

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, Veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015).

<u>MEDIO DE CONTROL:</u>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
<u>DEMANDANTE:</u>	LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO y MIRIAM STELLA NEIRA.
<u>DEMANDADO:</u>	MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ.
<u>EXPEDIENTE:</u>	150013333013201300227-00.
<u>TEMA:</u>	DECLARATORIA DE NULIDAD DEL ACTO QUE NEGÓ LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN

Procede el Despacho a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del asunto de la referencia, toda vez que no se observa causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

I. DEMANDA Y CONTESTACION

1. PRETENSIONES.

Estuvo encaminada a obtener la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No 045 de fecha 10 de diciembre de 2012, emitida por la Alcaldía Municipal de Ramiriquí – Secretaría de Planeación y Obras Públicas, por medio de la cual se negó a los demandantes la expedición de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho solicita la parte actora, se condene a la entidad demandada – Municipio de Ramiriquí-, al pago de la indemnización de perjuicios causados con la expedición del acto administrativo demandado, los cuales se estiman en la suma de \$ 99.500.000,00, discriminados así (folios 65 y 66):

- Lucro cesante: \$ 32.500.000,00
- Daño Emergente: \$ 17.000.000,00
- Daños Morales: \$ 50.000.000, 00

2. HECHOS.

Como hechos que sirvieron de sustento a las anteriores pretensiones se narran los siguientes:

Se consigna en la demanda que con el ánimo de construir un Colegio privado llamado “Juan Jacobo Rousseau”, los demandantes **MIRIAM STELLA NEIRA** y **LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO**, solicitaron ante la Secretaría Asesora de Planeación e infraestructura del Municipio de Ramiriquí, la asesoría correspondiente con el fin de determinar los requisitos y trámites a adelantar para lograr la expedición de Licencia de Construcción en la modalidad de obra nueva sobre un predio de su propiedad, ubicado en el perímetro urbano del Municipio de Ramiriquí, identificado con código

catastral N. 010000010065000 y ubicado en la CARRERA 6 N.10-121, para lo cual se les entregó un listado de 16 requisitos.

Aducen los libelistas que efectuaron la correspondiente solicitud de licencia y entre los documentos inicialmente aportados de acuerdo a la recomendación realizada por la Secretaría Asesora de Planeación e Infraestructura se pidió en primer lugar la expedición de certificación de uso del suelo, la cual fue expedida con fecha 03 de febrero de 2012, en donde se consignó que revisado el Plan Básico de Ordenamiento Territorial- Plano 043, del predio 010000010065000 ubicado en la CARRERA 6 N.10-121 del Municipio de Ramiriquí, según el uso propuesto (Institucional) se encuentra establecido como principal, el uso No 11 que corresponde a servicios, uso para el cual fue solicitada la mencionada licencia de Construcción; ante lo cual la oficina manifestó que no había restricción para adelantar el proyecto y que se podía seguir adelante con el trámite respectivo.

Relatan los demandantes que, de acuerdo al listado entregado por la Secretaría Asesora de Planeación e infraestructura del Municipio de Ramiriquí, procedieron a darle cumplimiento a los requisitos, para lo cual contrataron a los Señores Andrea Constanza Sastoque Rosas y Jorge Andrés Moreno Ávila con el fin de realizar los planos arquitectónicos, quienes radicaron solicitud de expedición de documentos con fecha 16 de julio de 2012, en la que, además requirieron a la administración aclarar lo referente a unos pozos de inspección correspondientes al alcantarillado público, ya que no se encontró permiso alguno que se le hubiera dado para su instalación por parte de la administración municipal.

Sostiene la parte actora que, a la mencionada solicitud la Administración Municipal le dio respuesta mediante oficio de fecha 01 de agosto de 2012; respecto a los pozos de inspección se contestó indicando no haber información sobre permiso para su instalación dado a la administración municipal y en su parte final, se informó que se estaban adelantando el trazado de calles y por ende la ubicación de los servicios públicos, y de manera tácita se indicó y se dio viabilidad para construir al señalar que: "por el momento si se desea construir en el sector de (sic) debe respetar la franja por donde pasa el alcantarillado ya construido".

Aducen que, los requisitos generales, así como los planos solicitados fueron radicados en el mes de septiembre de 2012, y posteriormente, esto es, el 4 de octubre del mismo año se terminaron de anexar los documentos.

Indican que ante los diferentes inconvenientes presentados se realizó una visita de campo al predio, a la que asistieron dos ingenieros y el Alcalde Municipal, allí se efectuaron algunas observaciones al proyecto, razón por la cual los demandantes el 8 de octubre de 2012, procedieron a celebrar contrato de obra con el señor Pedro Elías Ortega Galindo, por valor de \$ 70.000.000; además posteriormente se hicieron otros reparos al proyecto.

Precisan que el día 17 de octubre de 2012, se celebró otra reunión en la oficina de la Secretaría, en la cual se hicieron nuevos reparos a los planos, por las normas de sismo resistencia entre otros aspectos, requerimientos que según el compromiso de la Secretaría de Planeación debían ser enviados por la Arquitecta Claudia Cruz, funcionaria de la dependencia al correo del Señor Jorge Andrés Moreno Ávila, los que nunca llegaron para proceder a su corrección y haber sido presentadas en tiempo, como habían hecho con los demás requerimientos efectuados a lo largo de los aproximadamente nueve meses transcurridos hasta ese momento.

Señalan que después de la mencionada reunión, la Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal solicitó concepto a la Secretaría de Educación, entidad que informó que los diseños se habían presentado por parte de la solicitante, y se les había hecho observaciones y que hasta tanto éstas no se realizaran no se procedería a efectuar visita técnica; así mismo se solicitó concepto técnico a CORPOCHIVOR, estudio en que si bien es cierto se evidencian problemas geológicos, también lo es que no se determinó de manera expresa que el proyecto no se pudiera llevar a cabo, sino se hizo la siguiente recomendación: "Es necesario que la oficina asesora de planeación e infraestructura del Municipio de Ramiriquí, evalúe la viabilidad de la construcción del COLEGIO JUAN JACOBO ROSSEAU, una vez la solicitante de la misma profesora MIRIAM ESTELLA NEIRA cumpla los requerimientos realizados por dicha oficina para tal fin y se implementen cada una de las recomendaciones del estudio de suelos realizados en el predio con el fin de garantizar la estabilidad de la obra (sic)"

Mencionan los demandantes que a pesar que siempre estuvieron pendientes del trámite de la licencia, la administración municipal, de un momento a otro emitió la Resolución N. 045 de fecha 10 de diciembre de 2012, por medio de la cual negó la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, momento en el cual tuvieron conocimiento que se habían elevado las mencionadas solicitudes a la Secretaría de Educación y a CORPOCHIVOR, sin que hubieran tenido la oportunidad legal de hacer las correcciones requeridas.

Refieren que es claro el perjuicio causado por la Administración Municipal a los demandantes, pues después de once meses de estar trasegando con la precitada licencia, no enviaron las correcciones que se debían hacer al profesional por ellos contratado para estar pendiente de su trámite; visitaron el predio pero en ningún momento emitieron orden legal de policía para suspender el inicio de obra, lo que los hizo incurrir en error grave, pues creyeron de buena fe que podían continuar con el curso normal de la obra, la administración también omitió poner en conocimiento de los actores las observaciones hechas y conceder la oportunidad de efectuar las recomendaciones de las entidades para corregir los errores o falencias de algunos estudios o documentos, entre otros aspectos.

Por las irregularidades presentadas los demandantes interpusieron recurso de apelación contra la resolución que negó la licencia de construcción, el cual fue decidido mediante la Resolución N. 006 de fecha 26 de febrero de 2013 confirmando la resolución recurrida.

Por último afirman que el acto de notificación de la resolución que decidió el recurso, es nulo por carencia de requisitos legales para su validez.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION.

A. Como disposiciones violadas cita la parte actora de orden Constitucional los artículos 2º, 4º, 6º, 29 y 58; de orden legal o reglamentario el Decreto 1469 de 2010, ley 810 de 2003, y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

B. Respecto al concepto de violación grosso modo afirma lo siguiente:

El acto administrativo acusado produjo una decisión declarativa a todas luces atentatoria al patrimonio de los demandantes y en contra de la misma comunidad del

Municipio de Ramiriquí, al limitársele la posibilidad de acceder a un mejor servicio de educación en condiciones más dignas y con mejores posibilidades de desarrollo cognitivos.

Igualmente, el acto objeto de impugnación transgrede flagrantemente el debido proceso, toda vez que la administración actuó con pleno desconocimiento del procedimiento establecido para el trámite de las licencias de construcción, específicamente en el Decreto 1469 de 2010, Ley 810 de 2003 y demás normas concordantes, toda vez que no se brindó un acompañamiento permanente y una asesoría adecuada para la presentación de la solicitud, no se dieron a conocer en forma escrita las irregularidades que presentaba la solicitud mediante acta de observaciones, sino que éstas fueron indicadas de manera verbal, lo que coartó un adecuado trámite de la solicitud, e hizo que los actores incurrieran en gastos innecesarios y en detrimento de su patrimonio; de la misma manera la administración a pesar que realizó visita de campo nunca hizo uso de la facultad de inspección y sellamiento inmediata de la obra, sino que se permitió seguir adelante con la misma, haciendo recomendaciones para luego emitir un acto administrativo encubridor de errores.

4. CONTESTACION DE LA DEMANDA Y MEDIOS EXCEPTIVOS.

Señala el apoderado del Municipio de Ramiriquí que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, toda vez que el acto administrativo acusado no se encuentra viciado de nulidad.

Propuso como excepciones de fondo las siguientes:

- a) Legalidad de la resolución No 045 de 2012 “POR MEDIO DE LA CUAL SE NIEGA LICENCIA URBANISTICA”: Dicho acto administrativo se encuentra ajustado a derecho, pues fue expedido conforme al Decreto 1469 de 2010 “*Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones*”, especialmente en los artículos 1, 15, 21, 31 y 32, pues en el trámite de la licencia de construcción no se presentaron en legal y debida forma todos los documentos necesarios, tampoco se efectuaron las correcciones pertinentes pese a haberse efectuado el respectivo requerimiento; realizada la revisión se detectaron falencias desde el aspecto arquitectónico, estructural, hidráulico y sanitario que se dieron a conocer a los demandantes el 17 de octubre de 2012, en la reunión que reconocen se celebró en la Secretaría de Planeación, de la cual se levantó un acta de la misma fecha, pero transcurrido el plazo de 30 días señalado por la norma sin haberse presentado las correcciones, y debido a los resultados arrojados por las consultas y conceptos de la Secretaría de Educación de Boyacá y a CORPOCHIVOR se procedió a emitir la resolución objeto de censura.
- b) Culpa de la víctima en el resultado de la negación de la licencia: Por las siguientes razones i) los demandantes no efectuaron las correcciones que mediante acta de fecha 17 de octubre de 2012 se habían señalado, las que conocieron en la reunión celebrada en la Secretaría de Planeación en la misma fecha, pese a que fue entregada copia de la referida acta al Arquitecto que asistió con ellos a la reunión. En este punto resalta la entidad demandada que mediante citación al Arquitecto Rene Ruge Aguilera se le indico reunión a celebrar en la citada fecha, precisamente con el fin de **“hacer entrega de acta**

de correcciones hechas al proyecto”, y la misma fue entregada a la demandante MIRIAM STELLA NEIRA. ii) la Secretaría de Educación contestó que hasta tanto no se hicieran las correcciones por parte de los accionantes, no podía adelantarse la visita, y iii) Los actores iniciaron incluso en palmaria violación de las normas urbanísticas la ejecución de obras, en lugar de haber efectuado las respectivas correcciones.

Agrega que los libelistas señalan en la demanda que no conocieron las actuaciones que se venían desarrollando, y por eso no pudieron efectuar las correcciones a tiempo, pero esta afirmación se encuentra en palmaria contradicción con los hechos y las pruebas que se debatirán en el proceso. A manera de ejemplo expone que es falsa la afirmación realizada por los demandantes cuando indican que fue con la expedición de la negación de la licencia que se enteraron que se había elevado solicitud a la Secretaría de Educación y a CORPOCHIVOR, para según su dicho, haber tenido la oportunidad legal de hacer las correcciones requeridas, pero entonces cómo se explica que para la visita que realizó la citada Corporación Ambiental a fin de rendir el informe respectivo, estuvo presente la aquí demandante MIRIAM NEIRA, como da cuenta el mismo informe.

- c) **Inexistencia e imposibilidad de reconocer perjuicios a títulos de daño emergente y lucro cesante como fueron expuestos:** En la demanda se pide el pago de una indemnización a todas luces inoperante, no causada y no susceptible de asumir por el Municipio porque:

i) Del Daño emergente reclamado por el pago de estudios y diseños por valor de \$ 10.000.000 no existe prueba alguna que acredite haya sido cancelado por la parte demandante, además es válido preguntarse por qué los demandantes cancelarían dicho valor, si incluso dentro del trámite se les dio a conocer mediante acta de observaciones los problemas que tenían aspectos arquitectónicos y estructurales de los diseños presentados, estando la obligación entonces de quien los realizó de efectuar las respectivas correcciones y no proceder los accionantes a cancelar suma alguna, hasta tanto no se corrigieran los mismos, ante el defectuoso trabajo realizado.

Sumado a lo anterior corresponde a la parte actora demostrar que la administración accionada debía otorgarles la licencia, para proceder a reparar, por ejemplo lo que se solicita a título de daño emergente por concepto de pago de estudios y diseños, pues de lo contrario sería reparar por parte del Municipio los costos a que están obligados quienes se someten a un trámite administrativo a fin de obtener o no la licencia, trámites y costos que la administración no tiene que sufragar, a menos que se demuestre el actuar diligente de las partes y que fue tanto, que el resultado indudablemente iba a ser el otorgamiento de la licencia de la cual se les priva, pero ello no fue así.

ii) El daño emergente por concepto de pago de cláusula penal por incumplimiento del contrato por valor de \$ 7.000.000, tampoco es procedente, porque al tenor de lo dispuesto en el Decreto 1469 de 2010, la licencia de construcción es la autorización previa para adelantar obras, de manera que no podían los demandantes haber iniciado las obras, ni suscribir contrato de obra alguno, sin haber obtenido la respectiva licencia. Adicionalmente este tipo de contratos revisten la calidad de ser intuitu persona, el Municipio no celebró el mismo, y no puede asumir y ser obligado a cancelar obligación alguna del mismo o sanción pactada en éste por las partes directa e indirectamente como aquí se pretende.

iii) Respecto al lucro cesante afirma la entidad accionada que tampoco está en la obligación de reconocer, máxime cuando la suma solicitada por éste concepto no corresponde a dicha naturaleza, toda vez que como lo ha manifestado el Consejo de Estado el lucro cesante implica “*una pérdida de ganancia cierta- se dejan de percibir unos ingresos que ya se tenían*”¹, pero en este caso esos ingresos no se tenían, pues como la misma apoderada de la parte demandante señala “**se esperaba**”, que con la construcción ingresarán 150 niños, pero dicha construcción no era un hecho cierto ya ejecutable, luego para proceder a que fuera indemnizada por lucro cesante le correspondía demostrar a los demandantes que no se esperaban que ingresaran 150 niños, sino que ya los tenían y se redujeron a 85, perdiéndose de esta manera la ganancia esperada, pero ello no se probó.

Iv) Tampoco es viable el reconocimiento de perjuicios por daños morales solicitados en la demanda, pues no se comprende por qué el hecho que los padres de familia no matricularan a sus hijos constituye este tipo de perjuicios, más cuando a título de lucro cesante también se pide condena; tampoco se entiende como el prescindir de dos profesoras puede serlo, en todo caso si se atiende a la definición de daño moral que involucra el plano psíquico interno del individuo se puede establecer que las sumas pedidas por los conceptos mencionados no se adecuan a este tipo de perjuicios.

Efectuado el correspondiente traslado de las excepciones, la parte actora guardó silencio (folios 154 y ss).

II. TRAMITE DE LA INSTANCIA

1. TRAMITE.

La demanda fue presentada el 03 de octubre de 2013 (folio 61), luego de ser inadmitida mediante proveído de fecha 16 de octubre de 2013 (fl. 63 y ss), fue admitida el 20 de noviembre del mismo año (folio 71); auto notificado en debida forma a la parte demandante el 21 de noviembre de 2013 (folio 73), a la parte demandada y al Ministerio Público, el 09 de junio de 2014 (folios 79 a 81), el término común de 25 días de que trata el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 612 del C.G.P, corrió desde el 13 de junio de 2014 y se extendió hasta el 25 de julio de 2014 (toda vez que el Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá ordenó el cierre extraordinario de términos del periodo comprendido del 8 al 11 de julio de 2014 (folios 82 y 83) y el traslado de la demanda (artículo 172 ley 1437) inicio el 28 de julio de 2014, y finalizó el 09 de septiembre de 2014 (folio 84), términos estos que fueron hechos saber a las partes, mediante publicación en la página web de la rama judicial. Mediante auto de 20 de enero de 2015 se señaló fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial, el cual fue notificado en la forma dispuesta en el artículo 180 ibídem (estado No. 01 de 21 de enero de 2015), (folio 163). En igual forma, el día 6 de mayo de 2015, se dispuso la celebración de la audiencia de pruebas (Folio 189).

¹ Consejo de Estado –Sección Tercera - sentencia de fecha 11 de agosto de 2010 radicado No 05001-23-26-000-1995-00082-01 (18593)

2. ALEGATOS DE LAS PARTES Y TRASLADO AL MINISTERIO PÚBLICO.

En audiencia de pruebas celebrada el día 06 de mayo de 2015 (Folio 189), por considerarse innecesaria la celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento conforme al inciso final del artículo 181 del CPACA; ésta instancia dispuso la presentación por escrito de los alegatos por parte de los sujetos procesales, dentro de los **diez (10) días** siguientes a la audiencia; advirtiéndose igualmente que se dictaría sentencia en el término de veinte (20) días siguientes al vencimiento del concedido para presentar alegatos.

A. PARTE ACTORA. Luego de citar las normas que regulan el trámite de las licencias de construcción, sostiene que la oficina Asesora de Planeación e infraestructura del Municipio de Ramiriquí, no tiene adoptado los procesos y procedimientos legales para el estudio de las licencias, como lo manifestó la Arquitecta CLAUDIA CRUZ en su declaración, funcionaria que además reconoció ser la encargada del trámite de dichas licencias; razón por la cual no se brinda al usuario una información y acompañamiento adecuado como aconteció en el sub lite, pues los demandantes desde finales del año 2011, iniciaron con la solicitud de información para obtener la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva del Colegio Juan Jacobo Rosseau, para lo cual se les indico verbalmente como punto de partida que debían tener la certificación del uso del suelo, documento expedido con fecha 3 de febrero de 2012, pero en el mismo no se incorporó ninguna restricción o prohibición para adelantar la obra, y que es indicativo de si la solicitud va a ser viable o no, también se les entregó listado de requisitos generales.

Sostiene que, el 16 de julio de 2012 los demandantes presentaron solicitud de documentos, los cuales fueron expedidos con fecha 01 de agosto de 2012 por parte de la Oficina de Planeación Municipal, para luego con fecha 4 de octubre de ese mismo año, radicar la solicitud junto con los documentos requeridos por parte de la señora Miriam Estela Neira, la cual fue radicada bajo el número 034/ 2012, momento en el que no se indicó a la peticionaria que la solicitud estaba incompleta, ni mucho menos se dejó constancia escrita sobre lo mismo, pues legalmente era el momento de haber devuelto la documentación entendiéndose desistida la solicitud, para que hubiera sido completada en legal forma, razón por la cual se entendió que el trámite se continuaría de modo normal.

Posteriormente la Oficina de Planeación, esto es, con fecha 10 de octubre de 2012, realizó visita de campo, momento en que de manera verbal se hacen reparos al proyecto, como lo acepto la Arquitecta del Municipio accionado en su testimonio; allí es cuando se requiere a la demandante para que no continúe con la ejecución de la obra, pero no se hace observación por escrito de las posibles falencias. Es tan solo hasta el 16 de octubre de 2012, que se entrega a la señora Neira citación dirigida al Arquitecto Rene Ruge, para que al día siguiente (17 de octubre), se haga presente en la oficina de planeación a recibir acta de correcciones hechas al proyecto; acta que por demás no cumple requisito alguno, ya que ella solo se limita a hacer una relación de inconsistencias sin precisar las falencias técnicas por ítems, a ser tenidas en cuenta para su corrección, desconociendo lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 1469 de 2010.

Refiere que, de igual forma y en especial, no se evidencia que en ella se halla establecido un plazo máximo para la entrega de la documentación ya corregida, para poder dar aplicación a lo establecido en el artículo 37 del Decreto 1469 de 2010. No

obstante lo anterior, la oficina de planeación, plantea nuevos reparos al proyecto, esta vez sustentado en fallas geológicas del terreno, según estudio realizado por CORPOCHIVOR, lo cual en ningún momento anterior se les puso en conocimiento a los demandantes, hasta el día 9 de noviembre de 2012, cuando fue realizada visita de campo, estudio en el cual se condicionó la viabilidad del proyecto a la realización de obras de mitigación por parte del Municipio, las que no fueron hechas, razón por la cual Corpochivor no pudo emitir su concepto definitivo, no siendo esto culpa imputable a los actores.

Posteriormente, y también de manera verbal y sobre la marcha, se establece la necesidad por parte de la Oficina de Planeación Municipal, de solicitar concepto técnico de viabilidad de la Secretaría de Educación de Boyacá, del proyecto, de lo cual no hay constancia de la fecha de solicitud a dicha oficina, no se asesora en debida forma a los accionantes sobre los trámites a seguir, lo que tuvieron que hacer por iniciativa propia y por asesoramiento de un tercero, para presentar la documentación a la Secretaría de Educación.

En suma concluye que la autoridad accionada al emitir el acto administrativo mediante el cual se niega la licencia de construcción en modalidad de obra nueva violó flagrantemente el Decreto 1469 de 2010, así como el debido proceso que debe observarse en este tipo de actuaciones. Además la negación del otorgamiento de la licencia, no obedeció a culpa de los demandantes, sino a culpa de la administración municipal, razón por la cual solicitan se desestimen las excepciones de fondo propuestas y se acceda a las pretensiones de la demanda (fls. 202 y ss).

B. PARTE DEMANDADA. Dice que en el desarrollo del proceso quedó clara y probada la legalidad de la Resolución No 045 de 2013, y la culpa de los demandantes en la negación de la licencia de construcción, porque: i) está acreditada la omisión por parte de los accionantes de dar cumplimiento a la realización de las correcciones de los diseños, indicadas por parte de la Secretaría de Educación de Boyacá, ii) el acta de correcciones y observaciones fue notificada a los demandantes en la audiencia realizada el 17 de octubre de 2012, a la cual comparecieron en compañía del arquitecto que elaboró los diseños, iii) de acuerdo con el informe técnico de visita ocular efectuada por CORPOCHIVOR realizada el 9 de noviembre de 2012, en compañía de la accionante MIRIAM STELLA NEIRA y de una funcionaria de la Secretaría de Planeación, quedó comprobado el conocimiento de los aquí demandantes de las observaciones realizadas por la autoridad ambiental, así mismo se demuestra esta afirmación con el acta que se levantó por parte de la oficina de planeación.

Resalta que el acta de observaciones y correcciones fue notificada a los demandantes el 17 de octubre de 2012, en audiencia realizada en esa misma fecha, de manera que no se transgredió el derecho de defensa o contradicción a los demandantes, acta que incluso fue firmada por el Arquitecto que compareció en el trámite. Transcurrido el plazo de 30 días que establece la norma que regula la materia, sin haberse efectuado las correcciones, y por los resultados arrojados en las consultas y conceptos pertinentes elevados a la Secretaría de Educación y a Corpochivor se procedió a emitir la resolución negando la solicitud de licencia.

Además de lo anterior reitero lo expuesto en la contestación de la demanda y pido declarar probados los medios exceptivos propuestos de culpa exclusiva de la víctima en el resultado de la negación de la licencia, y la de inexistencia e

imposibilidad de reconocer perjuicios a títulos del daño emergente y lucro cesante como fueron expuestos (195 a 291).

C. MINISTERIO PÚBLICO. No presentó concepto.

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. PROBLEMAS JURIDICOS.

Como Problemas a resolver se determinaron los siguientes:

1. ¿Se presenta causal de nulidad en el trámite de expedición del acto administrativo acusado – Resolución No 045 de fecha 10 de diciembre de 2012-, así como la que resuelve el recurso en vía administrativa, por inobservarse principalmente las normas que regulan el trámite de las licencias de construcción como el Decreto 1469 de 2010?
2. ¿La Administración Municipal de Ramiriquí, al expedir el acto administrativo acusado incurrió en violación al debido proceso, por no haber notificado en debida forma a los interesados las correcciones y observaciones que se formularon con el fin de obtener la licencia de construcción en modalidad de obra nueva?

2. POSICION DE LAS PARTES RESPECTO AL CASO SUB EXÁMINE.

La PARTE ACTORA dice que, el Municipio de Ramiriquí (Boyacá) al negar la licencia de construcción en la modalidad de obra nueva solicitada, transgredió derechos fundamentales como el debido proceso, especialmente porque no fueron notificadas en debida forma las correcciones y observaciones realizadas al proyecto por la entidad territorial, así como por la Corporación Autónoma Regional de Chivor – Corpochivor, y la Secretaría de Educación de Boyacá.

Igualmente exponen los accionantes que, el acto administrativo acusado se encuentra afectado de nulidad por no cumplir los requisitos exigidos por la ley que le da soporte a su expedición, para el caso concreto el Decreto 1469 de 2010, ley 810 de 2013 y demás normas concordantes, pues para la expedición del mismo debieron surtirse ciertos pasos y ritualidades para el perfeccionamiento de la solicitud de la licencia de construcción, procedimiento que la administración municipal desconoció flagrantemente al no brindar un acompañamiento permanente y una asesoría adecuada para la presentación de la solicitud, especialmente por no haberse dado a conocer por escrito las irregularidades que presentaba la misma, mediante acta de observaciones, sino que éstas se indicaron de manera verbal, lo que coartó a los demandantes a efectuar un adecuado trámite a la solicitud.

La PARTE DEMANDADA manifiesta que, la Resolución No 045 de 2012, expedida por la Oficina de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí, se encuentra ajustada a derecho, toda vez que se profirió de conformidad con el Decreto 1469 de 2010. En el trámite de la licencia de construcción solicitada por los libelistas no se presentaron en legal y debida forma todos los documentos necesarios, a pesar que la administración municipal realizó los respectivos requerimientos para las correcciones y que se allegaron los requisitos correspondientes. En la actuación administrativa adelantada por el Municipio de Ramiriquí, no se vulneró el debido proceso y el derecho de contradicción de los demandantes, toda vez que mediante acta de fecha 17 de octubre de 2012 la administración municipal dio a conocer las

observaciones y correcciones, acta que le fue comunicada a las partes en reunión de la misma fecha, y que fue suscrita por el Arquitecto que compareció con los accionantes.

Además señala que existe culpa exclusiva de la víctima en la negación de la licencia de construcción solicitada al Municipio de Ramiriquí, toda vez que los demandantes no efectuaron las correcciones que mediante acta de fecha 17 de octubre de 2012 se habían señalado, y por haber dado inicio a las obras sin la correspondiente licencia de construcción, en palmaria violación de las normas urbanísticas, en lugar de haber efectuado las correspondientes correcciones efectuadas al proyecto.

3. HECHOS PROBADOS.

A. Determinados por existir elementos de convicción al momento de la Audiencia Inicial.

- Se acreditó que el inmueble identificado con código catastral No 15599010000010065000, ubicado en el Municipio de Ramiriquí (Boy), es de propiedad de los señores LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO y MIRIAM ESTELLA NEIRA GALINDO. Lo anterior según certificado de tradición expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Ramiriquí (fl. 153).
- Está probado que la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Ramiriquí, expidió certificación de fecha 3 de febrero de 2012, en la cual se indica que “Revisado el Plan básico de Ordenamiento Territorial plano No 043 Propuesta de *USO DE SUELO URBANO*, del predio 010000010065000 ubicado en la carrera 6 No 10-121, de propiedad de LUIS EDUARDO PAEZ (...), se encuentra clasificado así: **USOS DE SUELO PRINCIPAL: DCP/1 DESARROLLO CORTO PLAZO. USO PROPUESTO: 1(IN) INSTITUCIONAL.**” (FL. 20).
- Está probado que ANDREA CONSTANZA SASTOQUE ROSAS y JORGE ANDRES MORENO AVILA el 16 de julio de 2012 presentaron ante la Alcaldía Municipal de Ramiriquí escrito de solicitud de documentos e información para la elaboración de los planos arquitectónicos y demás para una sede de educación primaria que se ejecutaría en la carrera 6ª No. 10 – 121 de dicha localidad (fl. 21).
- Que la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Ramiriquí mediante escrito signado el 1º de agosto de 2012, da respuesta a la petición elevada por los señores JORGE ANDRES MORENO AVILA y ANDREA CONSTANZA SASTOQUE ROSAS (fls. 23 a 24).
- Que el 4 de octubre del año 2012, la demandante MIRIAM ESTELLA NEIRA GALINDO, radico en la Secretaría de Planeación del Municipio de Ramiriquí la documentación para cumplir los requisitos de trámite de la licencia de construcción – Proyecto Colegio “Juan Jacobo Rosseau” (fls 24 y ss, y 140 y ss).
- Que el 8 de octubre de 2012 los demandantes LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO y MIRIAM ESTELLA NEIRA GALINDO, suscribieron contrato de obra con el señor PEDRO ELÍAS ORTEGA GALINDO cuyo objeto fue la Construcción planta física para establecimiento educativo JUAN JACOBO ROSSEAU, en el predio ubicado en la calle 6-10 Interior 121, identificado con matrícula inmobiliaria No 090-43595 expedida por la Oficina de Instrumentos Públicos de Ramiriquí – Boyacá, por valor de \$ 70.000.000 (fls 31 y ss).

- Que el 10 de octubre de 2012 una funcionaria de la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura de Ramiriquí, realizó visita al lugar donde se pretendía construir el Colegio Juan Jacobo Rosseau, con el fin de verificar paramentos y licencia de construcción. Como se constató que se estaban adelantando trabajos sin el correspondiente permiso, se notificó al señor EDUARDO PAEZ la suspensión de las obras, hasta tanto no cumpla con la licencia de construcción emitida por la Oficina de Planeación Municipal (fls 120 y ss)
- Que mediante oficio de fecha 16 de octubre de 2012, la Secretaría de Planeación Municipal de Ramiriquí, cito al Arquitecto RENE RUGE AGUILERA para que se hiciera presente en dicha dependencia el día miércoles 17 de octubre a las 4:00 pm, con el fin de hacerle entrega del acta de correcciones hechas al proyecto (fl. 119).
- Que el 17 de octubre de 2012 el Secretario de Planeación Municipal de Ramiriquí suscribe “ACTA DE CORRECCIONES” – revisión de licencia de construcción radicado No 034 Colegio Juan Jacobo Roseau, en la cual se hacen algunas anotaciones en cuanto a aspectos de orden legal, arquitectónico, estructural, hidráulico y sanitario (fls. 109 a 111).
- Que mediante escrito del 24 de octubre de 2012 la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí, solicito a la Dirección General de Corpochivor la práctica de una visita al sitio donde se proyectaba construir el Colegio Juan Jacobo Rosseau en el caso urbano del Municipio de Ramiriquí en la carrea 6 No 10-121 interior, con el objeto que emitieran concepto técnico para viabilizar el proyecto (fl. 34).
- Que el 9 de noviembre de 2012 una funcionaria de la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura de Ramiriquí adelantó en compañía de una funcionaria de Corpochivor, visita al lugar donde se pretendía construir el Colegio Juan Jacobo Rosseau, para verificar el lote según solicitud de licencia de construcción y obtener concepto técnico de viabilidad del proyecto en cuanto a estabilidad del terreno. La misma se realizó en compañía de la propietaria del predio MIRIAM ESTELA NEIRA (fls 123 y ss)
- Que el 22 de noviembre de 2012 la Corporación Autónoma Regional de Chivor –CORPOCHIVOR presenta el informe requerido por la Oficina de Planeación del Municipio de Ramiriquí, donde consigna el concepto técnico y unas recomendaciones (fls. 35 y ss).
- Que con escrito de fecha 14 de noviembre de 2012, suscrito por el Líder Área de Infraestructura de la Secretaría de Educación de Boyacá, se informa a la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí lo siguiente: *“En atención a su solicitud de realizar visita al sitio donde se proyecta la construcción de nueva infraestructura física educativa para el funcionamiento del colegio privado Juan Jacobo Rosseau del Municipio de Ramiriquí, nos permitimos informarle que los diseños para ésta nueva construcción han sido presentados y revisados por el área de infraestructura de ésta Secretaría y se han realizado correcciones indispensables para la expedición del respectivo concepto de viabilidad técnica, en este entendido hasta tanto no se tengan los diseños corregidos a satisfacción, no se programará visita”* (fl. 38).
- Que mediante resolución No 045 de fecha 10 de diciembre de 2012 la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí resolvió lo siguiente “ Negar Licencia de Construcción en la modalidad de obra nueva a los señores **MIRIAM STELLA NEIRA y**

LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO (...), para la construcción del **COLEGIO “JUAN JACOBO ROSSEAU”**, sobre el predio ubicado en la **Carrera 6 No 10 -121**, del Municipio de Ramiriquí, con matrícula inmobiliaria No, **090-43595** número catastral **0100000010065000**, en virtud de los argumentos expuestos en el presente acto administrativo” (Fls. 112 y ss).

- Que el 2 de enero de 2013 los señores MIRIAM ESTELLA NEIRA y LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO, interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación, contra la resolución que les negó la licencia de construcción (fls. 129 y ss).
- Mediante la resolución No 006 calendada el 26 de febrero del 2013 la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí resolvió lo siguiente “**ARTÍCULO PRIMERO.** Confirmar en todas sus partes, la Resolución 045 del 10 de diciembre de 2012 (...)”. (fls. 132 y ss).

B. Incorporados como medios de convicción durante la Audiencia de Pruebas (Folio 88).

- Se incorporó la comunicación radicada a este Despacho el 23 de abril de 2015 por el área de Infraestructura de la Gobernación de Boyacá, a través de la cual da respuesta al oficio remitido por este Despacho Judicial, (FOLIOS 185 a 188), contentivo de los siguientes documentos:
 - a) Constancia de información – Requerimiento de sistema de atención al ciudadano 2012PQR 41022 del 26 de octubre de 2012.
 - b) Comunicación calendada el 24 de octubre de 2012, expedida por la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí.
 - c) Oficio No. 1.1.5.2.2 -38-2012PQR41022 calendado el 14 de noviembre de 2012, suscrito por el Líder del área de infraestructura de la Gobernación de Boyacá.
- Se recepciono el testimonio de la Arquitecta CLAUDIA MERCEDES CRUZ (fls 189 y ss).
- Se escuchó a los señores MIRIAM STELLA NEIRA PULIDO, y LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO en interrogatorio de parte (fls. 189 y ss).

4. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.

Es de mencionar que el demandado, MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ; propuso como excepciones de fondo las siguientes (Folios 87 y ss):

- a) Legalidad de la resolución No 045 de 2012 “POR MEDIO DE LA CUAL SE NIEGA LICENCIA URBANISTICA”: Dicho acto administrativo se encuentra ajustado a derecho, pues fue expedido conforme al Decreto 1469 de 2010 “*Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones*”, especialmente en los artículos 1, 15, 21, 31 y 32, pues en el trámite de la licencia de construcción no se presentaron en legal y debida forma todos los documentos necesarios, tampoco se efectuaron las correcciones pertinentes

pese a haberse efectuado el respectivo requerimiento; realizada la revisión se detectaron falencias desde el aspecto arquitectónico, estructural, hidráulico y sanitario que se dieron a conocer a los demandantes el 17 de octubre de 2012, en la reunión que reconocen se celebró en la Secretaría de Planeación, de la cual se levantó un acta de la misma fecha, pero transcurrido el plazo de 30 días señalado por la norma sin haberse presentado las correcciones, y debido a los resultados arrojados por las consultas y conceptos de la Secretaría de Educación de Boyacá y a CORPOCHIVOR se procedió a emitir la resolución objeto de censura.

- b) Culpa de la víctima en el resultado de la negación de la licencia: Por las siguientes razones i) los demandantes no efectuaron las correcciones que mediante acta de fecha 17 de octubre de 2012 se habían señalado, las que conocieron en la reunión celebrada en la Secretaría de Planeación en la misma fecha, pese a que fue entregada copia de la referida acta al Arquitecto que asistió con ellos a la reunión. En este punto resalta la entidad demandada que mediante citación al Arquitecto Rene Ruge Aguilera se le indico reunión a celebrar en la citada fecha, precisamente con el fin de “**hacer entrega de acta de correcciones hechas al proyecto**”, y la misma fue entregada a la demandante MIRIAM STELLA NEIRA. ii) la Secretaría de Educación contesto que hasta tanto no se hicieran las correcciones por parte de los accionantes, no podía adelantarse la visita, y iii) Los actores iniciaron incluso en palmaria violación de las normas urbanísticas la ejecución de obras, en lugar de haber efectuado las respectivas correcciones.

Agrega que los libelistas señalan en la demanda que no conocieron las actuaciones que se venían desarrollando, y por eso no pudieron efectuar las correcciones a tiempo, pero esta afirmación se encuentra en palmaria contradicción con los hechos y las pruebas que se debatirán en el proceso. A manera de ejemplo expone que es falsa la afirmación realizada por los demandantes cuando indican que fue con la expedición de la negación de la licencia que se enteraron que se había elevado solicitud a la Secretaría de Educación y a CORPOCHIVOR, para según su dicho, haber tenido la oportunidad legal de hacer las correcciones requeridas, pero entonces cómo se explica que para la visita que realizó la citada Corporación Ambiental a fin de rendir el informe respectivo, estuvo presente la aquí demandante MIRIAM NEIRA, como da cuenta el mismo informe.

- c) Inexistencia e imposibilidad de reconocer perjuicios a títulos de daño emergente y lucro cesante como fueron expuestos: En la demanda se pide el pago de una indemnización a todas luces inoperante, no causada y no susceptible de asumir por el Municipio porque:

i) Del Daño emergente reclamado por el pago de estudios y diseños por valor de \$ 10.000.000 no existe prueba alguna que acredite haya sido cancelado por la parte demandante, además es válido preguntarse por qué los demandantes cancelarían dicho valor, si incluso dentro del trámite se les dio a conocer mediante acta de observaciones los problemas que tenían aspectos arquitectónicos y estructurales de los diseños presentados, estando la obligación entonces de quien los realizó de efectuar las respectivas correcciones y no proceder los accionantes a cancelar suma alguna, hasta tanto no se corrigieran los mismos, ante el defectuoso trabajo realizado.

Sumado a lo anterior corresponde a la parte actora demostrar que la administración accionada debía otorgarles la licencia, para proceder a reparar,

por ejemplo lo que se solicita a título de daño emergente por concepto de pago de estudios y diseños, pues de lo contrario sería reparar por parte del Municipio los costos a que están obligados quienes se someten a un trámite administrativo a fin de obtener o no la licencia, trámites y costos que la administración no tiene que sufragar, a menos que se demuestre el actuar diligente de las partes y que fue tanto, que el resultado indudablemente iba a ser el otorgamiento de la licencia de la cual se les priva, pero ello no fue así.

ii) El daño emergente por concepto de pago de cláusula penal por incumplimiento del contrato por valor de \$ 7.000.000, tampoco es procedente, porque al tenor de lo dispuesto en el Decreto 1469 de 2010, la licencia de construcción es la autorización previa para adelantar obras, de manera que no podían los demandantes haber iniciado las obras, ni suscribir contrato de obra alguno, sin haber obtenido la respectiva licencia. Adicionalmente este tipo de contratos revisten la calidad de ser intuito persona, el Municipio no celebró el mismo, y no puede asumir y ser obligado a cancelar obligación alguna del mismo o sanción pactada en éste por las partes directa e indirectamente como aquí se pretende.

iii) Respecto al lucro cesante afirma la entidad accionada que tampoco está en la obligación de reconocer, máxime cuando la suma solicitada por éste concepto no corresponde a dicha naturaleza, toda vez que como lo ha manifestado el Consejo de Estado el lucro cesante implica *“una pérdida de ganancia cierta- se dejan de percibir unos ingresos que ya se tenían”*², pero en este caso esos ingresos no se tenían, pues como la misma apoderada de la parte demandante señala **“se esperaba”**, que con la construcción ingresarán 150 niños, pero dicha construcción no era un hecho cierto ya ejecutable, luego para proceder a que fuera indemnizada por lucro cesante le correspondía demostrar a los demandantes que no se esperaban que ingresaran 150 niños, sino que ya los tenían y se redujeron a 85, perdiéndose de esta manera la ganancia esperada, pero ello no se probó.

Iv) Tampoco es viable el reconocimiento de perjuicios por daños morales solicitados en la demanda, pues no se comprende por qué el hecho que los padres de familia no matricularan a sus hijos constituye este tipo de perjuicios, más cuando a título de lucro cesante también se pide condena; tampoco se entiende como el prescindir de dos profesoras puede serlo, en todo caso si se atiende a la definición de daño moral que involucra el plano psíquico interno del individuo se puede establecer que las sumas pedidas por los conceptos mencionados no se adecuan a este tipo de perjuicios.

Advierte el Despacho que éstos medios exceptivos, tienen que ver con el fondo del asunto, razón por la cual serán desatados de consuno con las pretensiones de la demanda, una vez verificado y analizado el material probatorio y conforme a los supuestos jurídicos aplicables.

5. PARA RESOLVER SE CONSIDERA.

Se debate en el Sub exámine si, en el trámite y negación de la licencia de construcción objeto de la presente Litis se afectaron derechos subjetivos de los

² Consejo de Estado –Sección Tercera - sentencia de fecha 11 de agosto de 2010 radicado No 05001-23-26-000-1995-00082-01 (18593)

demandantes como el debido proceso- o se inobservaron normas sustanciales, que hagan que la misma se encuentre afectada de nulidad, especialmente por no observarse lo establecido en el Decreto 1469 de 2010.

5.1. Observa el Despacho inicialmente lo referente al **Poder de Policía**, que se caracteriza por su naturaleza normativa y por la potestad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal, abstracto, todo ello con el fin de crear condiciones para la convivencia social, buscando siempre mantener el orden público.

Respecto a este tópico en particular se pronunció la H. Corte Constitucional, entre otras en la sentencia T – 908 de 7 de noviembre de 2012, siendo Magistrado Ponente el Doctor NILSON PINILLA PINILLA y donde observó entre otros aspectos que:

2.1.4 El poder de policía se caracteriza entonces por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta función se encuentra adscrita al Congreso de la República, órgano que debe ejercerla dentro de los límites de la Constitución³. De otro lado, la Constitución Política a través del artículo 300 numeral 8, ha facultado a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas a dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

(...)

Así, el poder de policía, en función de las situaciones que exijan restablecer y mantener el orden público, deriva de la preceptiva constitucional⁴ y legal, para el caso dentro de la dirección y coordinación que les corresponde a alcaldes e inspectores de policía, en relación con los habitantes y circunstancias en el respectivo territorio, poder que se desarrolla y activa a partir de la dinámica comunitaria.”

Es decir, el poder de policía, puede considerarse como el conjunto de actividades que tiene como fin el desarrollo de reglas, así como de medidas adoptadas en ejercicio del deber Estatal de preservar el orden público; igualmente garantizar la seguridad, salubridad y tranquilidad de la ciudadanía. No obstante dicho poder tiene unos límites normativamente regulados, tendientes a evitar perjuicios que pueden ser causados a raíz de desórdenes o actos perturbadores de la paz social. Las medidas policivas se encuentran sometidas a los correspondientes controles judiciales.

En suma, puede afirmarse que el poder de policía se entiende como la potestad de reglamentación general; la función de policía consiste en la gestión administrativa que concreta el poder de policía, y la actividad de policía comporta la ejecución coactiva.

5.2. Punto importante es el relacionado con la **naturaleza jurídica de las licencias de construcción**: Sobre éste aspecto en particular se pronunció el máximo órgano de la justicia Contencioso Administrativa, en sentencia del 3 de abril de 2013, siendo MP. Dr. MAURICIO FAJARDO, emitida dentro del radicado No. 52001-23-31-000-

³“Sentencia C-117 de 2006.”

⁴ Art. 218 Const., entre otros.

1999-00959-01 (26437), la cual se cita in extenso por la importancia jurídica que representa para el caso bajo análisis, veamos:

“En primer lugar, es incuestionable que la licencia de construcción es una expresión del poder de policía –que no del derecho policivo–, cuya finalidad es la de garantizar el cumplimiento de la jerarquía normativa que rige su expedición, la cual se integra desde el punto de vista sustancial por la Constitución Política, las disposiciones pertinentes del Plan de Ordenamiento Territorial en cuanto a usos del suelo, volumen de construcción y requerimientos técnicos (arquitectónicos, sismoresistencia, etc.) y a los instrumentos de planificación intermedia y, desde el punto de vista formal, por la Ley 388 de 1997 y sus Decretos Reglamentarios. La Ley 388 de 1997, en el artículo 99, las define como actos administrativos; por su parte, en el artículo 1 del Decreto 1469 de 2010 se dispuso:

“Artículo 1°. Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional”.

En este orden de ideas, hay lugar a tener la licencia de construcción como un acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa competente autoriza la realización de diversas conductas de especial interés urbanístico, cuya finalidad la constituye la verificación del cumplimiento de las normas que rigen el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, se trata así de un instrumento de intervención administrativa en la actividad de los particulares.

La doctrina, tanto nacional como foránea, ha desarrollado esta institución: así, para Fernando López Ramón:

“Las licencias constituyen, dentro del género de las autorizaciones, una característica modalidad de la intervención municipal en las actividades de los administrados. Su objeto es garantizar el desarrollo de las actividades conforme a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico, fundamentalmente por razones urbanísticas y de seguridad, higiene y estética. Normalmente las licencias no son constitutivas del derecho que ejerce el particular, limitándose a declarar o comprobar el lícito ejercicio de un derecho preexistente ...”⁵

En similar sentido, Ramón Parada explica: “La licencia urbanística es un acto de autorización que remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el propietario, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento y a las prescripciones establecidas en los Planes. A diferencia de las autorizaciones

⁵Fernando López Ramón, Introducción al derecho urbanístico, 3ª edición, Marcial Pons, Madrid, p. 178

operativas, que crean una relación más o menos estable y duradera entre la Administración y la actividad autorizada (licencias de apertura de farmacias, establecimientos bancarios, licencia de taxis, etc.), la licencia de obras es una autorización puntual, que se agota una vez realizada la actividad autorizada”⁶.

Es clásica la posición doctrinal según la cual las autorizaciones de este tipo tendrían por objeto la simple remoción de un obstáculo legal al ejercicio de un derecho previamente constituido⁷ –para el caso en estudio, el de propiedad– y que distinguiría las instituciones de la licencia y del permiso, defendida principalmente por el autor Otto Mayer⁸, desarrollada y completada por el tratadista Oreste Ranalletti⁹, resulta en la actualidad sobrepasada por la realidad de la intervención del Estado en la economía y por su transformación a partir, principalmente, de la liberalización de vastos sectores de actividad en los que la Administración Pública tenía un rol primordial. Esta evolución de la institución autorizatoria ha llevado a notables doctrinantes a poner en duda la distinción entre autorización y permiso (figura genérica que incluye la concesión) a partir de la preexistencia de un derecho en cabeza del beneficiario, sustentada fundamentalmente en la amplitud de las competencias administrativas de determinación de su contenido; por ello para Santiago Muñoz Machado:

“Las crisis más marcadas de las concepciones tradicionales se han producido al constatar que algunas regulaciones legales de las mismas otorgaban a las Administraciones Públicas poderes discrecionales tan amplios que les permitían, indiferentemente, otorgarlas o negarlas o condicionarlas con cargas de todo tipo. Esta circunstancia contribuyó a debilitar la aceptación general de la teoría del derecho subjetivo preexistente. La ruptura se produjo especialmente porque la autorización salió de su ámbito original o, al menos, del que se utilizó más caracterizadamente durante el siglo XIX (que es la experiencia que tuvieron en cuenta tanto Mayer como Ranalletti), que fue el orden público, para extenderse a casi todos los campos a que la Administración fue ampliando progresivamente su actividad, tanto de carácter social como económico”¹⁰.

Posición que también es defendida por Miguel Sánchez Morón, para quien:

“... Mediante el mismo [el acto administrativo autorizatorio] la Administración controla, con carácter previo, que cualquier actividad que un particular desee iniciar o realizar y que esté sometida a esta intervención es conforme a la ley y, en su caso, no resulta contraria a los intereses públicos. En virtud de tal verificación la Administración deniega o permite el ejercicio de la actividad pretendida, imponiendo si procede las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la legalidad o salvaguardar los intereses

⁶ Ramón Parada, Derecho administrativo. Bienes públicos. Derecho Urbanístico, T. III, 11ª edición, Marcial Pons, Madrid, p. 426 a 427.

⁷ La posición tradicionalmente admitida por la doctrina fue expuesta con bastante claridad, aunque con una evidente relativización de la preexistencia de derechos en el caso de las autorizaciones, por el profesor argentino Juan Carlos Cassagne:

⁸ Otto Mayer, Derecho Administrativo Alemán, T.II, Ed. Depalma, 1969 (Traducción de la versión francesa de 1904).

⁹ Oreste Ranalletti, Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative, Unione Tipografica, Torino, 1894.

¹⁰ Santiago Muñoz Machado, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, T. IV, Iustel, Madrid, 2011, p. 678 a 679.

públicos afectados, siempre que tales condiciones estén previstas por el ordenamiento o, al menos, no sean contrarias a él.

“Con este concepto se pone fin a algunas polémicas y distinciones doctrinales que deben darse por superadas, en especial aquellas que atribuyen mero carácter declarativo o, por el contrario, constitutivo de derechos a los actos de autorización y las que diferencian entre autorizaciones y meras comprobaciones, éstas últimas de carácter reglado. En efecto, para algunos autores, una autorización es un acto por el que se permite el ejercicio de un derecho que está atribuido por la legislación a los particulares pero con la condición suspensiva de obtener ese previo consentimiento de la Administración, es decir, un acto por el que se declara que nada obsta al ejercicio del derecho. Las autorizaciones se contraponen así, en esencia a las concesiones, que atribuyen al interesado, por voluntad de la Administración y ex novo, derechos que la ley no le confiere directamente, típicamente el derecho a utilizar en exclusiva bienes de dominio público (por ejemplo, para instalar un quiosco en la vía pública). Pero esta distinción no es clara en la actualidad, ya que algunas autorizaciones denominadas y reguladas como tal por las leyes tienen también una finalidad constitutiva de derechos no preexistentes ...”¹¹.

A la luz de las posiciones doctrinales reseñadas, según las cuales existe una ruptura en la distinción tradicional entre licencia y permiso (el cual, como se indicó, incluye la idea de concesión), a partir del desdibujamiento de la noción de derechos preexistentes, se puede entrar a analizar las particularidades de la licencia de construcción, en especial en lo relativo al carácter favorable de dicho acto administrativo.

Son, en este sentido, muy expresivas las reflexiones de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, para quienes:

“... puede concluirse con bastante rigor que el ius aedificandi urbano ha dejado de ser una facultad libre del propietario para convertirse en una determinación pública realizada precisamente por el plan urbanístico: el propietario no tiene otras posibilidades edificatorias sobre su suelo que la que el plan le otorga –puede no otorgarlas–, y en la medida precisa en que lo hace, con todas las determinaciones relevantes, salvo las de simple diseño arquitectónico –que también puede excluirse–.

“¿Estamos en presencia de un sistema de limitaciones administrativas del tipo tradicional, aunque más o menos sofisticado? Parece que no. No se trata de un fenómeno de restricción o compresión de un determinado contenido previo de los derechos privados, o de una libertad de principio, sino de algo en esencia diverso (y aquí el ‘salto dialéctico’ de que antes hablamos), de un verdadero supuesto de delimitación o definición del contenido normal y ordinario de tales derechos, realizada libremente por la administración desde la estimación por ella del modelo urbano que el plan realiza por razones de puro interés colectivo”¹². Y por ello los autores proponen un nuevo concepto de autorización, aplicable como es obvio a las licencias de construcción:

“... la autorización se perfila hoy como un acto de la administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada,

¹¹ Miguel Sánchez Morón, Derecho Administrativo. Parte general, 6ª edición, Tecnos, Madrid, 2010, p. 654 a 655.

¹² 9 E. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, T. II, Temis-Palestra, Bogotá, 2008, p. 143 a 144.

*aunque inicialmente prohibida con fines de control administrativo de su ejercicio, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente*¹³.

Para el caso específico de las licencias de construcción, la evolución que ha sufrido la propiedad urbana, como derecho fundamental y como función social, hace que el contenido mismo del derecho se encuentre definido tanto en normas de rango legal como en los instrumentos de planificación territorial –siendo el principal de ellos el Plan de Ordenamiento Territorial–, jerarquía normativa que delimita el contenido del derecho y no sólo su ejercicio. Este contenido normativo del derecho de la propiedad urbana se consolida en cabeza del propietario –pero no exclusivamente puesto que pueden ser titulares de la licencia los poseedores– a partir de la licencia de construcción, cuya finalidad principal es la de garantizar que la intervención que se hará sobre el bien se encuentra adecuada a la jerarquía normativa que regula el desarrollo urbano y la ordenación del territorio.

Lo que denota esta realidad jurídica es una incontrovertible transformación del contenido mismo del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles y particularmente de la propiedad urbana, en virtud de la cual la concepción tradicional de ese derecho –que ha recibido el reconocimiento de fundamental en el ordenamiento jurídico nacional– absoluto, “inviolable y sagrado”¹⁴, en los términos del artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se antoja inadecuada a la realidad social de las grandes urbes¹⁵; en efecto, el crecimiento de las ciudades, el necesario control del desarrollo industrial, la protección del medio ambiente y de intereses propiamente urbanos como el espacio público o la defensa de la memoria histórica, tan propias de estos tiempos, llevó al legislador a dejar de lado el enfoque tradicional de la mera limitación de los derechos en aras de garantizar el orden público –actividad típica, aunque no exclusiva, del llamado Estado Gendarme–, para realizar una intervención más activa, interna esta vez al derecho de propiedad sobre el cual recae¹⁶, determinando tanto su ejercicio como, y aquí se encuentra la principal transformación, su contenido.

Lo anterior lleva, a manera de consecuencia, a que no sea excesivo afirmar que en la actualidad la propiedad urbana se vincula de una manera especial al principio de legalidad, puesto que el propietario urbano sólo podrá realizar aquello que le sea permitido por el ordenamiento jurídico en un

¹³ *Ibidem*, p. 124.

¹⁴ Cf. Mikhaïl Xifaras, *La propriété. Etude de philosophie du droit*, Puf, Paris, 2004, p. 93-149; Ver también, Paolo Grossi, *La propiedad y las propiedades. Un estudio histórico*, Madrid, Civitas, 1992 y Richard Pipes, *Propiedad y libertad: dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

¹⁵ Cf. Juan Felipe Pinilla, “Propiedad urbana versus Planeación Urbana en Colombia”, en Juan Felipe Pinilla y Mauricio Rengifo (coord.), *La ciudad y el derecho*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2012, p. 265 y siguientes.

¹⁶ Esta realidad no escapa el análisis de la doctrina; así para Héctor Santaella: “A pesar de ser un derecho constitucionalmente reconocido y garantizado, la propiedad no es un derecho cualquiera. Además de tener un objeto enteramente determinado por el derecho –a diferencia de lo que sucede con los tradicionales derechos de libertad, la decisión de qué es susceptible de propiedad y cuál es el contenido de este derecho es una determinación que corresponde integralmente al legislador–, la Constitución le encomienda una función social, habilita al legislador para determinar su sentido en cada caso concreto –y, por contera, para determinar el contenido del derecho– y faculta a las autoridades para despojar a los propietarios de su derecho a cambio de una indemnización cuando así lo exijan razones de interés general (como ocurre con el instituto expropiatorio) o para declararlo extinguido sin compensación cuando éste haya sido adquirido mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social (como ocurre con la figura de la extinción del dominio)” (“Notas sobre el concepto y la garantía de la propiedad en la Constitución colombiana”, en *Revista de Derecho Privado*, U. No. 21, 2011, U. Externado, p. 234).

momento determinado y no puede ya, como ocurría antes, hacer todo aquello que no le estuviere expresamente prohibido; se trata de una vinculación de carácter positivo respecto de la jerarquía normativa que determina para el caso concreto el contenido del derecho, todo ello bajo la égida de la necesaria garantía, de estirpe constitucional, del contenido esencial del derecho propiedad¹⁷.

No cabe duda –y esta es la segunda razón por la cual la posición adoptada por la Sección Primera de esta Corporación en la sentencia de 1999 debe entenderse superada por la Jurisprudencia más reciente, la de 2000– de que al tratarse de un instrumento de validación administrativa de los proyectos urbanísticos, la licencia de construcción en sí misma entra a engrosar el patrimonio jurídico, y posiblemente económico, de su beneficiario. En efecto, más allá del hecho de que la licencia de construcción pueda crear el ius aedificandi o simplemente levantar los obstáculos que el ordenamiento jurídico ha impuesto para su ejercicio, lo cierto es que su beneficiario –se reitera, propietario o poseedor del predio que se va a intervenir– ve engrosado su patrimonio jurídico, ya sea porque se constituyó un derecho a construir en su favor o bien porque al haberse levantado la limitación impuesta por las normas urbanística puede proceder a ejercer su derecho a construir.

El ordenamiento jurídico colombiano optó recientemente por reconocer de manera incontrovertible el carácter constitutivo de la licencia de construcción, mediante el artículo 182 del Decreto-ley 19 de 2012, contenido del denominado Estatuto Antitrámites, en el cual se dispuso:

“ARTÍCULO 182. LICENCIAS URBANÍSTICAS. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

“1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente. Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.

“La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

“El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo

¹⁷ Cf. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906.

en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma” (negritas por fuera del texto).

En tercer y último lugar, la posición que aquí se deja de lado desconoce el carácter de acto administrativo del que goza la licencia de construcción, puesto que atendiendo la noción instrumental, de tinte claramente jurisdiccional, del acto administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano implica necesariamente que la declaración de la voluntad de la autoridad administrativa produzca efectos jurídicos, esto es que crea, modifica o extinga situaciones jurídicas; en este sentido, si la licencia de construcción es un acto administrativo debe, de manera imperativa, generar efectos en el patrimonio jurídico del beneficiario que, para el caso, son de carácter favorable.

En este orden de ideas, se puede afirmar que las características propias de la licencia de construcción son las siguientes: i) Es una expresión del poder de policía urbanístico; ii) Es una autorización previa a la intervención del bien respecto del cual se expide; iii) Es autónoma del derecho de propiedad; iv) Es constitutiva del derecho de desarrollo y construcción del proyecto aprobado; v) Es un acto administrativo favorable; y, vi) Sus efectos influyen en el ejercicio de los derechos colectivos.” (Subrayas del Despacho)

Es decir que, la licencia de construcción constituye un acto administrativo, a través del cual la autoridad competente autoriza la ejecución de conductas de especial interés urbanístico. La finalidad primordial de las aludidas licencias se erige en la constatación del cumplimiento de las normas que regulan el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio; de manera que la licencia en comento es un instrumento de intervención administrativa en la actividad de los particulares.

5.3 También es de resaltar por el Despacho el tema de **la planeación como función del Municipio**: Al respecto se pronunció la H. Corte Constitucional en sentencia T - 816 de 2012, siendo MP. Dr. LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ; así:

“24. Los artículos 285-296 y 339-344 de la Constitución Política establecen los criterios fundamentales que han de guiar al Legislador al establecer las normas en torno al desarrollo del territorio nacional. En últimas, dichos principios son los que guían la implementación del régimen de obras, y consecuentemente el tema de licencias de construcción y sanciones urbanísticas en el sistema jurídico.

25. Con base en ellos, el Legislador expidió la Ley 154 de 1994, Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo, a partir de la cual determina las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en temas de la planeación territorial. A nivel nacional, el Plan de Desarrollo Territorial está comprendido en la Ley 388 de 1997, en el cual se determina el rol del Estado en la promoción del uso equitativo y racional del suelo, en la garantía de la función social de la propiedad privada, y en la distribución equitativa de cargas y beneficios.

26. En ese sentido, el artículo primero de la Ley 388 de 1997 establece como objetivos de la ley “1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas

Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. 3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. 4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. 5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.”

27. En concordancia con lo anterior, el artículo tercero de la misma establece que “El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios. 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. 3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.”

28. En ese sentido, para darle cumplimiento a los fines y objetivos propuestos, especialmente aquellos referidos a mejorar la seguridad de los asentamientos humanos, y la calidad de vida de la población, por medio de la ejecución razonable de acciones urbanísticas, se hace necesaria la creación de un régimen urbanístico y por tanto de obras.

29. En este caso específico, el artículo 99 de la Ley de Desarrollo Territorial establece que “Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso. (...)” De acuerdo a dicho artículo, la licencia constituye un acto administrativo de carácter particular y concreto expedido por la autoridad encargada, quien velará por el cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial y los demás planes parciales que existan.

30. Por su parte, el artículo 103 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo primero de la Ley 810 de 2003, establece que “Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas (...)”.^[23]

31. Igualmente, el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo segundo de la Ley 810 de 2003 sostiene que: “Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren: (...) 5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma.”

32. Así las cosas, teniendo como base los fines y objetivos del régimen urbanístico, se ha de entender que la obtención de la licencia de construcción pretende garantizar el uso adecuado y racional del suelo, mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio, y la seguridad de los asentamientos humanos. La carencia de dicha licencia para iniciar una obra, lleva a que se incurra en una infracción urbanística y se presenta la posibilidad de la imposición de una sanción, la demolición de la obra, puesto que se entiende que la construcción no cumple con los requisitos de razonabilidad y seguridad del uso del suelo. (Negrillas y subrayas fuera de texto)

5.4 Sobre la regulación de las licencias urbanísticas:

El Decreto 1469 del 30 de abril de 2010, “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”, específicamente sobre las licencias urbanísticas establece:

Artículo 1°. Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional. La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás

reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo.

El artículo 2° de la norma en cita, establece que las licencias urbanísticas serán de: 1. Urbanización. 2. Parcelación. 3. Subdivisión. 4. Construcción. 5. Intervención y ocupación del espacio público. En el artículo 3° se regula lo relativo a la competencia señalando que el estudio, trámite y expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción, corresponde a los curadores urbanos en aquellos municipios y distritos que cuenten con la figura, en los demás municipios y distritos y en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina corresponde a la autoridad municipal o distrital competente.

El artículo 7° ibídem se refiere a la licencia de construcción y sus diferentes modalidades, tales como obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción y cerramiento.

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

Igualmente respecto a la licencia de construcción en modalidad de obra nueva establece que es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total.

Frente a **la presentación de la solicitud de licencias urbanísticas**, en lo que a este caso interesa, dice el decreto en cita:

Artículo 15. Solicitud de la licencia y sus modificaciones. El estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas y de sus modificaciones procederá a solicitud de quienes puedan ser titulares de las mismas, una vez hayan sido radicadas en legal y debida forma; en el parágrafo 1° determina que se entenderá que una solicitud de licencia o su modificación está radicada en Legal y debida forma si a la fecha de radicación se allega la totalidad de los documentos exigidos en el decreto, aun cuando estén sujetos a posteriores correcciones. Adicionalmente, y tratándose de solicitudes de licencias de construcción y sus modalidades, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, al momento de la radicación deberá verificar que los documentos que acompañan la solicitud contienen la información básica que se señala en el Formato de Revisión e Información de Proyectos adoptado por medio de la Resolución 912 de 2009, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

El artículo 16 señala que presentada la solicitud de licencia, se radicará y numerará consecutivamente, en orden cronológico de recibo, dejando constancia de los documentos aportados con la misma. En caso de que la solicitud no se encuentre completa, se devolverá la documentación para completarla. Si el peticionario insiste, se radicará dejando constancia de este hecho y advirtiéndole que deberá allanarse a cumplir dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes so pena de entenderse

desistida la solicitud, lo cual se hará mediante acto administrativo que ordene su archivo y contra el que procederá el recurso de reposición ante la autoridad que lo expidió.

El artículo 17 indica el sistema de categorización para el trámite de estudio y expedición de licencias de construcción en función de su complejidad. El parágrafo 2° del artículo 18 precisa que de acuerdo con la categorización, los curadores urbanos y la autoridad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias procederán a realizar la revisión técnica, jurídica, estructural, urbanística y arquitectónica de los proyectos objeto de solicitud, en los términos del decreto y dentro de los plazos Indicativos de que trata el artículo 35. El artículo 21 hace la relación de los documentos que deben acompañarse con la solicitud de licencia Urbanística.¹⁸

¹⁸ Decreto 1469 de 2010. Artículo 21. Documentos. Toda solicitud de Licencia urbanística deberá acompañarse de los siguientes documentos: 1. Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes antes de la fecha de la solicitud. Cuando el predio no se haya desenglobado se podrá aportar el certificado del predio de mayor extensión. 2. **El formulario único nacional para la solicitud de licencias adoptado mediante la Resolución 0984 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la norma que la adicione, modifique o sustituya, debidamente diligenciado por el solicitante.** 3. Copia del documento de identidad del solicitante cuando se trate de personas naturales o certificado de existencia y representación legal, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes, cuando se trate de personas jurídicas. 4. **Poder o autorización debidamente otorgado, cuando se actúe mediante apoderado o mandatario, con presentación personal de quien lo otorgue.** 5. Copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año en relación con el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, donde figure la nomenclatura alfanumérica o identificación del predio. Este requisito no se exigirá cuando exista otro documento oficial con base en el cual se pueda establecer la dirección del predio objeto de solicitud. 6. La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un lindero en común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia. Este requisito no se exigirá cuando se trate de predios rodeados completamente por espacio público o ubicados en zonas rurales no suburbanas. Parágrafo 1°. A las solicitudes de licencia de intervención y ocupación del espacio público solo se les exigirá el aporte de los documentos de que tratan los numerales 3 y 4 del presente artículo. Parágrafo 2°. A las solicitudes de revalidación solamente se les exigirán los documentos de que tratan los numerales 1, 3 y 4 del presente artículo, no estarán sometidas al procedimiento de expedición de licencia y deberán resolverse en un término máximo de 30 días hábiles contados a partir de la radicación de la solicitud. Parágrafo 3°. En las ciudades, donde existan medios tecnológicos disponibles de consulta virtual o flujos de información electrónica, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias estarán en la obligación de verificar por estos mismos medios, al momento de la radicación de la solicitud, la información pertinente contenida en los documentos de que tratan los numerales 1, 3 y 5 del presente artículo. Esta consulta de verificación sustituye la presentación del documento a cargo del solicitante de la licencia, salvo que la información correspondiente no se encuentre disponible por medios electrónicos. Artículo 22. Documentos adicionales para la licencia de urbanización. **Cuando se trate de licencia de urbanización, además de los requisitos previstos en el artículo anterior, se deberán aportar los siguientes documentos: 1. Plano topográfico del predio, predios o parte del predio objeto de la solicitud, firmado por el o los profesionales responsables, en el cual se indique el área, los linderos y todas las reservas, secciones viales, afectaciones y limitaciones urbanísticas debidamente amojonadas y con indicación de coordenadas, el cual servirá de base para la presentación del proyecto y será elaborado de conformidad con lo definido en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás información pública disponible.** 2. Plano de proyecto urbanístico, debidamente firmado por un arquitecto con matrícula profesional quien es el responsable del diseño. 3. Certificación expedida por las empresas de servicios públicos domiciliarios o la autoridad o autoridades municipales o distritales competentes, acerca de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de la licencia, dentro del término de vigencia de la licencia. Para los efectos de este decreto, la disponibilidad inmediata de servicios públicos es la viabilidad técnica de conectar el predio o predios objeto de la licencia de urbanización a las redes matrices de servicios públicos existentes. Los urbanizadores podrán asumir el costo de las conexiones a las redes matrices que sean necesarias para dotar al proyecto con servicios, de conformidad con lo previsto en la Ley 142 de 1994 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan. 4. Cuando el predio esté ubicado en zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, se deberán adjuntar a las solicitudes de licencias de nuevas urbanizaciones los estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, que permitan determinar la viabilidad del futuro desarrollo, siempre y cuando se garantice la mitigación de la amenaza y/o riesgo. En estos estudios deberá incluirse el diseño de las medidas de mitigación y serán elaborados y firmados por profesionales idóneos en las materias, quienes conjuntamente con el urbanizador serán responsables de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad por la correcta ejecución de las obras de mitigación. En todo caso, las obras de mitigación deberán ser ejecutadas por el urbanizador responsable o, en su defecto, por el titular durante la vigencia de la licencia. (...)

Artículo 25. Documentos adicionales para la licencia de construcción. Cuando se trate de licencia de construcción, además de los requisitos señalados en el artículo 21 del presente decreto, se deberán aportar los siguientes documentos: 1. Para las solicitudes de licencia clasificadas bajo las categorías III Media Alta Complejidad y IV Alta Complejidad de que trata el artículo 18 del presente decreto, copia de la memoria de los cálculos y planos estructurales, de las memorias de diseño de los elementos no estructurales y de estudios geotécnicos y de suelos que sirvan para determinar el cumplimiento en estos aspectos del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya, firmados y rotulados por los profesionales facultados para este fin, quienes se harán responsables legalmente de los diseños y estudios, así como de la información contenida en ellos. Para las solicitudes de licencia clasificadas bajo las categorías I Baja Complejidad y II Media Complejidad de que trata el artículo 18 del presente decreto únicamente se acompañará copia de los planos estructurales del proyecto firmados y rotulados por el profesional que los elaboró. 2. Una copia en medio impreso del proyecto arquitectónico, elaborado de conformidad con las normas urbanísticas y de edificabilidad vigentes al momento de la solicitud debidamente rotulado y firmado por un arquitecto con matrícula profesional, quien se hará responsable legalmente de los diseños

En cuanto al **trámite** de la licencia prevé el Decreto 1469 de 2010:

“Artículo 31. De la revisión del proyecto. El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias, deberá revisar el proyecto objeto de la solicitud, desde el punto de vista jurídico, urbanístico, arquitectónico y del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya; a fin de verificar el cumplimiento del proyecto con las normas urbanísticas y de edificación vigentes.

La revisión del proyecto se podrá iniciar a partir del día siguiente de la radicación, pero los términos para resolver la solicitud empezarán a correr una vez haya sido radicado en legal y debida forma.

Parágrafo 1°. Durante el estudio podrá modificarse el proyecto objeto de solicitud siempre y cuando no conlleve cambio del uso predominante inicialmente presentado, evento en el cual deberá presentarse una nueva radicación.

Parágrafo 2°. La revisión del cumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente -NSR- 10, y la norma que lo adicione, modifique o sustituya; en los diseños estructurales, estudios geotécnicos y de suelos y diseños de elementos no estructurales puede ser realizada por el curador urbano o por la autoridad municipal o distrital encargada de expedir las licencias urbanísticas; o bien, a costa de quien solicita la licencia, por uno o varios profesionales particulares, calificados para tal fin de conformidad con los requisitos establecidos en el Capítulo 3, Título VI de la Ley 400 de 1997, sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan...”

En cuanto al acta de observaciones y correcciones el artículo 32 prevé que, efectuada la revisión técnica, jurídica, estructural, urbanística y arquitectónica del proyecto, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias levantará por una sola vez, si a ello hubiere lugar, un acta de observaciones y correcciones en la que se informe al solicitante sobre las actualizaciones, correcciones o aclaraciones que debe realizar al proyecto y los documentos adicionales que debe aportar para decidir sobre la solicitud. El solicitante contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para dar respuesta al requerimiento. Este plazo podrá ser ampliado, a solicitud de parte, hasta por un término adicional de quince (15) días hábiles. Durante este plazo se suspenderá el término para la expedición de la licencia.

Y el artículo 33 establece que las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite. No obstante los curadores urbanos o las autoridades competentes para la expedición de licencias, podrán solicitar a otras autoridades el aporte de información

y de la información contenida en ellos. Los planos arquitectónicos deben contener como mínimo la siguiente información: a) Localización; b) Plantas; c) Alzados o cortes de la edificación relacionados con la vía pública o privada a escala formal. Cuando el proyecto esté localizado en suelo inclinado, los cortes deberán indicar la inclinación real del terreno; d) Fachadas; e) Planta de cubiertas; f) Cuadro de áreas. 3. Si la solicitud de licencia se presenta ante una autoridad distinta a la que otorgó la licencia original, se adjuntarán las licencias anteriores, o el instrumento que hiciera sus veces junto con sus respectivos planos. Cuando estas no existan, se deberá gestionar el reconocimiento de la existencia de edificaciones regulado por el Título II del presente decreto. Esta disposición no será aplicable tratándose de solicitudes de licencia de construcción en la modalidad de obra nueva. (...) (Resaltado y subrayas fuera de texto)

que requieran para precisar los requisitos definidos por la reglamentación nacional, la cual deberá ser remitida en un plazo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la radicación del requerimiento, lapso durante el cual se suspenderá el término que tiene la autoridad competente para decidir. En todo caso, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias deberá resolver la solicitud de licencia con la información disponible que sustente su actuación, dentro del término establecido en los artículos 34 y 35.

El artículo 34 precisa el término para resolver las solicitudes de licencias y sus modificaciones bajo el siguiente tenor “Los curadores urbanos y la entidad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, según el caso, tendrán un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para resolver las solicitudes de licencias y de modificación de licencia vigente pronunciándose sobre su viabilidad, negación o desistimiento contados desde la fecha en que la solicitud haya sido radicada en legal y debida forma. Vencido este plazo sin que los curadores urbanos o las autoridades se hubieren pronunciado, se aplicará el silencio administrativo positivo en los términos solicitados pero en ningún caso en contravención de las normas urbanísticas y de edificación vigentes, quedando obligadas la autoridad municipal o distrital competente o el curador urbano, a expedir las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado. La invocación del silencio administrativo positivo, se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo. Cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten, el plazo para resolver la solicitud de licencia de que trata este artículo podrá prorrogarse por una sola vez hasta por la mitad del término establecido mediante acto administrativo de trámite que solo será comunicado...”

En el artículo 35 se prevé “Plazos indicativos para pronunciarse sobre la solicitud de licencias de construcción. Una vez se adopte por los curadores urbanos o por la autoridad municipal o distrital competente para la expedición de licencias el sistema de categorización de que trata el artículo 17 del presente decreto, se tendrán en cuenta los siguientes plazos indicativos para pronunciarse sobre las solicitudes de las licencias de construcción: 1. Categoría IV Alta Complejidad: Cuarenta y cinco (45) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma. 2. Categoría III Media-Alta Complejidad: Treinta y cinco (35) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma. 3. Categoría II Media Complejidad: Veinticinco (25) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma. 4. Categoría I Baja Complejidad: Veinte (20) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma. Estos plazos son de carácter indicativo y en los casos de los curadores urbanos se tendrán en cuenta para la evaluación anual sobre la calidad del servicio a cargo del curador urbano, de conformidad con lo previsto en el artículo 98 del presente decreto. En todo caso, cuando no sea posible cumplir con los plazos previstos en este artículo, los curadores urbanos podrán disponer de los cuarenta y cinco (45) días hábiles y la prórroga de que trata el artículo 99 numeral 3 de la Ley 388 de 1997 para resolver la solicitud y el artículo 34 del presente decreto”.

Y el Artículo 37 reza “Desistimiento de solicitudes de licencia. El solicitante de una licencia urbanística podrá desistir de la misma mientras no se haya expedido el acto administrativo mediante el cual se concede la licencia o se niegue la solicitud presentada. Cuando el solicitante de la licencia no haya dado cumplimiento a los requerimientos exigidos en el acta de observaciones y correcciones a que hace

referencia el artículo 32 del presente decreto dentro de los términos allí indicados, la solicitud se entenderá desistida y en consecuencia se procederá a archivar el expediente mediante acto administrativo, contra el cual procederá el recurso de reposición. Una vez archivado el expediente, el interesado deberá presentar nuevamente la solicitud. Parágrafo. El interesado contará con treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo por el cual se entiende desistida la solicitud, para retirar los documentos que reposan en el expediente o para solicitar su traslado a otro en el evento que se radique una nueva solicitud ante la misma autoridad. En estos casos se expedirá el acto de devolución o desglose y traslado. Contra este acto no procede recurso.”

Sobre la **notificación** de las licencias y recursos en vía gubernativa señala el Decreto en comento:

Artículo 40. Notificación de licencias. 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. La constancia de la notificación se anexará al expediente. En el evento que el solicitante de la licencia sea un poseedor, el acto que resuelva la solicitud se le notificará al propietario inscrito del bien objeto de la licencia en la forma indicada anteriormente.

Artículo 42. Recursos en la vía gubernativa. Contra los actos que concedan o nieguen las solicitudes de licencias procederán los recursos de reposición y apelación: 1. El de reposición, ante el curador urbano o la autoridad municipal o distrital que lo expidió, para que lo aclare, modifique o revoque. 2. El de apelación, ante la oficina de planeación o en su defecto ante el alcalde municipal, para que lo aclare, modifique o revoque. El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición. Parágrafo 1°. Los recursos de reposición y apelación deberán presentarse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 9a de 1989. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición del recurso sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término, no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso. Parágrafo 2°. En el trámite de los recursos, los conceptos técnicos que expidan las autoridades o entidades encargadas de resolver los mismos, a través de sus dependencias internas, no darán lugar a la suspensión o prórroga de los términos para decidir. En todo caso, presentados los recursos se dará traslado de los mismos al titular por el término de cinco (5) días calendario para que se pronuncien sobre ellos. El acto que ordene el traslado no admite recurso y solo será comunicado.

5.5. Verificado lo anterior, procede el Despacho a resolver el **CASO CONCRETO**, veamos:

Así las cosas se encuentra que, con fecha 16 de julio de 2012, los señores ANDREA CONSTANZA SASTOQUE ROSAS y JORGE ANDRES MORENO AVILA, presentaron solicitud de documentos ante el Departamento de Planeación de la Alcaldía Municipal de Ramiriquí, para que les fuera suministrada información, con el fin de facilitar la elaboración de los planos arquitectónicos y demás para una sede de educación primaria a ejecutar en la carrera 6ª No. 10-121 de dicha localidad, información necesaria para el desarrollo de los planos arquitectónicos para la ejecución de la obra (fl. 21). La Oficina Asesora de Planeación del Municipio de

Ramiriquí mediante comunicación signada el 1° de agosto de 2012, dirigida a los señores ANDREA CONSTANZA SASOQUE ROSAS y JORGE ANDRES MORENO AVILA, les remite la información solicitada (fls. 22 y 23).

El 4 de octubre de 2012, la señora MIRIAM STELLA NEIRA GALINDO, radico ante la Secretaría de Planeación de Ramiriquí “la documentación reglamentaria para cumplir requisitos de trámite de Licencia de Construcción Proyecto Colegio “Juan Jacobo Rosseau” (fls. 140 y ss).

El 10 de octubre de 2012, la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Ramiriquí, realizó visita al lugar donde se pretendía construir la obra – Colegio Juan Jacobo Roseau, cuyo objeto consistió en la verificación de paramentos y licencia de construcción, en la visita se encontró que se estaban adelantando trabajos sin la correspondiente licencia o permiso, por tanto se notificó al señor Eduardo Páez, la suspensión de las obras hasta tanto no se cumpla con la licencia de construcción, emitida por la Oficina de Planeación Municipal, acta que fue suscrita por la funcionaria de la oficina de planeación, el delegado de servicios públicos y el demandante Luis Eduardo Páez (fls. 120 a 122).

El 16 de octubre de 2012, la Secretaría de Planeación Municipal envió comunicación al Arquitecto Rene Ruge Aguilera, a efectos que se hiciera presente en dicha dependencia el día 17 de octubre de esa anualidad, con el fin de hacer entrega del acta de correcciones al proyecto, dicha comunicación fue recibida por la demandante Miriam Stella Neira (fl. 119). La Oficina Asesora de Planeación Municipal de Ramiriquí, con fecha 17 de octubre de 2012, suscribe acta de correcciones – licencia de construcción radicado No. 034 Colegio Juan Jacobo Roseau, en donde se hacen unas observaciones de tipo legal, arquitectónico, estructural, hidráulico y sanitario (fls. 109 – 111).

El 24 de octubre de 2012 la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí, solicitó a CORPOCHIVOR la práctica de una visita al sitio donde se proyectaba construir el Colegio Juan Jacobo Rosseau, con el objeto de obtener un concepto técnico para viabilizar el proyecto (fl. 23). El 9 de noviembre de 2012, la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura de Ramiriquí realizó visita al predio objeto de la solicitud de licencia de construcción “Colegio Juan Jacobo Rosseau”, en compañía de una delegada de Corpochivor y de la propietaria del terreno Miriam Stella Neira, “con el fin de verificar afectaciones para obtener un concepto técnico de viabilidad del proyecto construcción del Colegio JUAN JACOBO ROSSEAU en cuanto a estabilidad del terreno (fls. 123 a 124).

A folios 126 a 128 obra informe calendado el 22 de noviembre de 2012, elaborado por la Corporación Autónoma Regional de Chivor –CORPOCHIVOR – Subdirección de Gestión Ambiental en el cual se emitió el siguiente concepto técnico:

“El sector se encuentra afectado por un fenómeno de remoción en masa lento tipo reptación el cual ocasiona el desplazamiento de la capa superficial del terreno evidenciándose en el leve escalonamiento del mismo, la velocidad del movimiento presente en la zona puede verse incrementada por el aumento en la pluviosidad por influencia de las aguas de escorrentía superficial y la posible incidencia de aguas de infiltración.

Teniendo en cuenta que el movimiento es superficial y no se cuenta con el estudio de suelos con el fin de identificar la profundidad a la cual se

realizaron los sondeos y el tipo de suelo encontrando así como las características del mismo y el perfil estratigráfico, por lo tanto no es posible determinar la viabilidad del proyecto.

5. RECOMENDACIONES

Es necesario que la Oficina Asesora de Planeación e infraestructura del Municipio de Ramiriquí evalúe la viabilidad de la construcción del COLEGIO JUAN JACOBO ROSSEU, una vez la solicitante de la misma profesora MIRIAM ESTELLA NEIRA cumpla los requerimientos realizados por dicha oficina para tal fin y se implementen cada una de las recomendaciones del Estudio de Suelos realizado en el predio con el fin de garantizar la estabilidad de la obra.” (fls. 126 a 128).

El 20 de noviembre de 2012, el Líder área de Infraestructura de la Secretaría de Educación de la Gobernación de Boyacá, radico ante la Alcaldía de Ramiriquí, oficio en el cual se consignó lo siguiente:

“En atención a su solicitud de realizar visita al sitio donde se proyecta la construcción de nueva infraestructura física educativa para el funcionamiento del colegio privado Juan Jacobo Rosseau del Municipio de Ramiriquí, nos permitimos informarle que los diseños para esta nueva construcción han sido presentados y revisados por el área de infraestructura de ésta Secretaría y se han realizado correcciones indispensables para la expedición del respectivo concepto de viabilidad técnica, en este entendido hasta tanto no se tengan los diseños corregidos a satisfacción no se programará visita.” (fl. 125).

La Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí, mediante resolución No 045 de 10 de diciembre de 2012, resolvió, entre otras cosas lo siguiente: “**ARTÍCULO 1:** Negar Licencia de construcción en la modalidad obra nueva a los señores **MIRYAM STELLA NEIRA** y **LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO** (...), para la Construcción del **COLEGIO “JUAN JACOBO ROSSEAU”**, sobre el predio ubicado en la **Carrea 6 No 10 – 121**, del Municipio de Ramiriquí (...) en virtud de los argumentos expuestos en el presente acto administrativo.” (Fls. 28 y ss).

Como motivación del citado acto administrativo se consignó:

*“Que fueron radicados diseños arquitectónicos firmados por el **ARQ. RUGE AGUILERA** (...), los diseños estructurales son presentados y firmados por el **ING. JOSE MARIA RUIZ** (...)*

*Que revisada la documentación anexa a la solicitud: Copia impresa y magnética de los planos arquitectónicos y constructivos de Dos (2) pisos: **Planta Primer Piso** conformada por: Acceso principal, 4 aulas de clase, 2 Baterías de baños hombres y mujeres, Zonas de punto fijo (escaleras) Zona de cafetería y cocina, Área de recreación (canchas deportivas, zonas verdes). **Planta Segundo Piso:** 2 Aulas de clase, 1 sala de Informática, Biblioteca, 2 Baterías de baños hombres y mujeres, 1 Terraza y Hall de circulación. **Planta de cubiertas, Planos Estructurales:** Planta Cimentación, Plantas primer y segundo piso, Despiece de Zapatas, Vigas, columnas. Se determinó que el proyecto no cumple con las condiciones mínimas del plan de ordenamiento*

territorial y sismo resistencia NSR-10, según Consta en Acta de Correcciones que se emitió en el día 17 de Octubre de 2012.

Que según el Artículo 21 del Decreto 1469 de 2010 hace referencia a los Documentos que toda solicitud de licencia urbanística deberá acompañarse; en el numeral 2 se encuentra el formulario Único Nacional el cual se deberá presentar debidamente diligenciado y firmado por los responsables del proyecto, sin embargo el formulario presentado no está totalmente diligenciado, faltan firmas de profesionales responsables.

(...)

Acatando el Artículo 32 Del decreto 1469 de 2010 se emitió Acta de observaciones y correcciones, en la que se le informó al solicitante sobre las actualizaciones, correcciones y aclaraciones que se debería realizar al proyecto y los documentos adicionales que debe aportar para decidir sobre la solicitud.

Que transcurrió el plazo de treinta (30) días hábiles para dar respuesta al requerimiento, sin que hasta la fecha se haya recibido alguna comunicación de las correcciones mencionadas en dicha acta. Es de aclarar que durante este plazo se suspende el término para la expedición de la licencia.

Que según lo normado en el Artículo 33 del decreto 1469 de 2010 información de otras autoridades. Se hizo necesario solicitar un concepto técnico a la Secretaría de Educación de Boyacá y otro a la Corporación Autónoma Regional de Chivor Corpochivor con el fin de darle viabilidad al Proyecto, a continuación exponemos las respuestas emitidas:” (Folios 28 y ss).

Contra la anterior decisión los demandantes interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación (fl. 129). Con resolución No 006 de 26 de febrero de 2013 el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí “Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 045 del 10 de diciembre de 2012 y se toman otras determinaciones se resolvió: “**ARTÍCULO PRIMERO.** Confirmar en todas sus partes, la Resolución 045 del 10 de diciembre de 2012, de conformidad con lo establecido en la parte considerativa del presente acto administrativo.(...) **ARTÍCULO CUARTO.** Contra la presente resolución no procede recurso alguno y se da por agotada la vía gubernativa.” (fls. 132 a 138). (Subrayas fuera de texto).

Pues bien, de acuerdo con el material probatorio recaudado dentro del plenario se evidencia que, contrario a lo afirmado por los actores, en el trámite de la licencia de construcción objeto de debate se garantizó a los demandantes el derecho de audiencia y contradicción, pues especialmente la señora MIRIAM STELLA NEIRA estuvo al tanto de dicha gestión, tal y como se desprende de los interrogatorios de parte adelantados por este estrado judicial en la audiencia de pruebas llevada a cabo el 6 de mayo de 2015, de suerte que desde el inicio del procedimiento administrativo conocían los documentos y estudios que debían presentar para que la licencia por ellos pedida pudiera ser autorizada.

No pueden afirmar los demandantes que no conocían las correcciones y observaciones que la Oficina de Planeación Municipal de Ramiriquí, en su momento efectuó al proyecto que se pretendía ejecutar – Construcción del Colegio Juan Jacobo

Roseau en un lote de su propiedad ubicado en el casco urbano de dicha localidad, porque son ellos mismos los que reconocen que en reunión celebrada el 17 de octubre de 2012 en la oficina de Planeación, a la que asistieron se “hicieron nuevos reparos a los planos por las normas de sismo resistencia entre otros aspectos, (fl. 4)”, de manera que estaban plenamente enterados que debían realizar ajustes al proyecto, pero no mostraron interés en efectuarlos, porque no realizaron las correcciones pedidas, así como tampoco solicitaron a la administración que se prorrogara el plazo para efectuar las modificaciones y ajustes exigidos, además en dicha reunión se levantó un acta en la que se discriminaron cada una de las falencias que debían ser subsanadas, que no eran otras que de tipo legal, arquitectónico, estructural, hidráulico y sanitario, acta que fue recibida por el profesional que presentó los planos arquitectónicos (fls. 109 y ss), así se acreditó con el testimonio rendido por la arquitecta de la oficina de planeación de Ramiriquí, pues respecto a este aspecto afirmó “esa reunión se llevó a cabo el día 17 de octubre de 2012, en esa reunión asistió las dos personas demandantes, doña Miriam y don Luis, asistió el Arquitecto que estaba a cargo del diseño, quien había diseñado y nosotros, el ingeniero de planeación y yo. Esa reunión se realizó en la oficina de planeación y ese mismo día se le entrego, se le hizo entrega oficial, se notificó al arquitecto que es la persona, pues, que debía realizar las correcciones y observaciones allí plasmadas, porqué se le entregó a él? A solicitud de los demandantes, ellos no la quisieron firmar, dijeron que notificara a la persona que era responsable de esas correcciones, entonces se le notificó a él, el arquitecto fue quien lo firmo y quedo con el conocimiento de todas las partes” (fl. 193), de modo que no era necesario que se remitieran las observaciones al correo de alguno de los profesionales que los estaban asistiendo para la obtención de la licencia, o incluso de los demandantes, pues fueron ellos quienes en últimas estuvieron presentes en la reunión, de manera que se enteraron de primera mano de las falencias que presentaba la solicitud de licencia, y su deber era proceder a realizar las correcciones en el lapso establecido en el artículo 32 del Decreto 1469 de 2010 (30 días hábiles, prorrogable por 15 días a solicitud de parte), que reclamaba la administración Municipal.

Para el despacho el testimonio de la persona antes citada merece plena credibilidad y merito probatorio, porque conoció el trámite de la licencia, pues labora en la Oficina de Planeación Municipal de Ramiriquí, de modo que está al tanto de la forma como acontecieron los hechos, y su declaración es coincidente y concordante con la prueba documental que reposa en el expediente.

Ahora, tampoco puede pretenderse vulnerado el debido proceso en el trámite de la licencia de construcción, por haber solicitado la Oficina de Planeación concepto a la Secretaría de Educación de Boyacá, así como a la Corporación Autónoma Regional de Chivor – Corpochivor, porque si bien es cierto solo pueden hacerse por una sola vez observaciones y correcciones al proyecto – artículo 32 del Decreto 1469 de 2010, no lo es menos que es esa misma norma la que autoriza a las autoridades de Urbanismo en el artículo 33, a pedir información a otras entidades para precisar los requisitos definidos por la reglamentación nacional, textualmente el precepto en cita reza:

“ART. 33. Información de otras autoridades. Las licencias urbanísticas deberán resolverse exclusivamente con los requisitos fijados por las normas nacionales que reglamentan su trámite. No obstante los curadores urbanos o las autoridades competentes para la expedición de licencias, podrán solicitar a otras autoridades el aporte de información que requieran para precisar los requisitos definidos por la reglamentación nacional, la cual deberá ser remitida

en un plazo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la radicación del requerimiento, lapso durante el cual se suspenderá el término que tiene la autoridad competente para decidir.

En todo caso, el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias deberá resolver la solicitud de licencia con la información disponible que sustente su actuación, dentro del término establecido en los artículos 34 y 35 del presente decreto”.

Nótese que por la magnitud y el grado de complejidad del proyecto que pretendía llevarse a cabo – construcción de un establecimiento educativo-, es apenas lógico que las autoridades urbanísticas se asesoraran en forma adecuada con las entidades que puedan y deban aportar mayores datos para asegurar que el proyecto en el evento en que sea viable, se realice con el cumplimiento de todas las exigencias normativas, técnicas, estructurales, y demás que demandan obras de esta envergadura, porque no puede desconocerse que la construcción que se pretendía realizar estaba dirigida a la edificación de un Colegio para la educación básica primaria, en el que iban a permanecer especialmente niños, por tanto debía contar con una infraestructura que posea todos los elementos de seguridad y cumplimiento de normas de sismo resistencia requeridas, así como con espacios suficientes para la recreación y el deporte, entre otros. Es necesario resaltar que el informe técnico presentado por la Corporación Autónoma Regional de Chivor no fue objeto de discusión en el trámite administrativo de la licencia de construcción, así como tampoco en este medio de control, por manera que no pueden los demandantes pretender que con las observaciones plasmadas por la autoridad ambiental se hubiese concedido la licencia, sin que previamente se hubieren efectuado las recomendaciones realizadas, pues evidentemente ello atentaría contra la seguridad y estabilidad de la obra que pretendía ejecutarse.

Ahora bien, es de precisar que la falta de gestión eficaz de la parte actora, también se notó en este aspecto, pues aunque Corpochivor realizó recomendaciones a estas se hizo caso omiso, y la Secretaría de Educación de Boyacá informó al Municipio de Ramiriquí, que el área de Infraestructura, revisó los diseños para la nueva construcción, y que igualmente solicitó correcciones indispensables para la expedición del concepto de viabilidad técnica, pero que los solicitantes de la licencia de construcción no presentaron los ajustes requeridos por esa dependencia.

Es decir, contrario a lo afirmado por los libelistas, lo que se logró acreditar es que sí conocían las modificaciones que debían realizar al proyecto por solicitud del área de Infraestructura de la Secretaría de Educación de Boyacá, porque de la prueba documental así se evidencia (fl. 125); sin embargo no efectuaron las mismas pese a la magnitud del proyecto que se pretendía desarrollar. Igualmente sabían las observaciones realizadas por la autoridad ambiental competente, toda vez que la demandante Miriam Stella Neira estuvo presente en la visita de campo realizada el 9 de noviembre de 2012, por una funcionaria de Corpochivor, al terreno donde se pretendía construir la infraestructura (fls. 126 a 128), quedando demostrado así que no se transgredió el debido proceso de los demandantes en el trámite de la licencia de construcción materia de las presentes diligencias, máxime si se tiene en cuenta que la accionante es docente desde hace varios años y por esa razón debe conocer que el proyecto para la construcción de un establecimiento educativo es exigente en cuanto a sus requisitos, y que sin el cumplimiento de estos no resultaba viable conceder licencia de construcción, como ocurrió en el sub lite.

Es que en ejercicio de la expresión del poder de policía que le es inherente a la administración municipal, ésta debe adoptar las medidas necesarias para cumplir el cometido Estatal de mantener el orden público y garantizar la seguridad, salubridad y tranquilidad de los ciudadanos, así como la convivencia pacífica. Bajo este entendido le correspondía al ente territorial en este caso, verificar con carácter previo que la actividad que desee realizar el particular – los solicitantes de la licencia-, cumpla las normas que rigen el desarrollo urbano, y el ordenamiento del territorio, esto es, que las actividades pretendidas se efectúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico, que no resulte contrario a los intereses públicos, fundamentalmente por razones urbanísticas, de seguridad, ambientales, higiene, estéticas, entre otras, más aun si se tiene en cuenta que en el terreno donde se pretendía construir se presentan fenómenos de remoción en masa, por ello tal y como lo dejo expuesto Corpochivor en el informe técnico de visita ocular realizada al sitio *“Es necesario que la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del Municipio de Ramiriquí avalúe la viabilidad de la construcción del COLEGIO JUAN JACOBO ROSSEAU, una vez las solicitante de la misma Profesora MIRIAM ESTELLA NEIRA cumpla los requerimientos realizados por dicha oficina para tal fin y se implemente cada una de las recomendaciones del Estudio de Suelos realizado en el predio con el fin de garantizar la estabilidad de la obra”*¹⁹.

Ahora, no puede pretender la parte actora el pago de unos perjuicios derivados de los presuntos daños ocasionados por los gastos económicos en que afirman incurrieron al adquirir compromisos contractuales; así como al haber realizado obras, porque en lugar de esperar a que se surtieran todos los trámites administrativos indispensables que culminaran con licencia de construcción, que es el instrumento de validación administrativa de los proyectos urbanísticos, por tanto se traduce en la autorización para dar inicio a la obra, procedieron a iniciar ésta, transgrediendo las normas urbanísticas, con el agravante que conocían de los varios reparos que la Oficina de Planeación Municipal le había efectuado al proyecto sin realizar las correcciones planteadas por dicha autoridad, y actuando en contravía al ordenamiento jurídico procedieron a dar inicio a la ejecución de la obra sin que existiera el correspondiente permiso de la administración municipal, pues son los mismos demandantes quienes en el escrito introductorio afirmaron *“Ante los diferentes inconvenientes presentados, se realizó una visita de campo al predio, a la que asistieron el señor Alcalde Municipal, Ingeniero José Moisés Aguirre Sanabria y el Ingeniero Elber Yamit Pedraos Holguín en las que se hicieron algunas observaciones al proyecto; razón por la cual se procedió por parte de mis representados a celebrar contrato de obra con el señor Pedro Elías Ortega Galindo (...), por valor de \$ 70.000.000. Con fecha 08 de octubre de 2012 (fl. 4). En este punto es de precisar por el despacho que, los demandantes actuaron contrariando supuestos normativos al iniciar la ejecución de la construcción, sin previamente haber obtenido la autorización correspondiente.*

Con las pruebas que se solicitaron, allegaron y decretaron dentro del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se verificó que no existe fundamento fáctico o legal alguno, que justificara la iniciación de las obras de construcción de la institución educativa, sin la autorización previa de la autoridad competente, menos bajo el argumento que con el certificado de uso del suelo²⁰

¹⁹ Folios 24 a 26

²⁰ El Decreto 1469 de 2010 en el artículo 51, numeral tercero, señala "Concepto de uso del suelo. Es el dictamen escrito por medio del cual el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente para expedir licencias o la oficina de planeación o la que haga sus veces, informa al interesado sobre el uso o usos permitidos en un predio o edificación, de conformidad con las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen. La expedición de estos conceptos no otorga derechos ni obligaciones a su peticionario y

expedido por la administración y con la comunicación de fecha 1º de agosto dirigida por la oficina Asesora de Planeación a los señores Andrea Constanza Sastoque Rosas y Jorge Andrés Moreno Avila, en la que se expone que “ ... esta oficina se encuentra realizando los estudios pertinentes para definir el trazado de las calles en ese sector, y por ende la ubicación de las redes de los servicios públicos domiciliarios; por el momento si se desea construir en el sector se debe respetar la franja por donde pasa el alcantarillado ya construido”, entendieron de manera equivocada que podían empezar las obras, porque a éstas únicamente se podía dar inicio con el documento válido que no es otro que la licencia de construcción, como ya quedo suficientemente explicado.

Es que el razonamiento dado por los libelistas al pretender derivar perjuicios de su conducta, al iniciar las obras sin la previa autorización, desde ninguna óptica puede ser tenido como excusa, siendo oportuno citar el principio del Derecho de “*ignorantia juris non excusat*” que nos ilustra que el desconocimiento o ignorancia de la ley no sirve de excusa, porque rige la necesaria presunción o ficción legal de que, habiendo sido promulgada una norma, en este caso el Decreto 1469 de 2010, y demás concordantes, todos han de saberla, fundamento que en nuestro ordenamiento jurídico se contempla en el artículo 9º del Código Civil²¹. Además también debe tenerse en cuenta el principio general del Derecho “*Nemo auditur propriam turpitudinem allegan*”, según el cual nadie puede alegar su propia culpa, pues no es posible que los demandantes por las acciones y omisiones en que incurrieron pretendan desplazar la responsabilidad en terceros, por hechos que son exclusivamente de su resorte-, se insiste-, al haber omitido efectuar las correcciones señaladas por la administración municipal, y haber dado inicio a las obras sin la correspondiente autorización previa, esto es, sin que se hubiera expedido licencia de construcción.

Por último, frente a la indebida notificación del acto administrativo contenido en la resolución No. 006 de 26 de febrero de 2013, alegada por los accionantes, ha de precisarse el Juzgado que, si bien es cierto no aparece debidamente acreditada su notificación a uno de los interesados, esto es, a la señora Miriam Stella Neira, no lo es menos que este hecho no impidió que los accionantes acudieran a este medio de control para realizar el estudio de legalidad de los actos acusados, toda vez que conocieron el contenido de los mismos, tanto es así que los allegaron junto con la demanda a la presente actuación (fl. 42), por tanto el requisito de procedibilidad²², para acudir a esta jurisdicción se encuentra cumplido, y por ello resultó viable efectuar el estudio de legalidad del acto administrativo que negó la licencia de construcción y el acto que decidió el recurso interpuesto contra dicha decisión.

IV. CONCLUSION.

En suma, resulta evidente que a lo largo de la actuación no fue demostrado que se conculcó el debido proceso de los libelistas en el trámite de la licencia de construcción (pues conocían con suficiencia las variaciones que debían realizar al proyecto), por el contrario lo que se acreditó fue la no realización de las correcciones

no modifica los derechos conferidos mediante licencias que estén vigentes o que hayan sido ejecutadas.
(Negrillas y subrayas fuera de texto).

²¹ “Artículo 9º. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa.”

²² El Capítulo II del CPACA establece “Requisitos de procedibilidad – Requisitos previos para demandar . Art. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: (...) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto. Si las autoridades administrativas no hubieren dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.”

y observaciones que durante el proceso administrativo se impartieron por las autoridades encargadas de decidir si se otorgaba o no la licencia, siendo así que ante el incumplimiento de los interesados en presentar dichas correcciones, lo que procedía era negar la licencia pretendida, como en efecto ocurrió. Por lo tanto, no encuentra el Juzgado que el Municipio de Ramiriquí haya infringido la Constitución, las leyes o reglamentos, como tampoco han expedido los actos acusados de manera arbitraria o caprichosa, puesto que se basaron en la no corrección a las observaciones presentadas por la Oficina de Planeación Municipal, de conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia – como el Decreto 1469 de 2010, así como tampoco las que se realizaron por parte del área de Infraestructura de la Secretaría de Educación de Boyacá, y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –Corpochivor.

Por todo lo anteriormente expuesto, los cargos de nulidad propuestos por la parte accionante no prosperan, y se mantendrá la presunción de legalidad que inspira los actos administrativos impugnados, por lo que se declararan probados los medios exceptivos propuestos por el Municipio de Ramiriquí que denomino legalidad de la resolución No. 045 de 2012 “Por medio de la cual se Niega Licencia Urbanística”, culpa de la víctima en el resultado de la negación de la licencia, y la de inexistencia e imposibilidad de reconocer perjuicios a título de daño emergente y lucro cesante como fueron expuestos, y en consecuencia serán negadas las pretensiones de la demanda.

V. COSTAS

El artículo 188 del CPACA dispone que:

Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

Conforme a lo anterior y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso:

- a) Se dispone la condena en costas a la parte vencida en el proceso, esto es a la PARTE ACTORA. Liquidense por Secretaría.
- b) Como agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación se señala la suma de TRESCIENTOS MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$300.000), conforme lo señala el Acuerdo No 1887 del 26 de junio de 2003, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En la liquidación de costas habrá de tenerse en cuenta que, solo habrá lugar a ellas, cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (Numeral 8° del artículo 365 del CGP).

EL ARANCEL JUDICIAL.

Con respecto al Arancel Judicial dispuesto en la Ley 1653 del 15 de julio de 2013, es de manifestar que mediante sentencia C - 169 de marzo 19 de 2014, siendo MP Dra. María Victoria Calle Correa, se declaró inexecutable la referida ley.

En mérito de lo expuesto el JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE

PRIMERO. Declarar probadas las excepciones que el Municipio de Ramiriquí denomino “Legalidad de la resolución No. 045 de 2012 “POR MEDIO DE LA CUAL SE NIEGA LICENCIA URBANÍSTICA”, “culpa de la víctima en el resultado de la licencia”, e “inexistencia e imposibilidad de reconocer perjuicios a título del daño emergente y lucro cesante como fueron expuestos”, de acuerdo con lo consignado en la parte considerativa.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior **NEGAR** las pretensiones de la demanda que en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue promovida por **LUIS EDUARDO PAEZ PULIDO** y **MIRIAM STELLA NEIRA** en contra del **MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO. Costas en esta instancia y Agencias en Derecho en contra de la parte vencida según lo indicado.

CUARTO. La presente providencia deberá ser notificada conforme a lo dispuesto en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011, de igual manera se indica que contra la misma procede recurso de apelación en los términos y condiciones del artículo 247 de la misma obra.

QUINTO. En firme la sentencia, háganse las comunicaciones del caso y archívese el proceso previa anotación en el programa “Justicia Siglo XXI”. Si al liquidarse los gastos ordinarios del proceso quedaren remanentes a favor del consignante, desde ahora se ordena la devolución correspondiente. Desde ahora se autoriza la expedición de las copias que soliciten las partes.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Juez