

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE
CUNDINAMARCA SALA CIVIL – FAMILIA**



Proyecto discutido y aprobado Sala de Decisión
No. 1 de 19 de enero de 2023

Asunto:

Acción de cumplimiento de Sara Rosalía Nieto Hernández contra la Alcaldía Municipal, Unidad de obras públicas, Oficina Asesora de Planeación e Inspección de policía de Agua de Dios.

Exp. 2021-00119-01

Bogotá D.C., seis (6) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

1. ASUNTO A TRATAR

Conforme a lo previsto en el artículo 12 de la Ley 2213 de 2022, se emite la sentencia que resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante Sara Rosalía Nieto Hernández, contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero civil del Circuito de Girardot el 19 de mayo de 2022, que negó por improcedente la acción de cumplimiento impetrada.

2. ANTECEDENTES

2.1. HECHOS Y PRETENSIONES:

La señora Sara Rosalía Nieto Hernández, actuando a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio de la acción de

cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 388 de 1997, para lo cual adujo lo siguiente:

- La gestora en calidad de propietaria del predio ubicado en la carrera 2 No. 6-20, Barrios Unidos del municipio de Agua de Dios, identificado con F.M.I. No. 150-1054, el 27 de noviembre de 2019 solicitó ante la Oficina Asesora de Planeación del municipio, le fuera otorgada licencia de urbanismo y construcción para desarrollar el proyecto inmobiliario Las Vasijas, petición a la que se le asignó el radicado No. 3844 por parte de la administración.

- Como consecuencia, la Alcaldía del municipio de Agua de Dios según Resolución No. 2015/2019 de 30 de diciembre de 2019, concedió la licencia de urbanismo y construcción para el desarrollo del proyecto inmobiliario aludido, que tuvo como finalidad construir un conjunto residencial o unidad inmobiliaria cerrada como lo define el artículo 2.3.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, con las anexidades descritas en el líbello; ante la magnitud del proyecto, se estableció que la beneficiaria de la licencia contaría con un término de tres años para su desarrollo.

- La actora en desarrollo de los derechos y deberes derivados de la licencia, inició labores de construcción en el mes de enero de 2020 y se mantuvo así hasta el 5 de agosto de ese mismo año, fecha en la cual la Inspectora de Policía y la Jefe de la Unidad de Obras Públicas del municipio, se presentaron en el predio y le informaron que debía suspender toda actividad, levantando el documento denominado "*Acta de verificación de licencias de construcción*", ordenando la suspensión del proyecto "*hasta nueva orden*", decisión que a la fecha de presentación de la demanda no ha sido modificada, con fundamento en "*el acta de reunión del día 05/08/2020 y conforme*

a la normativa correspondiente al seguimiento de la sentencia proferida por el consejo de estado a favor del río Bogotá”.

- Frente a los fundamentos fácticos y jurídicos aducidos en el documento denominado *“Acta de verificación de licencias de construcción”* que sustentó la decisión adoptada se deben plantear los siguientes reparos: a) es obligatorio resaltar, que independientemente de las falencias que presentaron *“en la formación del documento”* que ordenó la suspensión del proyecto Las Vasijas *“es por completo arbitraria y contraria a derecho”* en tanto que la administración con Resolución No. 2015/2019 concedió licencia de urbanismo y de construcción, es decir, existe un acto administrativo constitutivo de contenido particular y en firme, *“Ahora bien, debido a que el derecho a desarrollar la obra civil emana de un acto administrativo que ya cobró firmeza la única forma de desvirtuar o controvertir el derecho reconocido es por medio de los mecanismos establecidos por la ley para este fin”*, cuales son: revocatoria directa con la autorización del particular –art. 93 CPACA-, *“decaimiento del acto administrativo”* –art. 91 *ibidem*- y, demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se declare su nulidad; b) cualquier orden o actuación de la administración encaminada a detener la obra, por la proferida en el acta de verificación de licencias de construcción *“es en primer lugar contradictoria y como consecuencia incongruente con su manifestación inicial contenida en la resolución en que se concedió la licencia...”*.

- Luego de citar los artículos 36 y 99 de la Ley 388 de 1997, reiteró que una vez reconocida la licencia de construcción se configura en cabeza de su titular el derecho a *“desarrollar y ejecutar hasta su finalización la obra autorizada, derecho que debe ser respetado por la administración por mandato legal expreso”*; cualquier actuación de la administración para restringir o desconocer el derecho del administrado configura una vulneración de sus deberes legales y

a la par, su vulneración frente al administrado y, la única forma con que cuenta la administración municipal para atacar la legalidad de esa licencia son los mecanismos advertidos.

- Presentó derecho de petición el 11 de octubre de 2022 a la Alcaldía, Oficina Asesora de Planeación, el jefe de la Unidad de Obras Públicas, la Personería, la Inspección de Policía del municipio, solicitando *“la revocatoria del documento denominado Acta de Verificación de Licencias de Construcción y el cumplimiento de las órdenes y derechos reconocidos en el acto administrativo en que se concedió la licencia de urbanismo”*, resolviéndose en forma negativa por parte de la alcaldía.

Con base en tal situación fáctica, la promotora solicitó se ordene a las entidades demandadas:

- *“Cesar de manera inmediata todo acto dirigido a suspender, obstaculizar o detener el desarrollo del proyecto de urbanismo”* denominado Las Vasijas, autorizado según Resolución No. 2015/2019, así como también, revocar la orden de suspensión de la obra contenida en el *“Acta de Verificación de Licencias de Construcción del 5 de agosto de 2020”*.

- Abstenerse *“de impedir el desarrollo de la obra por cualquier medio en cumplimiento de la obligación establecida en el inciso 2 del artículo 36 de la ley 388 de 1997.”*.

- Permitir el cumplimiento de *“las órdenes y los derechos reconocidos en el acto administrativo denominado Resolución No. 2015/2019 del 30 de diciembre de 2019, que concede la licencia de construcción”*.

- Ordenar a la Empresa Prestadora del Servicio de Acueducto y Alcantarillado INGEAGUA S.A.S. E.S.P., cumplir con sus obligaciones establecidas en el numeral 3 del artículo 2.3.1.1.1. y los incisos 2º y 3º del artículo 2.3.1.2.4 del Decreto 1077 de 2015, además, de las derivadas en la Resolución No. 2015/2019, *“actuaciones que son necesarias para la ejecución de los derechos otorgados en el acto administrativo en cita”*.

- Ordenar a la Alcaldía y Oficina Asesora de Planeación del municipio de Agua de Dios, tengan en cuenta que la licencia aludida cuya vigencia comprende el 30 de diciembre de 2019 hasta el 30 de diciembre de 2022 *“se prorroga en forma automática por ministerio de la ley hasta el 30 de septiembre de 2023”*, acorde con lo normado en el párrafo transitorio del artículo 2.2.6.1.2.4.1 del Decreto 1077 de 2015.

2.2. ADMISIÓN, NOTIFICACIÓN, CONTESTACIÓN Y EXCEPCIONES:

El Juzgado Primero Administrativo de Girardot, con proveído de 18 de agosto de 2021¹ declaró la falta de competencia para conocer del asunto; con auto de 7 de septiembre de 2021², el Juzgado Primero Civil del Circuito de Girardot admitió la demanda; enterado del trámite, el municipio de Agua de Dios interpuso recurso horizontal contra el auto admisorio, argumentando que se señalaron como codemandados a la Unidad de Obras Públicas, Oficina Asesora de Planeación e Inspección del municipio, *“siendo todas éstas dependencias adscritas y pertenecientes a la entidad territorial –Municipio de Agua de Dios-, sin que tengan autonomía administrativa, ni financiera, siendo el único representante el alcalde municipal, quien además está facultado para representar*

¹ Carpeta Actuación Juzgado Administrativo

² Carpeta 1 primera instancia, archivo 08

judicial y extrajudicialmente a la entidad”; con decisión de 7 de octubre de 2021³, se resolvió confirmar el auto recurrido y ordenar contabilizar el término de traslado, proveído contra el cual se solicitó aclaración y adición por ambos extremos, las que fueron negadas el 2 de noviembre siguiente⁴.

Luego, el municipio demandado contestó la solicitud en oportunidad⁵, resistiendo las pretensiones con las excepciones denominadas: *“INEPTA DEMANDA POR NO CUMPLIR CON EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 393 DE 1997”, “EXISTENCIA DE RAZONES LEGALES PARA ADELANTAR LA SUSPENSIÓN DE LA OBRA”,* dado que *“la expedición de la licencia no contaba con la viabilidad por parte de INGEAGUA SAS ESP, a lo sumo que fue expedida desatendiendo lo ordenado en el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta “Subsección B”, de fecha 31 de octubre de 2019 dictado dentro de la ACCIÓN POPULAR en la que es parte el municipio de Agua de Dios.”.*

Para el 10 de febrero de 2022⁶, se decretaron las pruebas, teniendo como tales, las documentales aportadas por ambas partes; posteriormente con auto de 7 de abril siguiente⁷, se corrió traslado término para que se presentaran los alegatos finales y, finalmente se dictó sentencia⁸ negando las pretensiones, ante lo cual, el apoderado de la parte demandada en oportunidad interpuso el recurso de alzada que, se concedió con decisión de 30 de junio de 2022⁹.

3. LA SENTENCIA APELADA

³ Archivo 25
⁴ Archivo 33
⁵ Archivo 34
⁶ Archivo 40
⁷ Archivo 44
⁸ Archivo 53
⁹ Archivo 59

El Juez de primer nivel negó las pretensiones planteadas, arguyendo que el acto administrativo cuyo cumplimiento se pretende, *“no se deriva la existencia de un mandato imperativo e inobjetable que sea exigible para la ALCALDÍA, la UNIDAD DE OBRAS PÚBLICAS, la OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN o la INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS, pues el mencionado acto administrativo sencillamente establece la autorización otorgada a la señora SARA ROSALÍA NIETO HERNÁNDEZ para la construcción o desarrollo urbanístico del proyecto denominado CONJUNTO RESIDENCIAL LAS VASIJAS, para el predio ubicado en la Carrera 2 No. 6-20 del Municipio de Agua de Dios.”*, además, contiene *“una serie de condiciones y obligaciones, pero contrario a lo dicho por la demandante, no a cargo de las entidades accionadas, sino en cabeza de ella”*.

Agregó que *“En el sub-exámene es evidente que el acto administrativo respecto del cual la libelista solicita el cumplimiento -Resolución No. 215 de 30 de diciembre de 2019-, no se deriva, de ninguna forma, la existencia de un mandato imperativo e inobjetable exigible a las entidad demandadas, pues la mencionada licencia de construcción sencillamente autoriza a la señora SARA ROSALÍA NIETO HERNÁNDEZ desarrollar el proyecto urbanístico CONJUNTO RESIDENCIAL LAS VASIJAS, para el predio ubicado en la Carrera 2 No. 6-20 del Municipio de Agua de Dios, al igual que unas obligaciones y condiciones urbanísticas que debe cumplir ésta al momento de llevar a cabo su proyecto, tal y como fácilmente se extracta del mismo que precedentemente fue transcrito.”*, por lo que *“al no existir una obligación o mandato claro y expreso, para la ALCALDÍA, la UNIDAD DE OBRAS PÚBLICAS, la OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN o la INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS, por cuanto, se reitera, es una licencia de construcción, de la cual no se puede predicar el incumplimiento u omisión por parte de las mentadas entidades territoriales, es razón suficiente para denegar la acción de cumplimiento impetrada, sumado al hecho que ésta acción no se puede*

utilizar como un mecanismo orientado a obtener una orden dirigida a una autoridad administrativa para que reconozca un derecho o un beneficio que la accionante cree tener a su favor, en la mentada licencia de construcción”.

Finalizó, refiriendo que *“si la parte accionante considera que con las conductas asumidas por la ALCALDÍA, la UNIDAD DE OBRAS PÚBLICAS, la OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN o la INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS, que llevaron a la suspensión de la obra denominada CONJUNTO RESIDENCIAL LAS VASIJAS, se le han ocasionado o le van a generar a futuro perjuicios, bien puede intentar las acciones indemnizatorias consagradas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y ante los jueces de esa especialidad, lo que a su vez hace también improcedente la presente acción”.*

4. EL RECURSO

La accionante como sustentó de la apelación expuso:

- La obligación a cargo de las entidades y cuyo cumplimiento se reclama se deriva de lo normado en los artículos 36 y 99 de la Ley 388 de 1997, que establecen dos reglas, a saber: i) los actos administrativos en firme que autorizan actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares, por lo que las autoridades administrativas deberán respetar esos derechos y obligaciones; ii) la concesión de la licencia implica la adquisición de derechos en los términos contenidos en la licencia.

- Al examinar la orden de suspensión de la obra contenida en el documento denominado *“Acta de Verificación de Licencias de Construcción”* proferido por la Inspectora de Policía y la Jefe de la Unidad de Obras Públicas

se tiene lo siguiente: a) el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 388 de 1998, cita que una vez es otorgada la licencia de construcción se configura el derecho en favor del beneficiario de desarrollar la obra, surgiendo la correlativa obligación para la administración de respetar los derechos derivados de ese acto administrativo y, cualquier actuación encaminada a restringir o desconocer los derechos derivados de la licencia, contraría lo dispuesto en el artículo 99 *ídem*; b) el inciso 3º, numeral 1º del artículo citado, refiere que la licencia permite entender que se crea una situación jurídica en cabeza del titular del cual se deriva el derecho de desarrollo y construcción del proyecto, derivando en una situación jurídica consolidada, no solo de ejercer el derecho adquirido sino, de solicitar su protección; c) la única forma con que cuenta la administración municipal para atacar la legalidad de ese acto administrativo, son los mecanismos dispuestos en la Ley 1437 de 2011.

- Contrario a la conclusión del juzgado, no se busca que la autoridad judicial ordene a las entidades demandadas, por el contrario, lo que se busca es que cumplan con la obligación de respetar los derechos concedidos en la licencia de construcción.

- La sentencia referente a que el accionante pretende el pago de indemnizaciones, no tiene ningún sustento lógico, ni jurídico, en el entendido que no existe pretensión en tal sentido.

5. FUNDAMENTOS DE ESTA INSTANCIA

5.1. COMPETENCIA:

La acción de cumplimiento por regla general es de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no obstante, se presenta una

excepción contemplada en artículo 116 de la Ley 388 de 1997, en cuanto a los casos allí previstos, es decir, asuntos urbanísticos y de ordenamiento territorial, atribuyéndose esa competencia al Juez Civil del Circuito.

Radica en esta Sala tomar la decisión que en derecho se reclama, por ser la superior funcional del Juez que adoptó la decisión de primera instancia.

5.2. PROBLEMA JURIDÍCO:

Corresponde a esta Colegiatura determinar, si se ajusta a derecho la decisión de tener por improcedente la acción de cumplimiento, en razón a que la Resolución 215/2019 de 30 de diciembre de 2019, no contiene un mandato imperativo e inobjetable, como también, analizar el alcance de la suspensión de la misma ordenada por la administración municipal de Agua de Dios.

5.3. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

En principio debemos recordar que, hallándonos regidos por los lineamientos de un Estado Social de Derecho, dentro de sus fines esenciales está, el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; en tanto las autoridades de la República están instituidas, entre otros oficios, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; la acción en estudio permite, sin duda, la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas (Art. 2 C.Pol.)

De ahí que, la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y regulada por la Ley 393 de 1997, establecieron que

la acción de cumplimiento tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

Por manera que, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos. Así lo ha puntualizado la Corte Constitucional:

10“el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”.

“En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos”

¹⁰ Sentencia C-157 de 1998

Siendo pertinente resaltar que, la finalidad de la acción de cumplimiento no radica en la protección de derechos subjetivos, por el contrario, está consagrada como un mecanismo encaminado a procurar la efectividad material de actos administrativos y de las normas con fuerza de ley.

Ahora, para que esta acción tenga vocación de prosperidad, necesariamente deben cumplirse los siguientes presupuestos contemplados en la Ley 393 de 1997, los cuales por regla general aplican a toda acción de cumplimiento, incluida la regulada en el artículo 116 en la Ley 388 de 1998:

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1).
- ii) El mandato debe ser imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (arts. 5 y 6).
- iii) Que el accionante pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8) circunstancias que de no cumplirse hacen improcedente la acción.

En este caso, la acción de cumplimiento se fundamenta en el acto administrativo -Resolución 215/2019 de 30 de diciembre de 2019-, dictado por la Jefatura de la Oficina Asesora de Planeación del municipio de Agua de

Dios, “POR LA CUAL SE CONCEDE UNA LICENCIA DE URBANIZACIÓN Y CONTRUCCIÓN PARA EL PROYECTO RESIDENCIAL “LAS VASIJAS” UBICADO EN LA CARRERA 2 No. 2-6-20 BARRIOS UNIDOS DEL MUNICIPIO DE AGUA DE DIOS”, resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: Aprobar la LICENCIA DE URBANIZACIÓN DEL PROYECTO CONJUNTO RESIDENCIAL LAS VASIJAS, mediante licencia de urbanización y construcción No. 25150-3844-112019, a nombre de la SARA ROSALÍA NIETO HERNÁNDEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.072.431.004 de LA MESA – CUNDINAMRCA, para el predio ubicado en la Carrera 2 No. 6-20 Barrios Unidos del Municipio de Agua de Dios, identificado con la cédula catastral No. 25-001-01-00-00-00-0109-0016-0-00-00-0000 y la matrícula inmobiliaria No. 150-1054 para adelantar el desarrollo del proyecto destinado a vivienda, la cual se expide de conformidad a la normatividad aplicable a los predios en el suelo urbano municipal definido por el perímetro de servicios públicos domiciliarios certificado por la Empresa INGEAGUA SAS ESP de fecha 7 de abril de 2015 para la adopción del EOT del Municipio de Agua de Dios.

ARTÍCULO SEGUNDO. Que el área total a urbanizar es de 6.514 m2 distribuido así: ...

ARTÍCULO TERCERO. El -(a)- (los) propietario y el constructor del inmueble motivo de esta Licencia de Urbanismo se hacen responsable de la ejecución de la obra y solidarios por los daños a terceros derivados de la Urbanismo, exonerando al Municipio de Agua de Dios – Cundinamarca de cualquier obligación quedando como constancia el memorial de responsabilidad; así mismo, de la veracidad de la información contenida en la documentación anexa en la solicitud.

ARTÍCULO CUARTO. No se autoriza la ocupación permanente con materiales y elementos de urbanismo o provenientes de demolición alguna en áreas de espacio público, so pena de las sanciones vigentes de la Ley.

ARTÍCULO QUINTO. Cualquier modificación del plano urbanístico aprobado, en cuanto a Urbanismo o actividad diferente, contraviniendo los Acuerdos vigentes, dará lugar a la aplicación de sanciones urbanísticas (Ley 9 de 1989, Ley 388/97, Decreto 1052 de 1998 y Ley 810 de 2003).

ARTÍCULO SEXTO. La Licencia de urbanismo deberá fijarse en un lugar visible y podrá ser solicitado por cualquier autoridad competente.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Se hacen responsable a los a los interesados por la veracidad y legalidad de la información consignada en la documentación presentada por la expedición de la presente licencia, en virtud de lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia.

ARTÍCULO OCTAVO. El proyecto se realizará de conformidad con los planos elaborados por el Arquitecto DIEGO LOPEZ VARGAS... proyectista responsable del diseño en mención se hace responsable del cumplimiento de las normas establecidas en la presente Licencia de Urbanismo y de conformidad con los compromisos adquiridos en la solicitud de la licencia presentada a la oficina de Asesora de Planeación Municipal, del levantamiento topográfico se hace responsable el topógrafo DAVID RICARDO BUITRADO AREVALO...

ARTÍCULO NOVENO: El titular y/o urbanizador de la presente licencia, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 2.2.6.1.4.6 – Incorporación de áreas públicas- y 2.2.6.1.4.7 –Entrega material de las áreas de cesión Del Decreto 1077 de 2015, en el sentido de registrar la escritura pública de constitución de la urbanización ante la Oficina de Instrumentos Público, en el cual se determinen por su localización y linderos las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas; posteriormente se deberá avisar al municipio acerca del otorgamiento de la citada escritura para solicitar la diligencia de inspección tendiente a la entrega material de las zonas objeto de cesión obligatoria, así como la ejecución de las obras y dotaciones a cargo del urbanizador sobre dichas zonas.

ARTÍCULO DÉCIMO: El titular de la presente licencia de Urbanismo se obliga a instalar una valla de fondo color blanco, cuyas dimensiones serán de 1.00 X0.70 m, en lugar visible de la vía pública más importante sobre la cual tenga limite o frente a la Urbanización objeto de esta licencia...

ARTÍCULO UNDÉCIMO: Forman parte integral de la presente licencia d urbanismo solicitud, Formulario Único Nacional, Fotocopia de la cédula del representante legal y copia de la cámara de comercio, CD-ROM, Cuadro de áreas – Memorial de responsabilidad firmado por el Arquitecto DIEGO ARMANDO LOPEZ VARGAS...

ARTÍCULO DUODÉCIMO: La presente licencia de urbanística tiene vigencia de TRENTA Y SEIS (36) meses contados a partir de su notificación, prorrogables por única vez por un término de doce (12) meses.

...

ARTÍCULO DECIMOTERCERO: El titular estará a cargo de realizar los trámites pertinentes para reubicación de postes y/o redes de telefonía o energía eléctrica en caso de llegar a requerirlo; así mismo estará obligado a adelantar las obras de conexiones al sistema de suministro de agua potable y sistema de vertimientos de aguas residuales y aguas lluvias de conformidad a las exigencias realizadas por INGEAGUAS SAS ESP como prestador de dichos servicios.

ARTÍCULO DECIMOCUARTO: De conformidad a lo manifestó por el Arquitecto DIEGO ARMANDO LOPEZ VARGAS... el proyecto se someterá a las definiciones y condiciones de la Ley 675 de 2001: en virtud de lo cual deberá presentar para su respectiva aprobación el plano de alinedaramiento y copia del reglamento de la copropiedad; la cual deberá efectuarse dentro de la vigencia de la Licencia aquí otorgada y una vez se culminen las obras de urbanismo y construcción”.

Del contenido de la resolución transcrita, se tiene que, inicialmente se concedió a la accionante licencia de construcción para adelantar un proyecto urbanístico denominado Las Vasijas en el predio de su propiedad ubicado en la Carrera 2 No. 6-20, Barrios Unidos del municipio de Agua de Dios, identificado con matrícula inmobiliaria No. 150-1054.

Sin embargo, el 5 de agosto de 2020¹¹, la Inspectora de Policía y la Jefe de Unidad de Obras Públicas de esa localidad, se acercaron al predio y levantaron “*ACTA DE VERIFICACIÓN LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN*”, en la que se dispuso:

“DESCRIPCIÓN: Se realiza la suspensión de obra al proyecto “las vasijas” de acuerdo al acta de Reunión del día 05/08/2020 y Conforme a la normativa correspondiente al seguimiento de la sentencia proferida por el Consejo de estado a favor del río Bogotá.

Lo anterior se lleva a cabo a partir de la ejecución del mismo documento hasta nueva orden y teniendo en cuenta las mesas de trabajo a realizar

¹¹ Anexos archivo 06

de acuerdo en el acta por parte de la administración, ingeagua, inspectora y constructora". (negrilla intencional).

De ahí, que la autorización clara e inobjetable que refería la pluricitada Resolución 215, por orden de las mismas autoridades administrativas del municipio de Agua de Dios -Inspección de Policía y Jefe de Unidad de Obras Públicas-, fue suspendida según el documento de verificación aludido el 5 de agosto de 2020, lo cual, bajo el contexto de la acción invocada, conlleva a determinar que no se encuentra la certeza irrefutable de la existencia de una orden u obligación por parte de las autoridades accionadas al no estar vigente la Resolución y, a ello se suma que la parte resolutive del acto administrativo estaba condicionada a lo dispuesto en la normatividad aplicable *"a los predios en el suelo urbano municipal definido por el perímetro de servicios públicos domiciliarios certificado por la empresa INGEAGUA SA ESP de fecha 7 de abril de 2015 para la adopción del EOT del Municipio de Aguda de Dios"*, siendo uno de los argumentos principales para ordenar la suspensión de la obra en aras de la protección del interés general.

Bajo ese escenario, mal puede endilgarse obligación alguna a cargo de las entidades demandadas, por lo cual, no puede el Juez ordenar el cumplimiento o ejecución de algo que no está expresamente definido en el acto administrativo por voluntad posterior de la misma administración municipal de Agua de Dios.

Al respecto, el Consejo de Estado ha puntualizado:

12" Aunque la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, no es posible a través de esta ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones, sino

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 3 de septiembre de 2014, radicación 08001-23-33-000-2014-00515-01(ACU)

aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato 'imperativo e inobjetable' en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997".

"Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad".

Asimismo, el Consejo de Estado al referirse a la existencia de un mandato claro e inobjetable para la procedencia de la acción de cumplimiento indicó:

¹³"Tratándose de la acción de cumplimiento es necesario que el mandato incumplido sea imperativo, indudable, específico, inequívoco, es decir, que a la sola vista de su texto el juez tenga la certeza irrefutable de que aquella autoridad a la cual ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación inobservada".

Por otra parte, la recurrente sostiene que el mandato imperativo e inobjetable se encuentra contenido en los artículos 36 y 99 de la Ley 388 de 1997, señalando que por disposición legal las autoridades deben respetar el contenido de las licencias de construcción y la situación jurídica que a través de ellas se consolidó.

En cuestión, es preciso memorar que los derechos concedidos mediante la licencia de construcción y la situación jurídica que de ellos se deriva, no es absoluta, pétrea o inmodificable, toda vez que estas licencias pueden ser suspendidas o revocadas cuando existan causas legales para ello, como en efecto aquí acaeció.

Sobre el tema en comento, la misma alta corporación puntualizó:

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 16 de julio de 1998. Radicación No. ACU-337.

14“En esa medida, una licencia urbanística puede ser revocada o anulada total o parcialmente por ser contraria a las normas del respectivo POT o, en su caso, a las disposiciones de la UPZ6 (Unidad de Planeación Zonal) que desarrollan el planeamiento general. O puede también suceder que una licencia se otorgue para una obra específica y ello sea legítimo, pero que con posterioridad el uso que se le da al inmueble no sea compatible con las normas urbanísticas que se expidan con posterioridad; evento en el cual se tendrá que ajustar la actividad o realizarla en otro sector. Y también podría suceder que un inmueble legítimamente construido y aprovechado por un tiempo, por virtud de los cambios en la dinámica de los usos de suelo y de los ajustes a las normas urbanísticas que los regulan, termine contraviniendo dicha reglamentación de usos, supuesto en el cual tendrá que ajustarse a ellos o desplazarse a un sector en el cual dicha actividad sea admisible.

En síntesis, las licencias son actos que se encuentran subordinados al interés público en general y al cumplimiento del POT y de las específicas condiciones indicadas en ellas en particular. Por lo tanto, conforme se ha explicado de manera precedente, los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidas con ocasión de una licencia urbanística no son absolutas ni inmodificables en el tiempo.”

En este orden, de la lectura de las Leyes 1801 de 2016 y 388 de 1997, se extrae que la suspensión de la obra y la revocatoria de la licencia de construcción, son situaciones que se pueden presentar cuando se cumplen los presupuestos de hecho o de derecho para ello. Y su discusión podrá suscitarse en otro escenario judicial ajeno a la acción de cumplimiento.

De esta manera, cuando la recurrente sostiene que la obligación a cargo de las entidades de respetar los derechos concedidos en la licencia de construcción, deviene de la Ley 388 de 1997, resulta necesario decir que las obligaciones contenidas en esta ley no son un mandato imperativo e inobjetable; puesto que, como fue enunciado en la jurisprudencia citada, no existe una obligación absoluta por parte de las autoridades de respetar los

¹⁴ Consejo de Estado, Sección primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, sentencia de 29 de abril de 2015, radicación No. 2011-00329-01

derechos contenidos en la licencia de construcción, en tanto que pueden ser objeto de modificaciones cuando existan razones que así lo ameriten.

Y ello es así, en tanto que, con documento de acta de seguimiento de la licencia, esa resolución fue modificada ordenándose la suspensión de la obra por parte de la Jefe de Planeación e Inspectoría de Policía del Municipio de Agua de Dios, con lo cual, los derechos contenidos en la licencia se alteraron, lo que conllevó a que la licencia perdiera vigencia dada su suspensión, aunado a que, no se está frente a un mandato inobjetable susceptible de ejecución, porque no puede el juzgador en ejercicio de la acción de cumplimiento entrar a dirimir conflictos de carácter contencioso, comoquiera que su competencia se limita a ordenar la ejecución de la obligación en cabeza de la entidad, siempre y cuando esta no sea motivo de discusión, controversia o disputa; mas, en esta oportunidad resulta improcedente por cuanto la obligación contemplada en Ley 388 de 1997, que señala el respeto por los derechos contenidos en la licencia, se encuentra en disputa, esto, al existir manifestación de la administración motivada que ordena la suspensión de la obra¹⁵, en razón al acatamiento de una providencia judicial¹⁶.

Se itera que, el Juez que conoce de la acción de cumplimiento mal puede entrar a determinar si el acto que suspende la licencia de construcción, cumplió con los parámetros de legalidad o no, comoquiera que se escapa de su competencia, habida cuenta de la existencia de otros medios judiciales para tal fin. En cuestión, el Consejo de Estado ha considerado:

17"Visto lo anterior, la Sala habrá de rechazar por improcedente la acción incoada, por cuanto la acción de cumplimiento se encuentra prevista para ordenar el acatamiento de una norma o un acto administrativo que

¹⁵ Archivo 6 Fl 47

¹⁶ Archivo 35

¹⁷ Sección Cuarta. C.P. Delio Gómez Leyva. Sentencia de 5 de febrero de 1999. Radicado: ACU-562.

contenga una obligación clara y precisa, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho que no se discute, es decir, está prevista solamente para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o acto Administrativo.

“Por consiguiente, el juez que conoce de una acción de cumplimiento no puede convertirla en acción contenciosa y entrar a discutir y a establecer el derecho, tal y como lo ambiciona el actor en el caso sub judice, pretendiendo que se ordene a la entidad demandada la reconexión inmediata del servicio telefónico, y el suministro del duplicado de la factura excluyendo el valor en reclamación.”

Así las cosas, de acuerdo a las consideraciones anteriores esta instancia deberá confirmar la sentencia tomada en primera instancia de declarar improcedente la acción de cumplimiento instaurada por la accionante.

En cuanto a las costas esta corporación se abstiene de condenar en costas a la parte vencida dentro del trámite del recurso de apelación, toda vez que no se encuentran probadas.

DECISIÓN

En atención a las anteriores consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, en Sala de decisión Civil Familia, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar la sentencia de 19 de mayo de 2022 dictada por Juzgado Primero civil del Circuito de Girardot, por medio del cual se negó la acción de cumplimiento solicitada por la señora Sara Rosalía Nieto Hernández

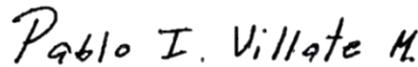
SEGUNDO: Sin condena en costas a la parte vencida en el recurso, toda vez que no se encuentran probadas.

TERCERO: Por secretaría, **enviar** oportunamente el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ORLANDO TELLO HERNÁNDEZ
Magistrado Ponente



PABLO IGNACIO VILLATE MONROY
Magistrado



JUAN MANUEL DUMEZ ARIAS
Magistrado