto de apoderado judicial, presentó demanda contra el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría Distrital de Planeación, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de primera instancia el 22 de noviembre de 2013. En dicha providencia negó las pretensiones de la demanda.

Inconforme con esa decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación. En sustento de este, formuló los siguientes reparos frente al análisis efectuado por el tribunal: i) sostuvo que el *a quo* interpretó erróneamente el artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 y fundamentó su decisión en normas inaplicables al caso concreto; ii) cuestionó la conclusión según la cual en las áreas de control ambiental no pueden adelantarse construcciones por encontrarse asociadas a reservas viales; iii) reprochó que el tribunal hubiera considerado ajustado a derecho que, dentro de los fundamentos del acto administrativo, se acogiera la Circular 008 de 2005; iv) censuró el análisis realizado respecto de la incidencia que tenía, en el presente proceso, la expedición de una licencia de construcción posterior sobre el mismo predio; y v) se opuso a la condena en costas impuesta en primera instancia.

Con fundamento en los cargos formulados en el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si le asiste razón a la parte demandante en lo concerniente a las deficiencias que, en su criterio, presenta la sentencia de primera instancia. En particular, deberá establecer el alcance del artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004; determinar si existía una prohibición para construir en áreas de control ambiental, como lo entendió el tribunal; analizar la pertinencia de la invocación de la Circular 008 de 2005 en el acto

[7] ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. <Artículo modificado por del artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> <Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código. [Destaca la Sala]

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

administrativo demandado; examinar la relevancia jurídica de la expedición de una nueva licencia de construcción respecto del predio de la demandante; y pronunciarse sobre la condena en costas.

5.3 Actos demandados

En el *sub judice* son cuestionados los siguientes actos administrativos:

1. **Resolución núm. 0294 del 1 de marzo de 2012.** Mediante este acto administrativo, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción núm. LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011 y decidió revocarla.

RESOLUCIÓN
No.0294
(Marzo 1 DE 2012)

"Por la cual se decide un recurso subsidiario de apelación interpuesto contra la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C."

EL SUBSECRETARIO JURÍDICO DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN

En uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas en los artículos 42 del Decreto Nacional 1469 de 2010, 36 literal k) del Decreto Distrital 550 de 2006 y en la Resolución 0044 del 12 de enero de 2012 expedida por la Secretaria Distrital de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que mediante la radicación 11-2-0340 del 13 de abril de 2011, el señor Luis Hernando Ariza Romero, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.712.090, actuando como representante legal de la sociedad CARMAX H. ARIZA Y CIA S EN CS, identificada con el NIT No. 830093526-1, solicitó ante el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C. licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, para el predio localizado en la Avenida Carrera 72 No. 128 A 19 (folio 2).

Que el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., de acuerdo con lo solicitado, mediante la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011, autorizó para el predio citado una edificación en dos (2) pisos "(...) CON DESTINO AL USO TEMPORAL DE COMERCIO PESADO DE ESCALA URBANA (VENTA DE VEHÍCULOS (...)" (folio 172).

Que el doctor Edwin Alexánder Jerez Orjuela, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.629.047, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 140.781, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado de la representante legal de de la Agrupación Antigua Helvética propiedad horizontal, señora Gladys Elena Salinas Valderrama identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.179.766, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011, argumentando en resumen lo siguiente (folios 177 a 191): […]

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

RAZONAMIENTOS DEL DESPACHO

4.1. Referente a la existencia de la reserva vial.

Así las cosas, según lo determinado por las entidades y dependencias competentes, sobre el predio objeto de la licencia de construcción impugnada existe una zona de reserva vial, la cual está destinada a la ejecución del royecto Avenida Boyacá, vía del plan vial arterial tipo V-1, sin contar aún dicho proyecto con los estudios y diseños definitivos. Además, sobre el redio que nos ocupa se encuentra demarcada-una franja de control ambiental y un retroceso vial.

Conforme a lo registrado en el plano 1/7 de la licencia de construcción recurrida, "(...) la franja de control ambiental no se encuentra libre (...)". Dicha situación, al tenor de lo informado por la Dirección de Vías,. Transporte y Servicios Públicos, contraviene lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., debido a que sobre dicha área no se pueden otorgar licencias urbanísticas de ningún tipo.

4.2. En cuanto al uso autorizado.

El recurrente, argumenta que en el predio objeto de la licencia, los únicos usos que se pueden autorizar son "(...) aquellos que estén permitidos en la Unidad de Planeamiento Zonal No. 24 Niza, reglamentada mediante Decreto Distrital 175 del 28 de junio de 2006, cuando se surta el trámite de desarrollo por urbanización".

[…]

Conforme a lo expresado en precedencia y de acuerdo a lo determinado por la Dirección de Norma Urbana, el uso otorgado en la licencia de construcción recurrida no se encuentra permitido por Unidad de Planeamiento Zonal - UPZ - del lugar donde se ubica el predio, debido a que el cuadro anexo No..2 del Decreto 327 de 2004, para el Área de Actividad Residencial o Zona Residencial Neta, donde se localiza el inmueble objeto del presente trámite, autoriza desarrollo de los usos de comercio y servicios personales de escala vecinal y zonal, más no los de escala urbana autorizados por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C. en la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011. En consecuencia, la licencia recurrida no se ajusta a las normas que regulan la materia.

Adicionalmente, la licencia impugnada tampoco cumple lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., por cuanto, la franja de control ambiental demarcada en el plano 1/7 de la LC 11-2-1026 del 25 de noviembre de 2011 no se encuentra libre y, el artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 autoriza la expedición de licencias urbanísticas respecto de predios en los que se hayan demarcado zonas de reserva vial, pero dichas licencias no se pueden otorgar respecto de áreas destinadas a la conformación de corredores ecológicos viales.

Acorde con lo antes señalado y, de conformidad con lo determinado por las Direcciones de Planeación. Territorial y. de Vías, Transporte Y Servicios. Públicos, la. Licencia de Construcción LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., debe ser revocada.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Revocar la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar personalmente la presente decisión al doctor Edwin Alexánder Jerez Orjuela, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.629.047, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 140.781, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de apoderado de la representante legal de la Agrupación Antigua Helvética propiedad horizontal, señora Gladys Elena Salinas Valderrama, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar esta resolución al señor Luis Hernando Ariza Romero, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.712.090, en su calidad de representante legal de la sociedad CARMAX H. ARIZA Y CIA S EN CS., titular de la licencia de construcción recurrida o, al señor Carlos Delgado Montero identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.362.308, como persona autorizada para adelantar el presente trámite, advirtiéndole que con ella queda agotada la vía gubernativa.

ARTÍCULO CUARTO. En firme la presente decisión, devolver el expediente a la Curaduría Urbana 2 de Bogotá D.C.

5.4 Análisis de la Sala

5.4.1. Respecto del reparo relacionado con la interpretación del artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004

La presente controversia se centra en el alcance del siguiente artículo del Decreto Distrital 190 de 2004, «por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003», correspondiente al Plan de Ordenamiento Territorial[8] vigente al momento de la expedición del acto administrativo demandado:

> **Artículo 179. Normas aplicables a predios ubicados en zonas de reserva.**
>
> Sobre los predios donde se hayan demarcado zonas de reserva, se podrán solicitar licencias de urbanismo y construcción, en sus diferentes modalidades, con base en las normas vigentes. No obstante, será posible acogerse a los usos temporales de comercio y servicios que se puedan desarrollar en estructuras desmontables metálicas, de madera o similares, siempre que se cumplan las normas vigentes de sismorresistencia, espacio público referido a andenes, antejardines y cupos de parqueo. Para el efecto, se deberá obtener la correspondiente licencia ante una curaduría urbana.

En torno al alcance de ese texto normativo, en la sentencia apelada el *a quo* sostuvo lo siguiente:

> Sobre el uso que puede darse a los predios que se encuentran en área de reserva vial, se tiene que el artículo 179 del Decreto 190 de 2004 -Plan de Ordenamiento Territorial-, citado en el acápite de marco normativo, no prevé, como pretende la parte actora, que a dicho predio puede aplicársele o se encuentra autorizado para cualquier uso y servicio, por el contrario, la norma es clara en establecer que las licencias de construcción que se otorguen deben ajustarse o expedirse de acuerdo a las normas vigentes y con los usos

[8] Decreto Distrital 190 de 2004, ARTÍCULO 1º. Este decreto compila las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. Para efectos metodológicos, al final de cada artículo se indican las fuentes de las normas distritales compiladas.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> que se puedan desarrollar. Sobre esto debe advertirse que el uso se desarrollará en el predio y no en las estructuras desmontables que se creen o establezcan. [Destaca la Sala]

Por su parte, el apelante presenta, desde el escrito de demanda, una interpretación distinta de la norma que, en síntesis, señala que esta contiene dos hipótesis. Una primera, que abarca desde el inicio de la disposición hasta el primer punto seguido. Para el demandante, en dicho precepto se consagra que los usos que se den al predio, cuando tengan vocación de permanencia, deben ajustarse a las normas aplicables, incluidas aquellas relativas a la asignación de usos del suelo.

Por otra parte, para el apelante, en la segunda parte de la norma, esto es, desde el vocablo «No obstante», se otorga una alternativa a quienes sean propietarios o desarrolladores de un predio ubicado en zona de reserva, en virtud de la cual, si lo que se pretende es construir una estructura desmontable, a la obra de construcción no le resultan aplicables las normas sobre asignación de usos del suelo para el otorgamiento de la licencia de construcción.

En este contexto, vista la postura del *a quo* y la señalada por el recurrente, corresponde a la Sala establecer el alcance del artículo 179 del Decreto 190 de 2004. Desde este punto se pone de presente que no se comparte el alcance que el demandante le dio al precepto normativo y en consecuencia, el cargo no está llamado a prosperar.

En anteriores oportunidades, esta Corporación se ha referido al concepto de zonas de reserva vial contemplado en los artículos 177 y siguientes del Decreto Distrital 190 de 2004. En particular, se ha ocupado de diferenciarlas de los predios con afectación vial, los cuales, a diferencia de las zonas de reserva vial, sí presentan importantes limitaciones para la obtención de licencias de construcción. Al respecto:

> En primer término, la Sala advierte que el apelante está de acuerdo con la posibilidad de que sobre predios en los que recaiga una reserva vial se puedan construir estructuras desmontables con usos temporales de comercio y servicios; por lo tanto, su propia afirmación desvirtúa la posibilidad de catalogar el predio como no urbanizable. Es decir, reconoce que, con el destino actual, es posible realizar actividades o desarrollos económicos del predio propios de bienes urbanizables, con lo que evidencia que no es dable calificar el bien como “no urbanizable”, en los términos del artículo 1.º del Acuerdo 105 de 2003.
>
> Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que la declaratoria de una zona como reserva vial no restringe el derecho de propiedad sobre los predios que la conforman y, por lo tanto, es una figura previa a la eventual afectación o adquisición del bien para una obra pública. Por tanto, mientras conserva dicha categorización (reserva) se pueden solicitar licencias de urbanismo y construcción, en sus diferentes modalidades.
>
> En cambio, la afectación -a diferencia de la mera reserva- implica que el propietario del inmueble tiene vedado, durante el lapso que permanezca esta (la afectación), solicitar licencias urbanísticas.
>
> En ese orden, aunque las zonas de **reserva** vial y la **afectación** sobre un predio son figuras que se relacionan por su finalidad en la construcción de una obra pública, son disímiles en sus efectos. Es por ello, que el cargo de apelación sobre la calidad de reserva

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> vial no está llamado a prosperar, en cuanto no incide para la definición de la destinación del predio y, por ende, para la determinación de la tarifa[9].

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Sección:

> El Decreto 190 de 200437, que compila las normas del Plan de Ordenamiento Territorial para la ciudad de Bogotá, define en el artículo 177 las zonas de reserva vial como las franjas de terreno necesarias para la construcción o la ampliación de las vías públicas, que deben ser tenidas en cuenta al realizar procesos de afectación predial o de adquisición de los inmuebles y en la construcción de redes de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, indica que la demarcación de las zonas de reserva vial tiene por objeto, además, prever el espacio público vial de la ciudad con miras a su paulatina consolidación, de conformidad con el plan de inversión y mantenimiento establecido en el Plan de Ordenamiento y los instrumentos que lo desarrollen.
>
> Resalta el artículo 178 ibidem que las zonas de reserva vial no constituyen afectaciones en los términos de los artículos 37 de la Ley 9 de 1989 y 122 de la Ley 388 de 1997, por lo que su delimitación no producirá efectos sobre los trámites para la expedición de licencias de urbanismo y construcción en sus diferentes modalidades. Asimismo, el artículo 179 aclara que sobre los predios donde se hayan demarcado zonas de reserva, se podrán solicitar licencias de urbanismo y construcción, **en sus diferentes modalidades, con base en las normas vigentes**.
> […]
> Revisada la anterior normativa es posible concluir que las figuras de "zona de reserva" y "afectación" son diferentes, ya que la primera es el instrumento que permite que posteriormente se pueda concretar la afectación, pues se refiere a la delimitación de una zona que en el futuro será afectada o adquirida para la ejecución de obras o programas públicos, mientras que la afectación corresponde a la restricción en sí misma a la propiedad privada, que limita su uso y goce[10]. [Destaca la Sala]

De la jurisprudencia transcrita se desprende que en los predios que estén ubicados en zonas de reserva vial es posible solicitar licencias de urbanismo y construcción, en sus diferentes modalidades, a diferencia de lo que sucede con las áreas que ya sufren una afectación en cuyo caso el propietario del inmueble tiene altamente limitado la posibilidad de solicitar una licencia urbanística. Esa interpretación es acorde a la literalidad de la norma, cuyo alcance se discute, pues ello señala expresamente la primera frase del texto legal:

> **Artículo 179. Normas aplicables a predios ubicados en zonas de reserva.** Sobre los predios donde se hayan demarcado zonas de reserva, se podrán solicitar licencias de urbanismo y construcción, en sus diferentes modalidades, con base en las normas vigentes. […] [Destaca la Sala]

En efecto, como se señaló, el artículo 179 estableció que era posible solicitar y conceder licencias de urbanismo y construcción en zonas de reserva vial. Se trata de una precisión que la norma consagra de manera explícita y que permite diferenciar claramente la figura

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 23 de octubre de 2025 dentro del radicado núm. 25000-23-37-000-2020-00327-01, C.P. Claudia Rodríguez Velásquez.
[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 20 de marzo de 2025 dentro del radicado núm. 25-000-23-24-000-2007-00498-02, C.P. Oswaldo Giraldo López.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de la reserva vial de la figura de las afectaciones contempladas en el artículo 447[11] del mismo decreto y en los artículos 37 de la Ley 9.ª de 1989[12] y 122 de la Ley 388 de 1997[13].

Respecto de la segunda parte del texto normativo, la cual es la que suscita la divergencia interpretativa, es decir la siguiente:

> **Artículo 179. Normas aplicables a predios ubicados en zonas de reserva.** […] No obstante, será posible acogerse a los usos temporales de comercio y servicios que se puedan desarrollar en estructuras desmontables metálicas, de madera o similares, siempre que se cumplan las normas vigentes de sismorresistencia, espacio público referido a andenes, antejardines y cupos de parqueo. Para el efecto, se deberá obtener la correspondiente licencia ante una curaduría urbana.

La Sala encuentra que, en ese apartado, no se exime al solicitante de la licencia del cumplimiento de la asignación de uso del suelo determinada para el predio. Por el contrario, lo que la norma señala es que, en caso de que la construcción que se pretenda adelantar en el inmueble tenga como destinación la prestación de servicios o el comercio, la infraestructura proyectada estará limitada a la construcción de estructuras desmontables metálicas, de madera o similares, sin que ello exonere a dicha construcción del cumplimiento de las demás normas del POT. Este entendimiento se sustenta en la literalidad del texto normativo, como se desarrolla a continuación.

Según el artículo 28 del Código Civil, por regla general, «las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras». Siguiendo lo anterior, se tiene que el vocablo «no obstante» puede entenderse también como «a pesar de lo dicho», lo cual es perfectamente compatible con el contenido de la norma, pues, como se señaló anteriormente, en la primera parte del artículo 179 se expresa que en los predios de reserva vial es posible solicitar licencias de construcción y urbanismo. Entonces, lo que viene a continuación es una precisión que el redactor del texto quiso dejar expresamente consagrada.

La norma continúa señalando que «será posible acogerse a los usos temporales de comercio y servicios». En ese sentido, de la generalidad de actividades a las que puede estar destinado un predio, que según el artículo 340 del Decreto 190 de 2004 eran residencial, dotacional, comercio y servicios, central, integral, industrial y minera, la

---

[11] **Artículo 447. Definición de afectación.** La afectación es una restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, que limita o impide la obtención de las licencias urbanísticas de que trata el Capítulo x de la Ley 388 de 1997, por causa de la construcción o ampliación de una obra pública o por razón de protección o ambiental.

[12] Ley 9.ª de 1989. Artículo 37.-Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho. En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.

[13] Artículo 122º.- Para efectos de garantizar el cumplimiento de las normas legales sobre compensación de las cargas del desarrollo urbano, será requisito para la afectación de inmuebles por causa de obra pública, en los términos previstos por el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, que la entidad pública que imponga la afectación disponga de la apropiación presupuestal correspondiente al pago de la compensación debida a su propietario por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación, cuya tasación será realizada por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones correspondientes.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

norma quiso realizar una precisión para las licencias de construcción o urbanización que busquen habilitar infraestructura destinada a los usos de comercio y servicios.

Respecto de la expresión «temporal», la norma la emplea porque, al tratarse de una zona de reserva vial, su destinación final es servir para la ampliación de la malla vial de la ciudad y, por tanto, cualquier otra destinación tiene carácter temporal. No debe confundirse el vocablo «uso temporal» con lo contemplado en el artículo 279 del Decreto 190 de 2004, que regulaba lo referente a los «usos temporales en los elementos que constituyen el sistema de espacio público construido». Dicho artículo se refería a las condiciones para el desarrollo de eventos temporales, los cuales no podían exceder de quince (15) días continuos y que, según la norma, comprendían actividades tales como circos, parques de atracciones o ferias temporales.

Pues bien, la norma establece que, en caso de que se solicite una licencia de construcción sobre un predio que esté ubicado en una zona de reserva vial y cuyo fin sea habilitar infraestructura destinada a actividades de comercio o servicios, estas deberán poder desarrollarse en «estructuras desmontables metálicas, de madera o similares». En ese sentido, la precisión que realiza el precepto normativo constituye, en realidad, un requisito adicional para el solicitante de la licencia de construcción cuando se pretenda adelantar, sobre un predio sujeto a reserva vial, una construcción destinada a actividades de comercio o servicios.

En ese sentido, más que una alternativa, lo que contempla la norma es una relación de género a especie, en la medida en que, en su primer apartado, habilita expresamente la posibilidad de solicitar licencias de urbanismo y construcción respecto de predios ubicados en zonas de reserva vial, sin realizar diferenciación alguna en cuanto a la actividad a la que estará destinada la construcción. No obstante, a continuación, señala que, si lo que se pretende es una construcción destinada al comercio o a la prestación de servicios, resulta obligatorio que, para obtener la licencia, la construcción reúna determinadas características; esto es, que se trate de «estructuras desmontables metálicas, de madera o similares, siempre que se cumplan las normas vigentes de sismorresistencia y las disposiciones sobre espacio público referidas a andenes, antejardines y cupos de parqueo».

De lo hasta aquí expuesto no se desprende que el artículo 179 del Decreto 190 de 2004 habilitara a los solicitantes de licencias de construcción ni a las autoridades encargadas de otorgarlas, en este caso la curaduría urbana, para omitir la aplicación de las normas de asignación de usos del suelo cuando se pretendiera adelantar la construcción de una estructura desmontable de los materiales allí previstos sobre zonas de reserva vial. En consecuencia, resultaba aplicable toda la reglamentación de asignación de usos contemplada tanto en el POT como en las disposiciones que lo desarrollaban.

Lo anterior se reafirma, toda vez que el artículo 179 concluye con la siguiente expresión: «Para el efecto, se deberá obtener la correspondiente licencia ante una curaduría urbana». En consecuencia, resultaba aplicable el artículo 7 del Decreto 1469 de 2010, el cual señala que, para el otorgamiento de licencias de construcción, se debe estar de conformidad con lo previsto en los planes de ordenamiento territorial y en los instrumentos que los desarrollen y complementen:

> ***Artículo 7°.*** *Licencia de construcción* y *sus modalidades.* Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios,

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> **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. […].

Pues bien, teniendo claro que el alcance del artículo 179 no consistía en permitir al solicitante de la licencia obviar las normas del POT ni los actos que lo desarrollaran o complementaran, dentro de los cuales se encuentran las disposiciones acerca del uso del suelo, corresponde analizar qué disponía el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital vigente al momento de la solicitud de la licencia de construcción sobre el uso del suelo.

Lo referente a los usos del suelo para el distrito capital estaba contemplado en el capítulo primero del Decreto 190 de 2004. En ese capítulo se destaca el parágrafo del artículo 337 el cual señalaba lo siguiente:

> **Artículo 337. Condiciones generales para la asignación de usos urbanos.**
>
> La asignación de usos al suelo urbano debe ajustarse a las siguientes condiciones generales:
>
> 1. Sólo se adquiere el derecho a desarrollar un uso permitido una vez cumplidas integralmente las obligaciones normativas generales y específicas, y previa obtención de la correspondiente licencia.
> […]
> **Parágrafo 1º.** Los usos que no se encuentren asignados en cada sector, están prohibidos, con excepción del desarrollo de nuevos usos dotacionales, los cuales deberán acogerse para su implantación, a las disposiciones señaladas en el presente capítulo. [Destaca la Sala]

El parágrafo transcrito señala que todo uso que no esté permitido para un sector estará prohibido. Sobre esta norma, el apelante sostuvo que la misma se refiere únicamente a usos permanentes y no temporales. Respecto de esta interpretación, la Sala expone tres consideraciones.

La primera es que el apelante no señala en qué sustenta dicha afirmación, pues en su recurso se limitó a formularla sin ofrecer un soporte argumentativo que la respalde.

La segunda consiste en recordar que, cuando el artículo 179 se refiere a usos temporales comerciales o de servicios, lo hace bajo la lógica de que el uso final del predio, al encontrarse ubicado en una zona de reserva vial, es precisamente su destinación a la malla vial de la ciudad; por ello, cualquier uso distinto tiene carácter temporal.

La tercera es que, en este caso, debe acudirse al principio general de interpretación jurídica según el cual «donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*)»[14]. En efecto, el legislador

[14] Este principio de interpretación ha sido ampliamente aplicado en nuestro ordenamiento jurídico, por ejemplo, en: Corte Constitucional, Sentencia C-127 del 22 de abril de 2020, MP. CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

se refirió de manera general a los usos y no diferenció entre usos permanentes y temporales. Tan es así que, cuando quiso establecer una salvedad respecto de las actividades o usos dotacionales, dispuso expresamente que, para su desarrollo, no debían estar asignados de manera expresa al sector.

Visto lo anterior, y siguiendo lo establecido en el parágrafo del artículo 337 del Decreto 190 de 2004 para conceder una licencia de construcción era necesario establecer si el uso al que iba a estar destinada la infraestructura que se planeaba realizar estaba expresamente autorizado para ese determinado sector.

Para realizar ese análisis, se debe acudir a los actos administrativos que desarrollan el POT de Bogotá, puntualmente los que determinaban las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- y sus correspondientes fichas normativas, así lo establecía el del Decreto 190 de 2004:

> **Artículo 49. Unidades de Planeamiento Zonal - UPZ.**
>
> **La Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ-, tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano**, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal.
>
> Los procesos pedagógicos y de presentación en las diferentes Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), referidos al diseño de políticas y estrategias, contenidos normativos y diseño de instrumentos de gestión, buscarán cualificar la participación ciudadana, de tal manera que les permita a las comunidades involucradas discernir y valorar las diferentes opciones que se propongan.
>
> Se promueven las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) como unidades de análisis, planeamiento y gestión para comprender el tejido social y urbano, con el propósito de plantear su estructura, orientar sus dinámicas y sus relaciones para mejorar las condiciones de vida de la población.
>
> Las Unidades de Planeamiento Zonal deben determinar como mínimo, los siguientes aspectos:
> 1. Los lineamientos de estructura urbana básica de cada unidad, que permitan articular la norma urbanística con el planeamiento zonal.
> **2. La regulación de la intensidad y mezcla de usos.**
> 3. Las condiciones de edificabilidad.
> 4. Lineamientos sobre el manejo de ruido acorde con la política ambiental que sobre el tema expida el DAMA con base en el Decreto Nacional 948 de 1995.
>
> **Parágrafo.** La delimitación y señalamiento de las unidades de planeamiento zonal del Distrito capital, se encuentran consignadas en el plano denominado "unidades de planeamiento zonal (UPZs) [Destaca la Sala]
>
> **Artículo 299. Instrumentos normativos.**
>
> Las zonas urbanas en las cuales se aplica el Subprograma de Mejoramiento Integral se regirán por el Tratamiento de Mejoramiento Integral descrito en el presente Plan. **Los usos y normativa urbana particular para cada Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) se desarrollarán en las fichas normativas reglamentarias o en los procedimientos de regularización y legalización que se describen en el presente Plan**. [Destaca la Sala]

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> **Artículo 334. Procedimiento para la expedición de la norma específica de los sectores normativos.**
>
> La normativa específica se elabora en dos etapas sucesivas, a saber:
>
> 1. El Plan de Ordenamiento Territorial establece las normas urbanísticas generales aplicables a todo el suelo urbano y de expansión, mediante la delimitación y reglamentación de las áreas de actividad y los tratamientos.
>
> 2. **La norma específica se precisará mediante fichas reglamentarias en el marco de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ),** […] de la siguiente manera:
>
> a. Fichas reglamentarias: El Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), elaborará fichas reglamentarias para cada sector normativo así:[…]
>
> b. La ficha reglamentaria contendrá como mínimo, los siguientes aspectos:
>
> 1) **Regulación de la intensidad y mezcla de usos.**
> 2) Condiciones físicas de edificabilidad.
> 3) Elementos relacionados con el espacio público. […] [Destaca la Sala]

Siguiendo lo hasta aquí expuesto, se tiene que la correcta interpretación del artículo 179 del Decreto 190 de 2004, contrario a lo señalado por el apelante, no consistía en permitir que ni el solicitante ni la autoridad encargada de otorgar la licencia de construcción obviaran las normas sobre usos del suelo bajo supuesto alguno. Por el contrario, lo que la norma pretendía era establecer un requisito especial para el caso de que el proyecto de construcción estuviera destinado a la prestación de servicios o al comercio. En ese sentido, el artículo nunca planteó la posibilidad de desatender las normas del POT o aquellas que lo desarrollan, dentro de las cuales se incluyen los actos administrativos que regulan el uso del suelo, esto es, los actos mediante los cuales se adoptaban las Unidades de Planeamiento Zonal.

Para el caso concreto, el demandante, ahora apelante, enfocó sus reparos contra el acto administrativo y la sentencia de primera instancia en el alcance interpretativo de la norma. Sin embargo, no controvirtió que el predio identificado con matrícula inmobiliaria núm. 50N-301002 se encontraba ubicado en un área de reserva vial, ni que el uso correspondiente a actividades de comercio pesado, específicamente la venta de automóviles no estaba permitida en el sector donde se localizaba el inmueble.

En ese sentido, al concluir que la hipótesis interpretativa propuesta por el apelante es incorrecta y que la Secretaría Distrital de Planeación actuó acertadamente al analizar si el uso al que se destinaría el predio estaba permitido, pese a que la construcción propuesta correspondía a una estructura metálica desmontable, la Sala encuentra que el tribunal acertó al considerar ajustada a derecho la aplicación del artículo 179 del Decreto 190 de 2004. Por tanto, el presente cargo no está llamado a prosperar.

5.4.2. Respecto del análisis efectuado por el *a quo* sobre las prohibiciones existentes en las áreas de control ambiental

En la sentencia apelada se señaló lo siguiente en torno a la posibilidad de construir en áreas de control ambiental:

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> Ahora bien, sobre la posibilidad de construir en áreas de control ambiental, otra de las irregularidades evidenciadas por la entidad ahora demandada, que es avalada por esta Corporación, en la medida en que los artículos 181 y 411 del POT, trascritos en el acápite de marco jurídico, son claros en establecer que en esas áreas no se permite el desarrollo, al propio tiempo que la modificación de la zona de reserva es una mera eventualidad que puede o no suceder, hasta tanto no sea modificada la misma no puede hablarse de permisión en el desarrollo de estas zonas como si fueran zonas de reserva. [Destaca la Sala]

El apelante sostiene que la sentencia interpretó erróneamente los artículos 181 y 411 del POT al concluir que en las áreas de control ambiental asociadas a reservas viales está prohibido construir. Afirma que, conforme a los artículos 178, 179 y 445 del Decreto 190 de 2004, las reservas viales tienen un carácter meramente informativo y no constituyen afectaciones ni impiden la obtención de licencias urbanísticas, razón por la cual los predios ubicados en dichas zonas continúan siendo urbanizables y construibles. En ese sentido, argumenta que las áreas de control ambiental solo surgen cuando la vía arterial existe o cuando su ejecución se materializa mediante la imposición de afectaciones, la adquisición de los predios o el inicio de procesos de expropiación. Por ello, mientras la construcción de la vía sea apenas una posibilidad futura, no existe fundamento jurídico para exigir la cesión gratuita ni la preservación de áreas de control ambiental, de modo que la revocatoria de la licencia urbanística carecía de sustento legal.

La Sala se aparta de los argumentos del apelante por las razones que se pasan a exponer.

En primer lugar, se resalta que el demandante señala en el sustento de este cargo que las zonas de reserva tienen «meros efectos informativos para la ciudadanía y las entidades públicas», argumentación que resulta abiertamente contradictoria con la sostenida por el apelante en el cargo anterior. En efecto, en dicho reparo afirmó que el hecho de que un predio fuera catalogado como zona de reserva vial sí producía efectos jurídicos, al punto de considerar que tales zonas no estaban sometidas a la asignación de usos del suelo prevista por el POT del Distrito Capital. Razonamiento que, como se expuso en el acápite anterior, resulta equivocado.

Ahora bien, el argumento central del demandante en este punto es que el área de control ambiental está asociada a la zona de reserva vial, lo cual encuentra la Sala que no tiene fundamento en el acervo probatorio ni tampoco legal.

Por un lado, se tiene que las normas que regulaban la materia de áreas de control ambiental en el Decreto 190 de 2004, y que el tribunal acertó en estudiar, son las siguientes:

> **Artículo 181. Áreas de control ambiental o de aislamiento.**
>
> Son franjas de cesión gratuita y **no edificables** que se extienden a lado y lado de las vías arterias con el objeto de aislar el entorno del impacto generado por estas y para mejorar paisajística y ambientalmente su condición y del entorno inmediato. Son de uso público y deberán tener, como mínimo, 10 metros de ancho a cada lado de las vías.
>
> Parágrafo 1. Los predios que sean urbanizados en sectores ya desarrollados, donde no se exigió la franja de control ambiental, se deberá ceder una franja de terreno para control

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ambiental de 5 metros de ancho como mínimo, buscando empatar con el paramento de construcción definido en licencias de urbanización y construcción expedidas y desarrolladas de conformidad con las normas originales de la urbanización.

Parágrafo 2. Las áreas de control ambiental o aislamiento en predios que adelanten proceso de urbanización mediante plan parcial o que realicen cesiones al espacio público por estar sometidos al tratamiento de desarrollo no se contabilizarán como parte de las cesiones obligatorias gratuitas para parques y equipamientos.

Parágrafo 3. El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente con el Jardín Botánico producirá una guía para la arborización y manejo de las áreas de control ambiental o de aislamiento con el fin de potenciar sus cualidades como aislamiento paisajístico, de aislamiento acústico, absorción de contaminantes en el aire, y conectividad ecológica. Esta guía consultará los requerimientos urbanos y será adoptada mediante decreto.

Artículo 411. Áreas de control ambiental para los corredores viales.

Para todos los predios por desarrollar con frente a las vías sobre las cuales se han definido corredores en este Plan, se establecerán franjas de control ambiental de 15 metros de ancho, que hacen parte de la sección de la vía, y se mantendrán como zonas verdes de uso público, de los cuales se arborizará como mínimo una franja de 10 metros de ancho.

Para los predios ubicados sobre las intersecciones viales, en los corredores de que trata el presente Artículo, el área de control ambiental en ambas vías será de 15 metros de ancho, tratada como zona verde, y no requerirá ser arborizado en los primeros 50 metros, desde la intersección en ambos sentidos.

De las normas transcritas se desprende, tal como lo señaló el tribunal, que las áreas de control ambiental no son edificables. En ese sentido, si una porción del predio estaba definida como «área de control ambiental para los corredores viales», no podía edificarse sobre ella. El legislador no contempla excepciones a dicha prohibición. Asimismo, se desprende que las áreas de control ambiental estaban previstas para existir a lado y lado de las vías arteriales, y no como consecuencia de la existencia de zonas de reserva vial.

Ahora bien, el apelante sostiene que, en el presente caso, el área destinada a las áreas de control ambiental para los corredores viales estaba asociada a la reserva vial, es decir, a una zona donde se espera que exista una vía, pero que aún no existe, por lo que no puede dársele validez al área de control ambiental de un corredor vial inexistente.

Esta argumentación es equivocada por varias razones. La primera, porque en el proceso no quedó demostrado que el área de control ambiental estuviera asociada a la zona de reserva vial. De hecho, la Sala encuentra que dicha área de control ambiental estaba prevista no por la existencia de la reserva vial, sino porque el predio es colindante con la Avenida Boyacá y, dadas las características de esa vía, conforme al POT del Distrito Capital vigente al momento de la solicitud de la licencia de construcción, era necesario dejar un área de control ambiental o de aislamiento.

En efecto, esta circunstancia era de conocimiento de la sociedad demandante, pues consta en el expediente digital una solicitud dirigida por dicha sociedad a la Alcaldía de Bogotá, mediante la cual pidió que se redujera el área de control ambiental asociada a la avenida Boyacá que gravaba su predio:

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En atención a las solicitudes del asunto, mediante las cuales se presenta una serie de argumentos para sustentar un estudio por parte de esta Secretaría de una posible reducción de la zona de control ambiental de 10.0 metros exigida sobre la avenida Boyacá, a un antejardín o control ambiental de 5.0 metros para el predio ubicado en la avenida Boyacá (AK 72) N° 128A – 13/19, y también se solicita la respuesta a una serie de preguntas relacionadas con dicho tema y con la zona de reserva vial del citado predio, se informa lo siguiente: Consultada la plancha F-61 a escala 1:2000 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el plano topográfico S 247/1-02 perteneciente al predio de la solicitud denominado "El Prado San Gregorio Lote 2A", y los planos de las urbanizaciones vecinas como son, el del proyecto general S 247/4-3 del Conjunto "Torres del Camino"; el plano del proyecto general S 124/4-2 de la Agrupación de Vivienda "Calatrava II Sector"; así como, el plano de proyecto: general S 247/4-2 de la Agrupación de Vivienda "El Tirol", y de conformidad con la normatividad del Decreto 190 del 22 de junio de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003" y del Decreto 327: del Decreto 327 del 11 de octubre de 2004 mediante el cual se reglamentó el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital, se determinó:

En lo que corresponde a la zona de control ambiental exigida en el plano S 247/1-02 se informa que el frente del predio sobres la avenida Boyacá, localizado entre los mojones 19-54-55-59-60-61-48 señalados en este plano, cuenta con una longitud de 130.15 metros, y en consecuencia, dado que dicha longitud es mayor a 100 metros no es viable reducir el ancho de esta zona a 5.0 metros ni su cambio por antejardín.

Lo anterior. En aplicación de lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 17 del Decreto 327 de 2004; en el cual se estipula textualmente que "Cuando sobre las vías de la malla vial arterial sea imposible, individualmente en-conjunto con predios vecinos, producir franjas de control ambiental de longitud igual o superior a 100 metros lineales, las mismas podrán reducirse hasta cinco (5) metros de ancho.". para el caso, no es plicable la norma citada, y por consiguiente, se mantiene inmodificable el ancho de **10.0 metros para la zona de control exigida contra la avenida Boyacá sobre el predio[15]. [Destaca la Sala]**

En el mismo sentido, de los múltiples planos que obran en el proceso se observa que, para el momento de la solicitud de la licencia de construcción, el predio sí colindaba con la avenida Boyacá, y que las áreas de control ambiental eran las colindantes y correspondían a dicha avenida.

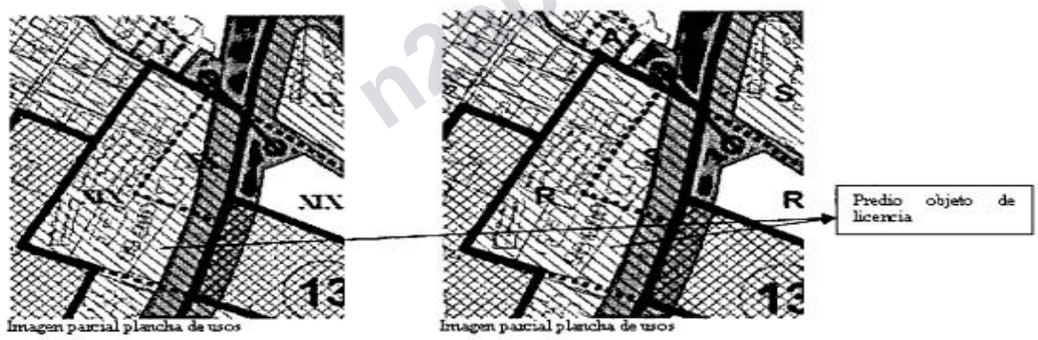
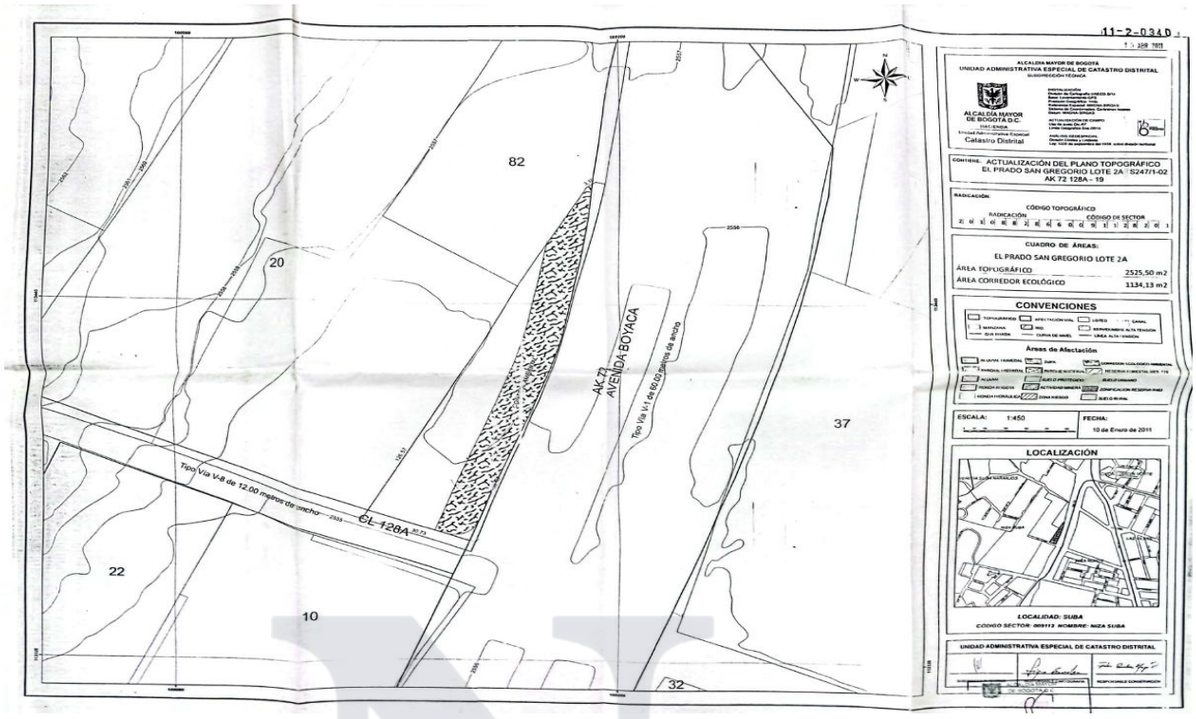


Imagen parcial plancha de usos Imagen parcial plancha de usos

16

[15] SAMAI, Índice 38, documento «2_EXPEDIENTEDIGI_CUADERNOANEXOII_1_20240827104803419». FL. 224.
[16] SAMAI, Índice 38, documento «CUADERNO TRIBUNAL». FL. 175.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com



Entonces, es equivocado el presupuesto del apelante según el cual no existía una vía que impusiera la obligación de prever áreas de control ambiental para los corredores viales. Ello es así porque, para el momento de la solicitud de la licencia de construcción, la Avenida Boyacá colindaba con el predio y, por tanto, existía la obligación de acatar lo dispuesto en los artículos 181 y 411 del Decreto 190 de 2004, los cuales prohibían edificar en dichas áreas de control ambiental o de aislamiento. En consecuencia, en el acto administrativo demandado se acertó al afirmar lo siguiente:

> Adicionalmente, la licencia impugnada tampoco cumple lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., por cuanto, la franja de control ambiental demarcada en el plano 1/7 de la LC 11-2-1026 del 25 de noviembre de 2011 no se encuentra libre y, el artículo 179 del Decreto Distrital 190 de 2004 autoriza la expedición de licencias urbanísticas respecto de predios en los que se hayan demarcado zonas de reserva vial, pero dichas licencias no se pueden otorgar respecto de áreas destinadas a la conformación de corredores ecológicos viales.
>
> Acorde con lo antes señalado y, de conformidad con lo determinado por las Direcciones de Planeación. Territorial y. de Vías, Transporte y Servicios. Públicos, la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 del 25 de noviembre de 2011, expedida por el Curador Urbano 2 de Bogotá D.C., debe ser revocada.

Dilucidado que el supuesto expuesto por el demandante no corresponde con la realidad probatoria y que, de conformidad con el artículo 181 del Decreto 190 de 2004, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá acertó en sus consideraciones respecto de la prohibición de construir en las áreas de control ambiental o de aislamiento, al igual que el tribunal al respaldar ese análisis, la Sala encuentra que este cargo no tiene vocación de prosperidad.

5.4.3. Sobre la pertinencia de la invocación de la Circular 008 de 2005 en el acto administrativo

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En la sentencia apelada se indicó lo siguiente acerca de la aplicación de la Circular 0008 de 2005 en la Resolución núm. 0294 del 1 de marzo de 2012:

> Finalmente, sobre la expedición y aplicación de la Circular 008 de 2005, esta Corporación encuentra que tenerla como un argumento o criterio para desarrollar y sustentar el acto administrativo ahora demandado no constituye de ninguna forma una causal de nulidad, al propio tiempo que se trata de un fundamento de censura carente de soporte factico y jurídico, pues tal acto administrativo contine unos parámetros de interpretación por parte de la autoridad administrativa que tiene a su cargo definir los temas de urbanismo del a ciudad (sic), en ejercicio de todas sus atribuciones administrativas, como lo es la facultad de instrucción.

El demandante, en su recurso de apelación, manifestó su desacuerdo con que el acto demandado hubiera tenido dentro de sus fundamentos de derecho la Circular 008 de 2005 y reiteró la argumentación expuesta en la demanda.

La Sala no profundizará en el presente cargo. En primer lugar, porque la demandante no desarrolló un reparo concreto frente a lo expuesto por el tribunal. La Sala encuentra que la parte recurrente no formuló ningún motivo de inconformidad respecto de los fundamentos de la providencia impugnada y se limitó a reiterar los argumentos expuestos en la demanda. Por lo tanto, considera que no se cumplió con la carga de sustentación del recurso de apelación.

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación:

> En este sentido, es menester señalar que, la carga de sustentación que corresponde cumplir a la parte recurrente, como bien se sabe, no se satisface con la simple manifestación de disenso frente a la providencia recurrida, tampoco con la sola solicitud de que se revoque para que, en su lugar, se acceda al reconocimiento de los intereses de la parte inconforme o con la mera reiteración de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, bien sea en la demanda o en la contestación, pues, lo que la ley impone es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia confutada en aquello que se considere desfavorable, no solo porque la decisión sea contraria a los intereses de quien la impugna, sino, porque exista en realidad, a su juicio, una o varias razones por la que piense que lo resuelto en primera instancia no corresponde, en derecho, a una decisión acertada[17].

En otra oportunidad también se señaló:

> A tono con las razones hasta aquí expuestas, no siendo posible extractar del escrito del recurso de apelación una razón o motivo de inconformidad con la sentencia recurrida, que no constituyan nuevas imputaciones que desborden la *causa petendi*, y dado que la Sala no está llamada a suplir esta carga que corresponde de manera exclusiva al recurrente, forzoso resulta concluir que los fundamentos de la sentencia impugnada respecto de la imputación realizada a la pasiva quedaron incólumes, libres de cualquier censura o confrontación y, por tanto, se impone confirmar la providencia recurrida por carencia de objeto de la alzada[18].

---

[17] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 5 de marzo de 2026, Radicación núm.: 50002324000201100463O3. MP: Nubia Margoth Peña Garzón.
[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 8 de noviembre de 2021, Radicación núm.: 25000-23-26-000-2011-00924-01. MP: José Roberto Sáchica Méndez.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Ahora bien, aun si, en gracia de discusión, se estudiara el presente reparo, del análisis del acto administrativo demandado se desprende que no es cierto, como lo sostiene la demandante, que dicho acto hubiera estado fundamentado exclusivamente en la Circular 008 de 2005. Por el contrario, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá sustentó su decisión en múltiples disposiciones del POT vigente para ese momento, así como en la información solicitada a distintas dependencias respecto del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria núm. 50N-301002, en especial en lo relacionado con la determinación de si este se encontraba o no en un área de reserva vial. Además, la Sala encuentra que, como se puso de presente al resolver los dos primeros cargos, el análisis efectuado por la dependencia distrital fue correcto.

Por todo lo anterior, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

5.4.4. Sobre el análisis del *a quo* en relación con la relevancia jurídica de la expedición de una nueva licencia de construcción.

En su recurso de apelación el demandante sostuvo lo siguiente: «En conclusión, es totalmente desenfocado pensar, como lo hizo el a quo, que la obtención de la nueva licencia de construcción es un elemento que corrobora la legalidad del acto acusado y que desvirtúa los perjuicios irrogados a la sociedad actora.». De la anterior transcripción se extrae que el apelante no se encuentra conforme con que en la sentencia se hubiere analizado que por el hecho de recibir la sociedad demandante una licencia de construcción nueva, luego de iniciado el proceso contencioso, esa mera situación diera lugar a soportar la legalidad del acto demandado.

La Sala encuentra que el reparo de la demandante carece de fundamento, pues del análisis de la sentencia de primera instancia no se advierte que el *a quo* hubiera atribuido ese alcance al otorgamiento de una nueva licencia de construcción a favor de la sociedad demandante respecto del predio identificado con matrícula inmobiliaria núm. 50N-301002. En la sentencia recurrida se señaló lo siguiente sobre ese hecho:

> Sea del caso advertir que respecto del inmueble ubicado en la Avenida Carrera 72 No. 128 A - 19 de la ciudad de Bogotá, y habiendo sido revocada la Licencia de Construcción LC 11-2-1061 de 25 de noviembre de 2011, la sociedad CARMAX H ARIZA Y CÍA S. EN C.S., demandante, a través de radicación 12-2-0501 de 26 de abril de 2012, y habiéndose ajustado a las normas jurídicas que regulan la materia, elevó una nueva solicitud de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva ante el mismo Curador Urbano 2 de Bogotá, solicitud que fue concedida y está contenida en la Licencia de Construcción LC 12-2-0430 de 31 de mayo de 2012. Esta decisión fue igualmente recurrida por el representante legal de la Agrupación Antigua Helvética Propiedad Horizontal, y confirmada en reposición a través de la Resolución RES-12-2-0236 de 27 de junio de 2012, y en apelación, mediante la Resolución 1342 de 9 de noviembre de 2012, expedidas, en su orden, por el referido Curador y por la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, obrando este último acto administrativo a folios 142 a 151 del cuaderno principal del expediente. En el presente, la licencia concedida y que se encuentra vigente otorga autorización para una "obra nueva para 1 edificación proyectada en altura total de 2 pisos con destino al uso temporal de comercio zonal en estructura desmontable de madera".

Del texto transcrito no se desprende ningún juicio de valor por parte del *a quo* respecto del hecho de que al demandante le hubiera sido otorgada una licencia de construcción con posterioridad. En ningún apartado señaló el tribunal, como lo afirma el apelante, que

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

esa circunstancia ratificara la legalidad de la Resolución núm. 0294 del 1.º de marzo de 2012.

Por el contrario, la sentencia apelada únicamente se refiere a la concesión de la nueva licencia en el apartado denominado «Situaciones fácticas y jurídicas que llevaron a la expedición de la Resolución 0294 de 1.º de marzo de 2012», lo que evidencia que dicha circunstancia fue expuesta como un antecedente fáctico, mas no que hubiera constituido un fundamento para negar la nulidad del acto demandado.

En consideración de lo anterior, el reparo no prospera.

5.4.5. Del reparo en contra de condena en costas en primera instancia

La parte demandante en su escrito de apelación presentó reparo en contra de la condena de costas en primera instancia. El tribunal resolvió lo siguiente sobre las costas procesales:

> CONDENA EN COSTAS.
>
> En atención a lo previsto en el artículo 1887 de la ley 1437 de 2011, se condenará en costas a la parte demandante, en tal sentido, se ordenará que por Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación se efectúe la respectiva liquidación, de conformidad con lo previsto en el artículo 393 del Código de Procedimiento Civil.

Acerca de este aspecto, se observa que en al haber sido proferida la sentencia en primera instancia el 22 de noviembre de 2013, le eran aplicables los artículos 188 del CPACA y 392 del Código de procedimiento Civil (CPC)[19], en especial de su numeral 9º, numeral que tiene idéntica redacción en el numeral octavo del artículo 365 del Código General del Proceso (CGP), respecto de la condena en costas, y a lo expuesto sobre el punto por esta corporación, la Sala advierte que esa clase de condenas atiende a un criterio objetivo valorativo. Dicho criterio: (i) es objetivo porque no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que ha interpuesto, y (ii) es valorativo, porque se requiere en el expediente que el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad que efectivamente realiza dentro de este.

En este asunto, pese a que la parte demandante resultó vencida en primera instancia, se advierte que el tribunal no realizó un estudio para determinar si en el expediente procesal estaba acreditada la causación de expensas, gastos procesales o agencias en derecho. Por lo tanto, la Sala revocará la condena que por tal concepto impuso el *a quo* en el numeral cuarto de la parte resolutiva.

---

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena. Auto del 25 de junio de 2014, Radicación núm.: 25000-23-36-000-2012-00395-01. MP: Erique Gil Botero. «En consecuencia, la Sala unifica su jurisprudencia en relación con la entrada en vigencia de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, es a partir del 1º de enero de 2014, salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición que se explicará en el acápite a continuación, las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite».

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Así las cosas, la Sala estima que, salvo lo relativo a la condena en costas, ninguno de los cargos planteados por la parte demandante en el recurso de apelación tiene vocación de prosperidad. En consecuencia, la Sala **confirmará** la sentencia apelada, a excepción del ordinal cuarto de la parte resolutiva, que impuso condena en costas a la parte demandante, y así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

5.5. Condena en costas en segunda instancia

La Sala no condenará en costas en la presente instancia comoquiera que las mismas no aparecen causadas ni probadas, lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP, aplicables al caso por la remisión del artículo 306 de la mencionada ley.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 22 de noviembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a excepción del ordinal cuarto de la parte resolutiva, el cual se **REVOCA**, para, en su lugar, **NEGAR** la condena en costas de primera instancia, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 10 de septiembre de 2026.

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Presidente

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com