



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

90000-

Doctora

CLARA LÓPEZ OBREGÓN

Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. (E)

Carrera 8ª No. 10 - 65

Bogotá D.C.

ASUNTO: Pronunciamiento relacionado con falencias en el cumplimiento de la función asignada por la Ley 810 de 2003 al Alcalde Mayor del Distrito Capital, o su delegado permanente, **de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos en materia de la función pública de licenciamiento a ellos delegada por el Estado**, atribuible, entre otras causas, al no fortalecimiento de La Comisión de Veeduría a las Curadurías Urbanas

Respetada señora Alcaldesa Mayor:

En ejercicio de las funciones encomendadas por la Constitución y la Ley 42 de 1993 a los Organismos de Control Fiscal, me permito poner en su conocimiento que este Despacho ha venido adelantando un proceso de verificación a la gestión de los curadores urbanos con jurisdicción en el Distrito Capital; figura estatuida mediante el Decreto - Ley 2150 de 1995; con ocasión de lo cual se han detectado falencias que informan que la función asignada al Alcalde Distrital o su delegado permanente, quien de conformidad con lo previsto en el Artículo 2º, numeral 6º de la Ley 810 de 2003, **es la instancia encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos**, las cuales deben ser superadas en orden a asegurar el crecimiento ordenado de la ciudad.

En esta ocasión la intervención del Organismo de Control Fiscal tiene como objetivo, contribuir al mejoramiento de la gestión de la Administración Distrital, en materia de control y seguimiento a la actuación administrativa adelantada por los curadores urbanos en el trámite de expedición de las licencias urbanísticas, que le permitan a la misma, cuando sea del caso, controvertir, a través de la interposición de los recursos en la vía gubernativa, todas aquellas decisiones que contravengan el modelo de ciudad pactado en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT¹. Falencias a las cuales procedemos a hacer alusión, no sin antes hacer referencia a los siguientes,

ANTECEDENTES

De conformidad con lo previsto en la Ley 810 de 2003, la infracción urbanística puede producirse **tanto en el otorgamiento de la licencia urbanística**, como por el hecho de **actuar sin la licencia**, o **no atenerse estrictamente a lo aprobado en la misma**; siendo en esta oportunidad motivo de interés hacer alusión a algunas de las situaciones que en criterio de este Organismo de Control Fiscal vienen facilitando la ocurrencia de las infracciones

¹ Adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004.

“Credibilidad y confianza en el control”

primeramente citadas, esto es, de aquellas que se dan al momento de la expedición de las licencias, con respecto a las cuales las Comisiones de Veeduría de las Curadurías Urbanas están legitimadas para interponer ante los mismos curadores urbanos los recursos de Ley, en orden a impedir que surjan a la vida jurídica actos administrativos viciados de ilegalidad.

Lo anterior significa, que el crecimiento desordenado de la ciudad no solamente tiene lugar con ocasión del no ejercicio del control urbano posterior, actualmente, en el caso del Distrito Capital, a cargo de los Alcaldes Locales, sino de la no efectividad del **denominado control urbano previo**, que es el que debe operar en tiempo real en el trámite de la actuación administrativa, seguida por los curadores urbanos para la expedición de las licencias urbanísticas, el cual se materializa con la interposición oportuna de los recursos en la vía gubernativa, en orden a que las licencias otorgadas por los curadores urbanos que no se ajusten a las normas urbanísticas del Distrito Capital, sean revocadas, modificadas o aclaradas, con lo cual se impide la ejecución de obras al amparo de licencias que contrarían las normas urbanísticas vigentes.

Ahora bien, en el Distrito Capital, son competentes para ejercer, aunque en distintas oportunidades, control al cumplimiento de las normas urbanísticas en la expedición de licencias un número plural de sujetos, veamos:

1. Los mismos curadores urbanos, en consideración a que como particulares con carácter de autoridad, el Estado les ha confiado la importante labor de estudiar, tramitar y expedir las licencias urbanísticas, competencia que les impone la obligación de verificar el cumplimiento de las normas urbanas vigentes aplicables en cada caso en particular, **lo que significa que por excelencia tienen a su cargo el denominado control previo.**
2. Licencias urbanísticas, de las cuales también tiene la oportunidad de conocer la Secretaría Distrital de Planeación, con ocasión de los Recursos de Apelación oportunamente interpuestos y de las solicitudes de Revocatoria Directa ante ella presentadas, dada su condición de superior funcional de los curadores urbanos (Artículos 36, 37 del Decreto Nacional 564 de 2006², Artículo 43 del Decreto 1469 de 2010 y 1º del Decreto Distrital 191 de 2006).
3. De igual manera, se tiene que conforme lo prevé el artículo 99 numeral 6º de la Ley 388 de 1997, las decisiones que profieran y las actuaciones que realicen los curadores urbanos, son igualmente controvertibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como quiera que éstos ejercen una típica función pública, como lo es la de licenciamiento. Acciones que deben ser ejercitadas por los inconformes con las decisiones de los Curadores Urbanos, dentro de los perentorios términos señalados en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

² Durante su vigencia, como quiera que dicha normativa fue derogada mediante el Decreto Nacional 1469 de 30 de abril de 2010, excepto los artículos 122 a 131.

“Credibilidad y confianza en el control”

4. De otra parte, quizá la instancia con mayor responsabilidad en la vigilancia y control del cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos, que en esta ocasión motiva a la Contraloría de Bogotá pronunciarse, está en cabeza del Alcalde Distrital, como quiera que la Ley 810 de 2003³, en el Artículo 9º, numeral 6º, le asignó al mismo o su delegado permanente la responsabilidad de “(...) **vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos (...)**”.
5. Facultad de control y vigilancia que según el Decreto Distrital 060 de 2007, fue asignada por el señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C. a la Secretaría Distrital del Hábitat, a quien le delegó la función de presidir la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas y en consecuencia, la de ejercer las actividades confiadas al presidente de la citada Comisión previstas en el artículo 75 del Decreto Nacional 1052 de 1998, durante su vigencia y en las demás disposiciones legales vigentes, como en la actualidad lo es, el Decreto Nacional 1469 de 30 de abril 2010, artículo 134⁴.
6. De conformidad con lo normado en el Decreto Nacional 1469 de 30 de abril de 2010, artículo 134, numeral 2º, prevé que son funciones de las Comisiones de Veeduría de las Curadurías Urbanas, entre otras, la siguiente: “(...) **Interponer, a través de uno de sus miembros, recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística; y si fuera del caso, formular las correspondientes denuncias.**”

No obstante que normas del Orden Nacional le han asignado a la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, la importante función de *interponer los recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística vigente*, se tiene que a pesar de que durante las vigencias 2008, 2009 y 2010 fueron expedidas más de 11.909 licencias urbanísticas⁵, la aludida Comisión no interpuso un solo recurso en la vía gubernativa contra las decisiones proferidas por los curadores urbanos, de lo cual dan cuenta los Informes de Gestión de las señaladas vigencias.

Ocurre que los casos de los cuales se ocupa la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, son aquellos que la comunidad ha puesto en su conocimiento, con respecto a los cuales aquella se limita a correr traslado de los resultados de los estudios llevados a cabo, bien a la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y/o a la Secretaría Distrital de Planeación, en orden a que se de apertura a las investigaciones disciplinarias, penales o para que decida las solicitudes de revocatoria directa por ella presentadas; época para la cual, en la generalidad de los casos ya se encuentran ejecutoriadas y en firme las licencias cuestionadas de violación de las normas urbanísticas y

³ Mediante la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

⁴ Disposición relativa a las funciones de las comisiones de veeduría, entre las que están: “(...) 2. *Interponer, a través de uno de sus miembros, recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística; y si fuera el caso, formular las correspondientes denuncias.*”

⁵ Información suministrada por cada una de las Curadurías Urbanas, a solicitud de la Contraloría de Bogotá, D.C., formulada en marzo de 2010, de las cuales 5.548 licencias fueron expedidas en el año 2008 y 6.361 licencias en el año 2009.

"Credibilidad y confianza en el control"

lo que es más grave, ya se encuentran en ejecución las correspondientes obras, con base en licencias otorgadas, en algunos eventos, con violación de las normas urbanísticas vigentes.

Actuación ésta que surte la Comisión de Veedurías de las Curadurías Urbanas, en cumplimiento de la función a ella asignada en el numeral 4º del artículo 134 del Decreto Nacional 1469 de 2010, que a la letra dice: "(...) **Atender las quejas que formulen los ciudadanos en razón de la expedición de licencias, poniendo en conocimiento de las autoridades respectivas los hechos que resulten violatorios de las normas urbanísticas.**"

Competencia que es bien distinta a la importante función prevista en el numeral 2º del artículo 134 del Decreto Nacional 1469 de 2010, de **"Interponer, a través de uno de sus miembros, recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística; y si fuera del caso, formular las correspondientes denuncias."** Atribución cuyo cumplimiento es echado de menos por la Contraloría de Bogotá, D.C., por considerar que con su implementación se contribuiría a impedir el desarrollo urbanístico ilegal de la ciudad, en los casos de inobservancia de la norma por parte de los curadores urbanos.

La situación descrita pone en evidencia presuntas deficiencias existentes en materia de fortalecimiento de la aludida Comisión, que impiden que ésta cumpla de manera estricta con el obligado control y seguimiento y en tiempo real que debe operar con respecto a las actuaciones administrativas surtidas por los curadores urbanos, en el otorgamiento de las licencias urbanísticas.

RAZONES QUE AMERITAN LA FORMULACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

Resulta preocupante que la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, no se constituya en sujeto procesal dentro de la actuación administrativa seguida por los curadores urbanos para el otorgamiento de las licencias, en atención a que tal omisión le impide recibir notificación de las decisiones por ellos adoptadas y por lo mismo, conocer oportunamente si los proyectos urbanísticos presentados por los titulares de las licencias, como las decisiones adoptadas por los curadores, se ajustan a las normas urbanísticas y en el evento que así no sea, proceda a la interposición y ejercicio de los recursos y acciones de Ley.

Corrobora lo afirmado por esta Contraloría, lo normado en el artículo 40 del Decreto Nacional Número 1469 del 30 de abril de 2010, relativo a **Notificación de licencias**, el cual a la letra dice: **"El acto administrativo que otorgue, niegue o declare el desistimiento de la solicitud de licencia será notificado al solicitante y a cualquier persona o autoridades que se hubiere hecho parte dentro del trámite, en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo..."** (Negrillas fuera de texto).

“Credibilidad y confianza en el control”

Luego, si en criterio de la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C., con su participación en la Comisión de Veedurías de las Curadurías Urbanas o la de su delegado permanente que a la fecha es la Secretaría Distrital del Hábitat, considera que es la actuación idónea que le permite efectivamente cumplir con la responsabilidad que expresamente le ha asignado al Alcalde Distrital, la Ley 810 de 2003, en el artículo 9º, numeral 6º de **vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos**, también corresponde a la esfera de nuestra competencia poner en su conocimiento que la sola atención de las quejas que formulen los ciudadanos y el traslado de los hechos que resulten violatorios de las normas urbanísticas ante las autoridades respectivas que surte la Comisión, no garantiza el cumplimiento de la señalada obligación, dado que no todos los casos de inobservancia son conocidos oportunamente por los ciudadanos; circunstancia que le impide a la Comisión interponer los correspondientes recursos y acciones contra las decisiones que contraríen la normatividad urbanística.

Lo que viene ocurriendo enseña que en la práctica la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, tiene serias limitaciones para cumplir con la función asignada en el artículo 134, numeral 2º del Decreto 1469 de 30 de abril de 2010, a que venimos haciendo referencia.

Considera el ente de Control que se ha desvirtuado el objetivo de la creación de la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, convirtiéndolas en meras receptoras de quejas, carentes de las herramientas requeridas para hacer un efectivo control y seguimiento en tiempo real a la actuación administrativa surtida ante los curadores urbanos en materia de licenciamiento en la ciudad, que le implica contar con los recursos técnicos, humanos y logísticos requeridos para cumplir con la función de **interponer los recursos y acciones contra las actuaciones de las curadurías que no se ajusten a la normatividad urbanística**, única forma como la Alcaldesa Mayor de Bogotá puede cumplir con la vigilancia y control a su cargo.

Considera el Ente de Control Fiscal, que a la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, debe dársele la importancia que la Ley le reconoció al asignarle las funciones previstas en el artículo 134 del Decreto Nacional 1469 de 2010.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que además del Alcalde y el Personero Distrital o sus delegados permanentes, también integran la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas: Un (1) representante de las acciones gremiales sin ánimo de lucro o fundaciones cuyas actividades tengan relación directa con el sector de la construcción o el desarrollo urbano, Un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y Un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, por lo que también se considera que el su funcionamiento ad – honorem desestimula a sus miembros. De ahí, que la Administración Distrital es quien tiene el deber de adoptar medidas efectivas que garanticen la interposición de los recursos y ejerciten las acciones señaladas en el Decreto Nacional 1469 de 2010.



“Credibilidad y confianza en el control”

También resulta necesario que su Despacho tenga conocimiento que, en razón a las limitantes que en su operatividad presenta la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, la Secretaría Distrital de Planeación en su condición de superior funcional de los curadores urbanos que es, conforme lo ha afirmado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁶, no siempre tiene la oportunidad de conocer, por la vía del recurso de apelación, de las decisiones adoptadas por los curadores urbanos.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que en vigencia de los Decretos 1052 de 1998 y 564 de 2010, cuando la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas debía ser convocada como mínimo mensualmente, no cumplió con la obligación asignada de interposición de los recursos y acciones de Ley, encuentra esta Contraloría que de no hacerse los ajustes que aseguren su intervención en tiempo real en la actuación administrativa surtida ante las curadurías para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, será más limitada su actuación, en atención a que el actual Decreto Nacional 1469 de 2010 determina que su convocatoria ordinaria se haga ya no mínimo cada mes sino cada 3 meses.

De ahí, que lo pertinente es que la Administración Distrital se ocupe de dotar a la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, de las herramientas y recursos necesarios, implementando los cambios requeridos en su operatividad, que le posibiliten el acatamiento de la función de interponer los recursos en la vía gubernativa y ejercitar las acciones de Ley, como medida efectiva para que el Alcalde Distrital cumpla con la responsabilidad de **vigilar y controlar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos** a que anteriormente se hizo referencia.

La Administración Distrital debe tener presente que no son los particulares favorecidos con el otorgamiento de una licencia que no se ajuste a la normatividad urbanística, quienes acuden a interponer los recursos de Ley para obtener su modificación o cancelación.

Ahora bien, lo que no se alegue en la vía gubernativa no es susceptible de hacerse en la vía jurisdiccional; adicionalmente no debe olvidarse que el éxito de las acciones contenciosas del resorte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en gran medida, lo determina la defensa técnica y cabal que se haya hecho en la vía gubernativa.

La obligación prevista en el artículo 9º, numeral 6º de la Ley 810 de 2003, **está en cabeza del alcalde distrital o su delegado permanente**, lo que lo convierte en el tutelante de los derechos de los asociados y por ende, en responsable de los daños que en la prestación del servicio de licenciamiento se causen bien sea a los usuarios, terceros y al propio Distrito Capital, con ocasión de los mismos.

Si bien es cierto las normas que regulan la institución de la curaduría urbana precisan que la autonomía con que ejercen los curadores urbanos sus funciones, los hace responsables personal y patrimonialmente de sus actos, también es cierto, que tal criterio, no es del todo cierto, dado que frente a un eventual daño causado a terceros con ocasión de un acto suyo, estos terceros al primero que encausan es al propio Distrito Capital, toda vez que es posible

⁶ Radicación 1643, Consejero Ponente: Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, dos (2) de junio de 2005.

“Credibilidad y confianza en el control”

que cuando tal hecho ocurra, el curador responsable del mismo muy seguramente ya no ejerce el cargo, o se encuentra fuera del país o no tiene bienes a su nombre; con mayor razón si se tiene en cuenta que los curadores urbanos no están obligados a amparar su gestión con póliza de seguros o garantía bancaria alguna.

De otra parte, es preciso señalar que la solicitud de revocatoria directa no siempre es la solución jurídica efectiva en los casos de violación de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos en el otorgamiento de licencias urbanísticas, máxime cuando al momento de dicha solicitud, las obras se encuentran totalmente ejecutadas.

No es solución a las distintas situaciones de irregularidad detectadas que la decisión en materia de las solicitudes de revocatoria directa, se limite a confirmar que si bien es cierto el curador urbano inaplicó la normatividad vigente, que es una de las causales contempladas en el artículo 69 del C.C.A., para proceder de conformidad, determine aún así, que no hay lugar a revocar de manera directa y sin el consentimiento expreso y escrito del titular, por cuanto según su criterio, las inconsistencias no tienen entidad suficiente para ser consideradas como medios ilegales.

Ilustra lo afirmado, lo ocurrido con respecto a las licencias señaladas en los cuadros anexos correspondientes a las revocatorias directas decididas por la Secretaría Distrital de Planeación con respecto a las licencias otorgadas por las Curadurías Urbanas Nos. 1, 2, 3, 4 y 5 durante las vigencias 2008 a 2010. De ahí, que la Administración Distrital no puede escatimar esfuerzos en el fortalecimiento del denominado control previo que debe operar al licenciamiento urbanístico en la ciudad.

En aquellos casos de inobservancia de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos, no puede atribuírsele a los Alcaldes Locales restituir el imperio de las normas que realmente son aplicables a un determinado proyecto urbanístico, como quiera que la labor de control urbano que adelantan aquellos, es precisamente verificar que las obras ejecutadas sean las autorizadas con la correspondiente licencia, sin ser del resorte de su competencia el cuestionamiento de actos administrativos que a las voces del artículo 66 del CC.A., gozan de la presunción de legalidad.

Se pregunta esta Contraloría, existe una acción más efectiva que pueda ejercitar la Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas, en aras de garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los curadores urbanos, que su propia actuación en tiempo real en el trámite de las licencias, interponiendo como lo ordena el Decreto 1469 de 2010, los recursos en la vía gubernativa, como lo son, el de reposición y el de apelación, contra las decisiones que precisamente profieran los curadores urbanos que contraríen la norma urbanística aplicable en cada caso.

Considera el Organismo de Control Fiscal que la respuesta es negativa. Confirma lo afirmado, el limitado alcance de las decisiones proferidas con ocasión del recurso excepcional de revocatoria directa solicitada, que como quedó visto, no pasa de ser en la mayoría de casos una mera ratificación por parte de la Administración Distrital de la flagrante inobservancia de las normas, con respecto a la cual se limita a predicar la ausencia de pruebas del

“Credibilidad y confianza en el control”

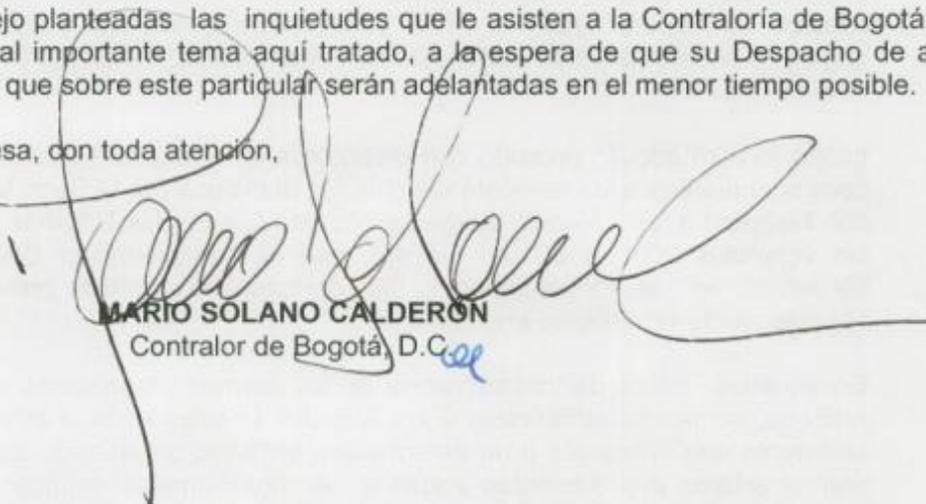
otorgamiento de las licencias por medios ilícitos, con el argumento que no se dan los presupuestos de la parte final del segundo inciso del artículo 73 del C.C.A., para revocar los citados actos administrativos sin el consentimiento del titular de las licencias urbanísticas cuestionadas, que a la letra dice: “(...) **o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.**” (Negrillas fuera de texto).

La Comisión de Veeduría de las Curadurías Urbanas no puede seguir por el sendero de contraer su actuación al estudio de aquellos casos que únicamente denuncie la ciudadanía, con respecto a los cuales luego se limita a promover las correspondientes investigaciones penales y/o disciplinarias.

La situación fáctica descrita, pone en evidencia que en el Distrito Capital no está garantizada la interposición oportuna de los recursos en la vía gubernativa por parte de la Comisión de Veedurías de las Curadurías Urbanas, contra las decisiones proferidas por los curadores urbanos que contravengan el modelo de ciudad pactado en el Plan de Ordenamiento Territorial.

En estos términos dejo planteadas las inquietudes que le asisten a la Contraloría de Bogotá, D.C., con respecto al importante tema aquí tratado, a la espera de que su Despacho de a conocer las acciones que sobre este particular serán adelantadas en el menor tiempo posible.

De la señora Alcaldesa, con toda atención,

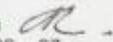


MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

Anexo:

Lo anunciado

Proyectó y elaboró:

Ana Benilda Ramírez Bonilla 
Profesional Especializado 222 - 07

Revisó:

Dra. Erika Soraya Cortés Preciado 
Directora Sector Control Urbano